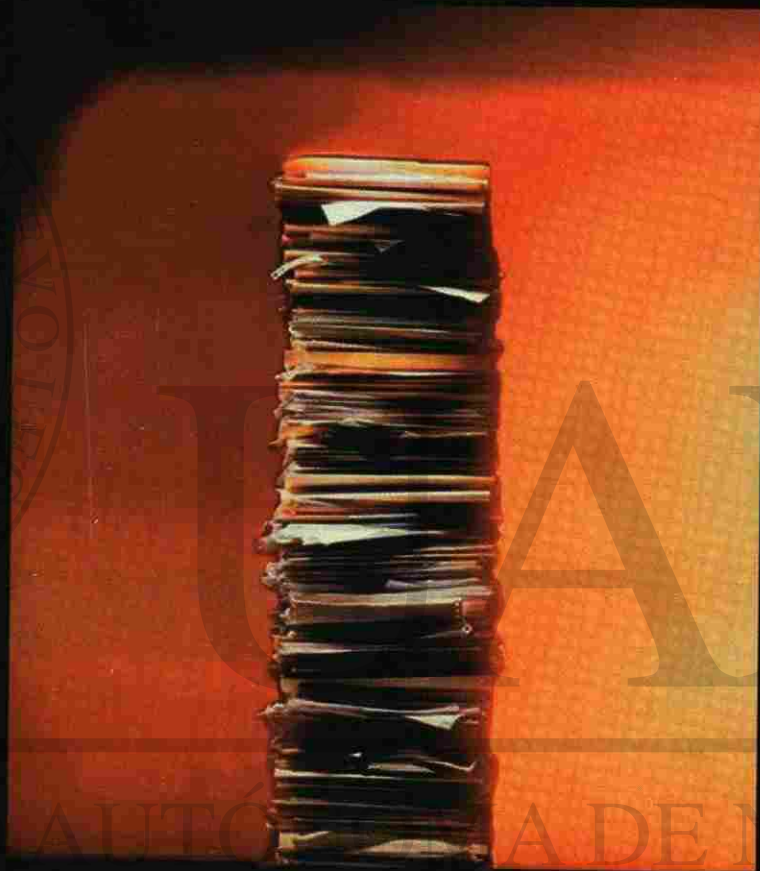


# CONTROLES Y RESPONSABILIDADES EN EL SECTOR PÚBLICO



Luis Miguel Martínez Anzures



200

CONTROLLES Y RESPONSABILIDADES EN EL SECTOR PÚBLICO • Luis Miguel Martínez Anzuárez

KGF3  
.M37  
2004

P Y



**L**icenciado en Contaduría Pública y Auditor por la Universidad Autónoma de Nuevo León, especialidad en Finanzas en el Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, diplomado en Alta Dirección de Entidades Públicas en el Instituto Nacional de Administración Pública (mención honorífica), maestría y doctorado en Administración Pública (mención honorífica) por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Entre otros cargos, se ha desempeñado como director de Administración y Finanzas en el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur); vocal ejecutivo de la Comisión Liquidadora-Integradora de las Cuencas Hidrológicas del Papaloapan, Grijalva, Pánuco y Fuerte; director adjunto inmobiliario de Nacional Financiera, S.N.C.; contralor interno de la Procuraduría Agraria; coordinador general de auditoría de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del D.F.; Actualmente se desempeña como director general de administración de personal en el D.F., en la Secretaría de Educación Pública.

Como autor y coautor ha publicado entre otros libros: *Estado, liberalismo y modernización* por la UNAM, 1997; *Antología sobre teoría de la administración pública* por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2002; *Alta calidad en la gestión pública* por el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), 2002; *Globalización y la muerte del Estado-Nación* por el Instituto Sonorense de Administración Pública (ISAP), 2004.



CONTROLES Y RESPONSABILIDADES EN EL SECTOR PÚBLICO

CONTROLES Y RESPONSABILIDADES  
EN EL SECTOR PÚBLICO

JUANIL

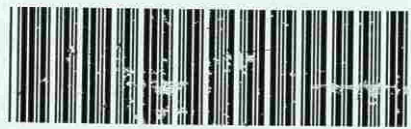
Luis Miguel Martínez Anzures

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

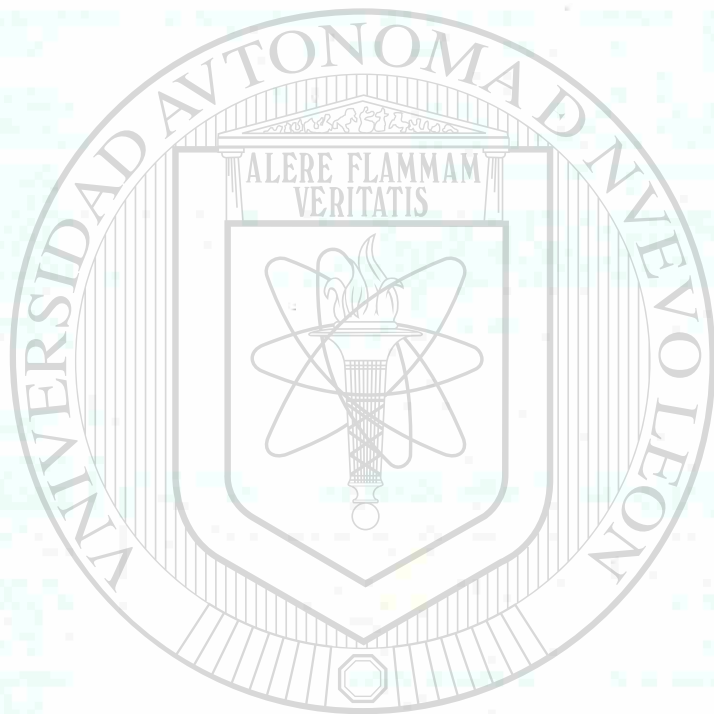


ASOCIACIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS





1020152689



CONTROLES Y RESPONSABILIDADES EN EL SECTOR PÚBLICO

CONTROLES Y RESPONSABILIDADES  
EN EL SECTOR PÚBLICO

# UANL

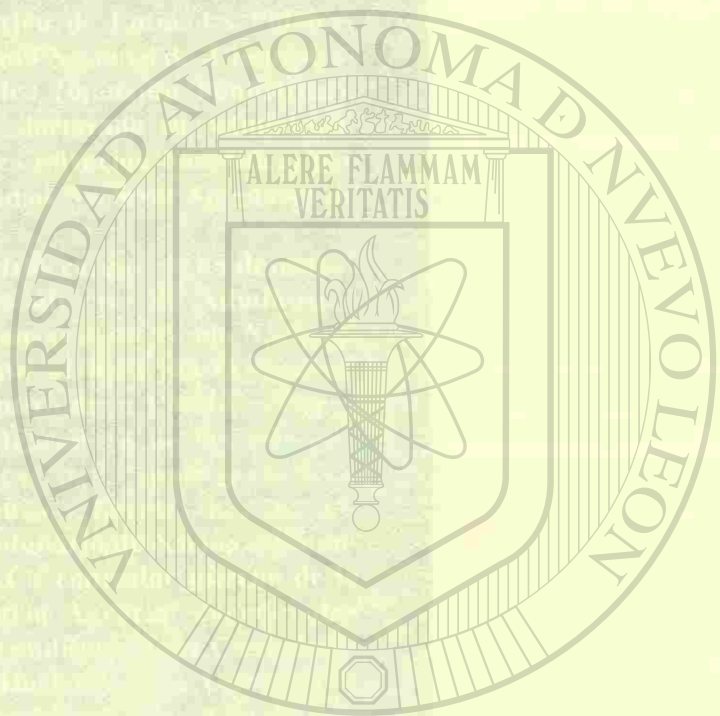
Luis Miguel Martínez Azares

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS





# U A N L

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

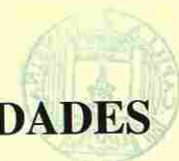
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



## CONTROLES Y RESPONSABILIDADES EN EL SECTOR PÚBLICO

Luis Miguel Martínez Anzures

Que fue mi primer patrimonio y el primero que me dio la oportunidad de ser un hombre libre y responsable. Cuando comencé a trabajar en el sector público me di cuenta de que era un hombre libre y responsable.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
FONDO EDITORIAL  
PLAZA Y VALDES, S. A. DE C. V.  
CALLE DE LA VIGILANCIA, S/N, PLAZA Y VALDES, NUEVO LEÓN, MÉXICO  
TELÉFONO: (81) 252-3701 FAX: (81) 252-3702  
WWW.PYV.COM.MX

1003481

Primera edición: 2004

KGF3200  
.M37  
2004



- © Luis Miguel Martínez Anzures
- © Universidad Autónoma de Nuevo León
- © Facultad de Contaduría Pública y Administración
- © Instituto de Administración Pública de Nuevo León
- © Plaza y Valdés, S. A. de C. V.

Derechos exclusivos de edición reservados para Plaza y Valdés, S. A. de C. V. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización escrita de los editores.

Plaza y Valdés, S. A. de C. V.  
Manuel María Contreras, 73. Colonia San Rafael  
México, D. F., 06470. Teléfono: 5097 20 70  
editorial@plazayvaldes.com

Francesc Carbonell, 21-23 Entlo.  
08034 Barcelona, España  
Teléfono: 9320 63750 Fax: 9328 04934  
pyvbarcelona@plazayvaldes.com

ISBN: 970-722-356-1

Impreso en México / Printed in Mexico

19-VII-06  
M2410

*A mi padre*  
*Alejandro Martínez Anzures<sup>†</sup>*  
*In Memoriam*

Que fue mi primer partidario y el preceptor que me hizo legatario del apego a mis vástagos. Cuando concibo la conciencia y la probidad, reflexiono en ellos.

*A mis hijos*

En ellos quiero reparar el ser hijo de mis padres y en todo futuro quiero reconstruir mi presente. Porque los hijos no son sólo carne y sangre, sino el corazón que nos hace padres. Aspiro a dejarles solamente dos legados: raíces y alas, reconociendo que los hijos han crecido cuando dejan de preguntar de dónde vienen y se niegan a decir a dónde van.

U A N L

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



IV. Previsiones que necesariamente deben observar los servidores públicos durante y después de ejercer un encargo público . . . . .	91
Al inicio, durante y al concluir un encargo público . . . . .	91
Previsiones al inicio o en la toma de posesión de cualquier encargo público . . . . .	94
Durante el ejercicio del encargo público . . . . .	101
Al concluir un encargo público y después . . . . .	108
V. Responsabilidades de los servidores públicos . . . . .	111
Base constitucional y Ley reglamentaria de las responsabilidades de los servidores públicos . . . . .	111
Responsabilidades administrativas . . . . .	117
Responsabilidades penales . . . . .	125
Responsabilidades civiles . . . . .	137
Responsabilidades políticas . . . . .	141
Procedimiento disciplinario administrativo . . . . .	146
Medios de defensa . . . . .	151
Post-scriptum . . . . .	153
<b>Tercera parte</b>	
Documentos de apoyo normativo . . . . .	159
Código de ética de los servidores públicos de la administración pública federal . . . . .	159
Código de ética profesional de la Auditoría Superior de la Federación . . . . .	164
Modelo o guía para la elaboración del acta administrativa de entrega-recepción . . . . .	170
Bibliografía . . . . .	185

De especial interés resulta en este trabajo la revisión del nuevo marco jurídico y las funciones y atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como el singular análisis del autor sobre los conceptos de funcionamiento y amparo público, sumamente útiles para quienes nos encontramos constantemente inmersos en esta problemática.

Revista que precede las responsabilidades en materia administrativa, penal, civil y política, resultados de la actuación inculpa de los servidores públicos y para todos los que compartamos el privilegio de servir a la Nación, resulta un documento sumamente útil.

### Presentación

Hoy en día, es importante con respecto al autor, que el servidor público debe estar consciente de la trascendencia de su labor dentro de una institución pública. Él y de su compromiso depende en gran medida el cumplimiento de los planes

**E**ntre los temas más debatidos en nuestros días, se encuentra indudablemente el relativo al ejercicio eficaz, eficiente, honesto y transparente de la gestión pública.

Una vez que, al menos en lo que se refiere al ámbito federal, hemos obtenido un sistema electoral que es mayoritariamente aceptado y nos permite la certeza de legalidad en la representación nacional, el siguiente paso, que la ciudadanía espera ansiosamente, es el que nos permita, a todos los mexicanos, recibir de la administración pública federal los servicios, bienes y seguridad que se requieren para una vida ordenada y productiva.

La sociedad demanda honestidad, transparencia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Exige la legalidad y justicia en la acción gubernamental. Permanece atenta a la actuación de los funcionarios y servidores de todos los organismos del sector público. Podemos afirmar que se ha desarrollado una conciencia crítica que observa puntualmente las acciones de gobierno.

En este entorno, los medios de comunicación se mantienen alertas a cualquier indicio de corrupción, ineficiencia o falta de previsión en las políticas públicas. Todo ello se traduce en un nuevo entorno en el que los servidores públicos deben garantizar con su desempeño el desarrollo de las políticas y programas del Estado.

Así, el libro del doctor Luis Miguel Martínez Anzures nos permite un acercamiento al nuevo universo normativo creado para regular las funciones de los servidores de la administración pública federal. A partir de un análisis detallado y puntual de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de marzo de 2002, analiza los diversos tipos de responsabilidad en los que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.



De especial interés resultan en este trabajo la revisión del nuevo marco jurídico y las funciones y atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como el singular análisis del autor sobre los conceptos de *funcionario* y *empleado público*, sumamente útiles para quienes nos encontramos cotidianamente inmersos en esta problemática.

Revisa con precisión las responsabilidades en materia administrativa, penal, civil y política, resultantes de la actuación indebida de los servidores públicos y, para todos los que compartimos el privilegio de servir a la nación, resulta un documento sumamente útil.

Finalmente, es importante concluir, como lo hace el autor, que "el servidor público debe estar consciente de la trascendencia de su labor dentro de una institución pública. De él y de su compromiso depende en gran medida el cumplimiento de los planes y programas; de su actitud depende que las personas que demandan un servicio se sientan satisfechas y sus expectativas respecto al gobierno sean superadas".

El deber de un servidor público es elevar la confianza de los ciudadanos a través del compromiso de dar servicios oportunos y con calidad, bajo un esquema de trato respetuoso y cordial, con objeto de ser parte activa y productiva de una sociedad tan compleja como la que nos ha tocado vivir.

Todo aquel que preste sus servicios en la administración pública debe tener como premisa fundamental trabajar de forma responsable y ética para satisfacer las aspiraciones y demandas de la sociedad, esto es, servir a la ciudadanía y no servirse de un cargo público, ya que en la actualidad no hay algo que irrite más a la población que un funcionario deshonesto y falto de todo compromiso público.

No hay peor pecado que hacer mal uso de los recursos que pertenecen al pueblo. Las conductas que se valen de trampas para aprovecharse de las ventajas que proporcionan los cargos públicos merecen la peor condena de la sociedad y, por ende, el más severo de los castigos.

ARTURO GONZÁLEZ DE ARAGÓN ORTIZ  
Auditor Superior de la Federación

## Prólogo

Con gusto he aceptado la invitación que me formuló el doctor Luis Miguel Martínez Anzures para escribir unas líneas de presentación a su libro *Controles y responsabilidades en el servicio público*.

Este trabajo responde a una de las exigencias de la transformación de México, que es la de fortalecer nuestro Estado de derecho. Porque para que éste tenga plena vigencia, se requiere que represente un auténtico sistema de valores y principios que promuevan y eleven la moral tanto en el ámbito de la vida privada como en el de la pública.

Por ello, hablar de Estado de derecho y de moral pública es hablar de la exigibilidad del apego a estos valores en la conducta de quienes representan al Estado, ejercen el poder público y tienen la misión de servicio a la sociedad, que son los servidores públicos.

Exaltar en el acto cotidiano de gobierno la observancia puntual de las normas legales y de las virtudes republicanas, y modelar la función pública en congruencia con las exigencias y aspiraciones éticas de la sociedad es, pues, una tarea vigente, indispensable y prioritaria del proceso de cambio que estamos viviendo.

En la nueva institucionalidad de nuestro país los servidores públicos están llamados a ser parte medular de un Estado al servicio del ciudadano. De este modo, corresponde al Estado mismo desplegar, a través de los servidores públicos, la búsqueda y el logro de su eficacia, pero siempre privilegiando su carácter de ente moral por antonomasia; de promotor del ideal ético que da cohesión a la sociedad. La ética, así, debe ser la inspiración por excelencia del actuar de quienes conforman las instituciones públicas, siendo el derecho el marco inviolable de esa actuación.

La obra de Martínez Anzures es un recorrido por los aspectos relevantes de la función de los servidores públicos, analizando la estructura de las instituciones que tienen a su cargo el control y la fiscalización de la gestión de gobierno en el ámbito de la administración pública federal.

La transformación de la Secretaría de la Función Pública a partir de sus antecedentes históricos y las atribuciones que en materia de servicio profesional de carrera se le han encomendado muy recientemente, son ideas conceptuales que se aprecian en la reseña que ilustra la evolución del control administrativo y el régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

El autor reflexiona asimismo sobre la nueva visión y las funciones preventivas de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública, sosteniendo que sus fines últimos deben enfocarse a generar una cultura de respeto, de rendición de cuentas, de legalidad y de compromiso de servidores públicos y ciudadanos.

Sitúa al servidor público como pieza fundamental en el desarrollo de la actividad administrativa, partiendo del concepto de *ontología*, en virtud del cual exalta las propiedades trascendentales de su función y de sus obligaciones en el desempeño del cargo.

La importancia de que el Estado cuente con servidores públicos éticos, versados, competentes y responsables, seleccionados con base en perfiles de alta preparación y competencia profesional, para lograr de manera eficaz la consecución de sus fines, se destaca como una condición ineludible para la transformación de la administración pública federal y ganar la confianza de la sociedad.

En línea con lo anterior, la obra analiza el régimen de responsabilidades del servidor público, desde la Carta Magna hasta las disposiciones novedosas de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

En suma, los conceptos tratados por el autor son una invitación a reflexionar y concluir que sólo actuando con ética y responsabilidad es factible fomentar la cultura de la confianza y desenvolverse con apego a los principios de la democracia.

La responsabilidad administrativa es tan importante como la responsabilidad política. El mayor riesgo para una sociedad es la irresponsabilidad de los servidores públicos. Evitarla es un compromiso mayúsculo de todas las instituciones administrativas, legislativas y judiciales. Recuperar el prestigio en las instituciones del Estado es una necesidad inaplazable para vivir la democracia y hacerla un auténtico modo de vida.

Por ello, México hoy está empeñado en la construcción de una gobernabilidad que tiene como imperativos la aplicación irrestricta de la ley y la vigencia de los valores éticos de la democracia moderna, como son la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas.

EDUARDO ROMERO RAMOS  
Secretario de la Función Pública

## Introducción

El Estado es un ente que con el paso del tiempo ha tomado fuerza en su búsqueda de trascender la complejidad social a la particular vida de los individuos. Los Estados modernos asentados en el principio de la división de poderes generan gran actividad administrativa en torno a su aspiración de renovarse continuamente; no obstante, los resultados obtenidos hasta el momento acumulan un amplio margen de escepticismo entre los gobernados.

Ésta es época de acción y reflexión; por ello, considero que debe privilegiarse esta última, con el objetivo de que los valores humanos tengan mayor cabida y realización en el Estado, ya que resulta sorprendente el debilitamiento constante de la relación que se tiene en la actualidad con ellos.

Nuevas dinámicas en disímiles latitudes han generado una intensa transformación de las instituciones públicas; se han operado cambios trascendentes en la conducción de las acciones relacionadas con la función pública; asimismo, la creciente complejidad de las funciones gubernamentales, la escasez de recursos y la cada vez mayor participación y demanda ciudadana ponen de manifiesto la imperiosa necesidad de ofrecer a la comunidad servicios cada vez más eficientes bajo una óptica de legalidad, certidumbre y ética de los servidores públicos.

En el horizonte de los sistemas políticos modernos se requiere la existencia de instrumentos de control en torno a la administración de los recursos y servicios públicos para instituir límites a la actuación de los servidores públicos, en el marco de la dinámica democrática, con miras a una eventual coexistencia de valores y acatamiento de la ley en las relaciones entre gobernantes y gobernados.

La innovación de mecanismos que permitan ejercer con transparencia los recursos asignados es uno de los grandes retos en tiempos de cambio, ya que la ausencia de vocación por el servicio público entre algunos servidores públicos ha originado la utilización del poder derivado de un cargo público con fines personales, característi-

cas que, acorde con los nuevos tiempos, deben ser desterradas del quehacer de la administración pública.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las obligaciones de los servidores públicos y los principios de salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño de sus empleos o cargos, instaurando con ello un sistema de responsabilidades administrativas, sanciones aplicables por actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Ajustándose a este mandato se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que rige hoy, cuya aplicación corresponde a la Secretaría de la Función Pública, atribuciones que ejerce a través de las contralorías internas, las cuales participan en los dispositivos de supervisión y evaluación de los servicios que se brindan en las dependencias gubernamentales, en la identificación de los problemas de orden estructural y operativo que inciden en la prestación del servicio y, en su caso, en la detección de posibles omisiones que vayan en detrimento de la función gubernamental, con objeto de elevar la calidad de los servicios y cambiar la percepción que tiene la ciudadanía de sus autoridades.

Este trabajo busca forjar una reflexión sobre las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos durante la prestación de sus servicios en la administración pública, al tiempo que pone énfasis en las responsabilidades inherentes a la prestación sana y eficiente de los servicios públicos, a la actuación ética de los servidores públicos y a su vocación de servicio.

Su estructura pretende ubicar en primera instancia la génesis del Estado y la evolución de los modelos de organización que dieron vida a nuestra actual forma de gobierno y a las instituciones que conforman la administración pública federal.

En relación con el tema del control administrativo en México, se vincula la actuación de la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados, con las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, llegando a la conclusión de que, bajo el principio de la división de poderes, la primera se constituye como un órgano de fiscalización de la cuenta pública en todos los ámbitos y, por tanto, de su ejercicio por parte del poder Ejecutivo, con independencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, órgano dependiente de éste.

Como resultado de la difusión que se pretende hacer con este trabajo, se llegará a conclusiones específicas, resaltando la actuación preventiva de la Secretaría de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación y su tendencia a la disminución de la acción coercitiva, ya que en la práctica se ha visto que los servidores públicos desempeñan sus funciones más por temor a una sanción que por una

auténtica vocación de servicio, destinando más tiempo a cumplir con los excesos de normatividad que a impulsar verdaderas acciones y programas de beneficio social.

Busca definir y difundir el arraigo de la vocación por el servicio público, en el marco de la ética de los deberes que la función pública impone, así como los resultados que los excesos de normatividad han generado en la administración pública, ya que en la práctica concurre un elevado número de normas en el quehacer público y en ocasiones la ambigüedad o la contraposición de dicha normatividad ha originado un elevado índice de impunidad entre los servidores públicos, pues la aplicación de una norma posibilita la interpretación de otras más, en beneficio o en contra.

Asimismo, se incorpora un tema novedoso y crucial para el cumplimiento eficaz de la función pública, que se refiere a la instauración en México del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, ya que con la reciente publicación de la ley de la materia se creará el Servicio Profesional de Carrera en todas las dependencias de la administración pública federal. Dicha iniciativa pretende garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, sistema que dependerá del titular del poder Ejecutivo federal y será dirigido por la Secretaría de la Función Pública.

De igual forma, se apuntan una serie de prevenciones que deben observar los servidores públicos en aspectos que es obligado tener presente al inicio, durante y al concluir un encargo público. Este capítulo tiene como finalidad que los servidores públicos reflexionen sobre las consecuencias derivadas de la falta de observancia de las disposiciones legales que reglamentan su actuación, para que, de manera preventiva, pongan en práctica algunos de los puntos que ahí se mencionan, dedicando más tiempo a la labor gubernamental y, por ende, disminuyendo las distracciones que originan los excesos de normatividad que han hecho permanente el cumplimiento de sus obligaciones únicamente por temor a una sanción.

En este contexto, conocer el marco jurídico de las responsabilidades, los tipos de responsabilidad en los ámbitos penal, civil, político o administrativo, los procedimientos disciplinarios y los medios de defensa, permitirá a los servidores públicos de cualquier nivel actuar dentro de la esfera jurídica de su competencia, lo que redundará en beneficio de la ciudadanía y, en su caso, derivado de un acto u omisión, incluso de tipo culposo, contar con los elementos y medios de defensa para alegar en su favor los motivos, causas y circunstancias bajo las cuales actuó.

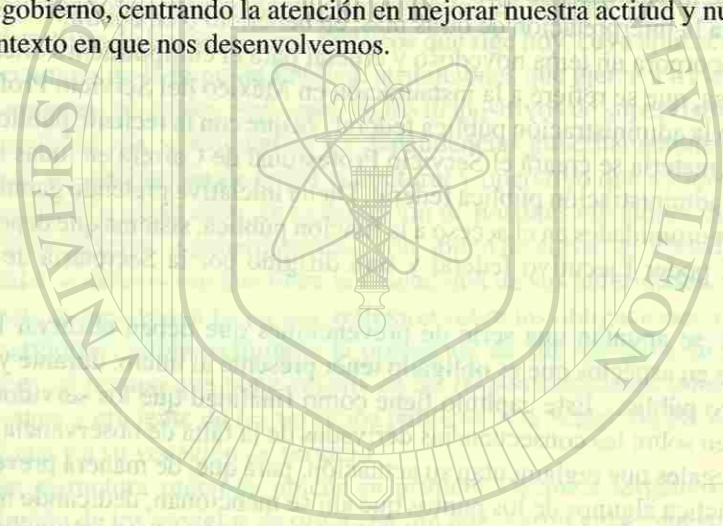
Finalmente se incorporan al texto una serie de documentos de apoyo normativo que es importante que conozcan los servidores públicos en activo y quienes aspiren a pertenecer al Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal.

Con estos planteamientos y con el convencimiento de que es posible instrumentar políticas destinadas a generar cambios sustanciales en los ámbitos social y económi-



co, dejamos sembrada la esperanza de que por este camino puedan realizarse avances que satisfagan la gama creciente de demandas ciudadanas, tomando en cuenta lo que realmente significa el desarrollo.

Finalmente, la percepción y la confianza que tenga la ciudadanía respecto de sus servidores públicos es fundamental para el cumplimiento de las políticas públicas y para el mejoramiento de la calidad y la eficiencia de los servicios; por ello, nuestra intención al preparar este trabajo es contribuir de alguna forma a la consolidación de una conciencia individual y de grupo entre los servidores públicos de todos los niveles de gobierno, centrandó la atención en mejorar nuestra actitud y nuestra aptitud en el contexto en que nos desenvolvemos.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## Primera parte

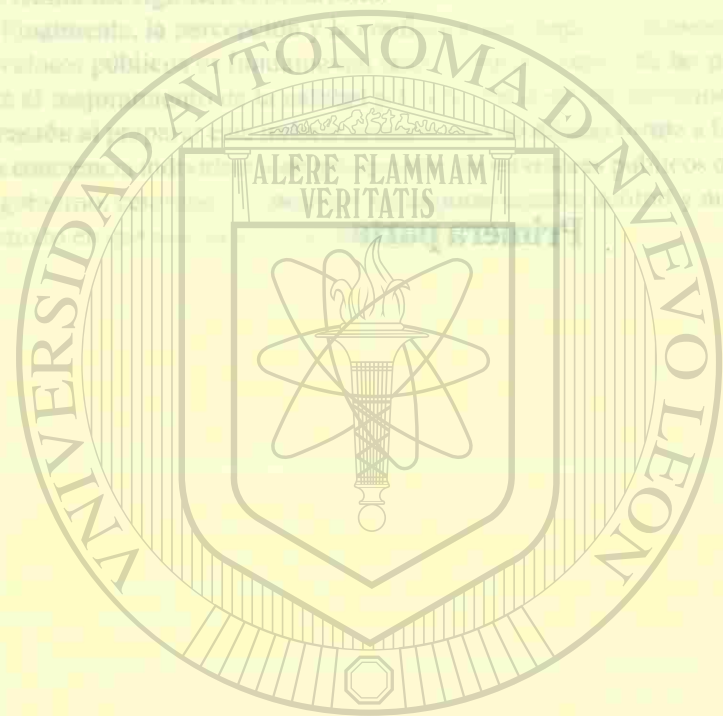
### Estado mexicano y organización de la administración pública federal

#### Estado, forma de gobierno y división de poderes

Dado que el nombre ha tenido la necesidad de convivir con sus significados y establecer formas de organización para garantizar el respeto y el cumplimiento de las leyes, normas y disposiciones que rigen el funcionamiento del Estado, se han establecido los principios de la organización y funcionamiento del Estado, que son: la soberanía, la legalidad, la descentralización, la participación y la eficiencia.

La organización del Estado se fundamenta en la división de poderes, que es la separación de las funciones del Estado en tres ramas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Esta división de poderes tiene su origen en las teorías que se desarrollaron en el siglo XVIII, como la de Montesquieu y la de Rousseau.

En el caso de México, la división de poderes se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que define las funciones de cada una de las ramas del poder público. La rama legislativa corresponde al Congreso de la Unión, la rama ejecutiva al Presidente de la República y la rama judicial al Poder Judicial de la Federación.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA

DIRECCIÓN GENERAL DE

## I Estado mexicano y organización de la administración pública federal

### Estado, forma de gobierno y división de poderes

Desde sus orígenes, el hombre ha tenido la necesidad de convivir con sus semejantes y establecer formas de organización para garantizar el respeto a sus derechos, creando diversas formas de control social. Leyes, normas e instauración de órganos fundamentales hicieron su aparición y dieron origen a lo que hoy se conoce como Estado.

Analizar al Estado moderno conlleva necesariamente el análisis de las teorías que buscan explicarlo, entre las que se cuentan organicistas, sociológicas, jurídicas y las que lo exponen a través de los medios que lo integran y que en su conjunto constituyen lo que se conoce como *Teoría del Estado*.

Una reflexión retrospectiva contemporánea relativa a la evolución de los sistemas doctrinales de las diversas etapas por las que ha transitado el Estado, conlleva a la exploración del ritmo de la historia y de la influencia de los principios y teorías tendientes a gobernar a las sociedades y que tuvieron influencia de la escuela francesa realista; de la alemana de Georg Jellinek a Hermann Heller, así como de la vienesa de Hans Kelsen y de las más recientes doctrinas de Laski, Duverger, Battaglia, Maritain, Burdeau, Harold Kruger, entre otros.

Así, Jellinek señala que entre los fines del Estado debe prevalecer el aseguramiento de los servicios públicos para el bienestar del individuo y de la colectividad, que favorezcan las condiciones para su desarrollo, y fomenten la solidaridad, libertad, seguridad y subsistencia del derecho, así como para la defensa del territo-

rio.<sup>1</sup> Por otra parte, “el Estado es un orden jurídico, normativo-coercitivo al servicio de cualquier fin social posible”;<sup>2</sup> esto es, que posee validez normativa y no eficacia causal.

Por su parte, Max Weber considera que al Estado hay que definirlo más por sus medios específicos que por sus fines; en este sentido, propone como definición del Estado: “una comunidad humana que reclama con éxito el monopolio del uso de la fuerza física en un territorio determinado”.<sup>3</sup> En este sentido, considera que en el Estado se da una relación de hombres que dominan a otros, apoyada en la violencia legítima y que es posible por la obediencia. Los hombres obedecen a la autoridad ya sea por el hábito inveterado, por el misticismo personal a los superiores o porque así lo establece la ley.

Acosta Romero afirma que el Estado “es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración, que persigue determinados fines mediante actividades concretas”;<sup>4</sup> ante la diversidad conceptual expuesta se entiende que hay unos que privilegian el enfoque jurídico, otros la función administrativa referida a la institución gubernamental y otros más la función organizativa social.

Como resultado de estas concepciones, se constituyeron Estados liberales o totalitarios, cuyo tipo de gobierno describe su estructura de poder: monarquías, dictaduras y democracias.

Otra concepción ubica al Estado como “una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica”.<sup>5</sup> Esta definición retoma la tradición formalista de la doctrina jurídica del Estado, la cual finalmente permite distinguir como sus elementos: población, territorio, orden jurídico, soberanía y la obtención del bien, considerado como fin último del Estado. Podemos decir que la fase inicial de la Ciencia Política es la postulación del Estado y su institucionalización, el centro de la vida política y jurídica de las naciones.

<sup>1</sup> G. Jellinek, *Teoría general del Estado*, traducción de Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Alba-tros, 1943, p. 647.

<sup>2</sup> H. Heller, *Teoría del Estado*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1942, p. 357.

<sup>3</sup> H. Kelsen, *Teoría general del Estado*, Barcelona, Labor, 1934, p. 544.

<sup>4</sup> Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1996, p. 92.

<sup>5</sup> H. Kelsen, *op. cit.*, p. 56.

Desde el punto de vista de otros grandes pensadores como Adam Smith, que con independencia de sus ideas y la influencia en su pensamiento de los fisiócratas y el *laissez-faire* —la no intervención del Estado en la vida económica, principalmente en el campo de la producción— argumenta que en virtud de que “el Estado es mal administrador y que la burocracia es negligente dilapidadora y no está interesada en la buena marcha de la administración debido a que no maneja fondos propios, y como no se le puede eliminar, su intervención debe limitarse a lo estrictamente indispensable para que la iniciativa individual se envuelva en sí misma”.<sup>6</sup> Si bien su punto de vista era económico y no político, no podía menos que tener consecuencias políticas, puesto que la abstención del Estado frente a la iniciativa privada determina necesariamente una particular organización estatal. Esta influencia recorrió Europa y se le conoció como Estado de bienestar.

De esta forma el Estado “se encontró reducido a un mínimo en cuanto a sus fines y atribuciones, pues éstos se limitan al mantenimiento y la protección de su existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico y material, en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y el libre juego de las leyes sociales y económicas”.<sup>7</sup> Las cambiantes condiciones de los gobiernos en el mundo han propiciado la revisión del orden jurídico para adecuarlo a tareas donde el Estado tiene la fuerza, pero sólo la emplea en los cauces del derecho.

Actualmente, René Villarreal, teórico del liberalismo social, sostiene que éste “si bien reconoce la eficiencia del mercado, es consciente de que no genera automáticamente beneficios sociales, cohesión social, ni asegura equidad, porque carece de valoración social de los procesos. El mercado tiene ventajas, sin dejar de presentar limitaciones para asignar los recursos a la producción, pero es inequitativo en la distribución [...] el Estado debe cubrir los aspectos sociales excluidos en el cálculo económico y postula el desarrollo de una solidaridad que exprese responsabilidad comunitaria de los individuos y actores sociales frente a las desigualdades y la pobreza”.<sup>8</sup>

En torno a los poderes del Estado, Maquiavelo señaló en su obra *El príncipe* formas significativas para encontrar el equilibrio entre éste y los ciudadanos. Las tendencias intervencionistas y proteccionistas que lo caracterizaron quedaron en el pasado; cabe mencionar que si bien la tendencia en Europa durante los siglos XVI y XVII fue manejada bajo estas ideas, con el paso de los años las experiencias vividas y

<sup>6</sup> Adam Smith, *La riqueza de las naciones*, Barcelona, Casa Ed. Bosch, 1954, p. 197.

<sup>7</sup> Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1991, p. 14.

<sup>8</sup> René Villarreal, *Liberalismo social y reforma del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

las aportaciones de algunos pensadores han evolucionado hasta conformar lo que actualmente conocemos como Estado contemporáneo, al cual se atribuye la utilización del término *Estado* para designar a la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando.<sup>9</sup>

Como resultado de la evolución de las diversas formas de gobierno en el mundo han surgido los Estados modernos. Recordemos que aun después de Maquiavelo se siguieron clasificando algunos gobiernos como monarquías y repúblicas; la primera, representativa del gobierno, en la que el poder supremo recae en una sola persona que es el monarca o rey; tal sistema de gobierno tiene carácter hereditario, colocado en una situación superior a la Constitución; en cambio, en la monarquía constitucional el rey se encuentra sujeto a las disposiciones de la ley suprema, independientemente de que además de él se cuenta con otros órganos que ejercen la soberanía.

En el caso de las repúblicas, la titularidad del Estado no recae en una sola persona, clasificándose en presidenciales, cuando “el presidente es jefe de Estado y de gobierno a la vez, y sólo responde ante el pueblo, es independiente del Congreso y por tanto no depende de éste para su existencia o sobrevivencia”,<sup>10</sup> y parlamentarias, cuando el presidente es jefe de Estado y existe un primer ministro, que es responsable ante el Parlamento y el jefe de gobierno.

Hobbes, principal promotor de la monarquía absoluta, inspiró sus escritos políticos en “las guerras civiles y con la intención de ejercer influencia del lado del rey. Estaban destinados a apoyar el gobierno absoluto y a su juicio esto significaba monarquía absoluta”.<sup>11</sup> El establecimiento de límites al poder ha sido constante labor en la que han participado un número importante de personas interesadas en la consolidación de la libertad y autonomía de México; las ideas sobre la división de poderes y la salvaguarda de los derechos inherentes del hombre han sido aspectos fundamentales en la conformación del Estado tal como hoy se manifiesta.

Se entiende que la distribución constitucional del poder es una forma de limitar al Estado en relación con las atribuciones que concentra; por su parte, la división de poderes como instrumento de “frenos y contrapesos” fue ampliamente promovida por Locke y Montesquieu, y es precisamente este último quien afirma “que las funciones del Estado son tres, legislativa, ejecutiva y judicial; para garantizar la libertad

<sup>9</sup> Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, Madrid, Edaf, 1984, p. 67.

<sup>10</sup> Joseph LaPalombara, *Politics Within Nations*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1974, pp. 16, 198-199.

<sup>11</sup> George H. Sabine, *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, pp. 337 y ss.

política de los individuos es indispensable que esas funciones se desempeñen mediante tres órganos diferentes del Estado; no deben reunirse dos funciones en un solo órgano ya que esto conduce al absolutismo, es decir, al abuso del poder; la función ejecutiva y judicial tienen naturaleza semejante, ambas atienden al cumplimiento o ejecución de las leyes pero deben estar separadas en órganos o poderes diferentes porque las leyes que ejecutan son diferentes”.<sup>12</sup>

Sobre el particular, Tena Ramírez afirma “que si es verdad que estos dos últimos doctrinarios adoptaron el método de sus predecesores, deduciendo una doctrina general de las realidades observadas, hay en su teoría un elemento nuevo. Hasta entonces la diversidad de órganos y la clasificación de funciones parecían obedecer exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, esto es, a una mera división del trabajo”.<sup>13</sup> A partir de Locke este motivo para fraccionar el poder público, aunque no desaparece, pasa a ocupar un lugar secundario y surge como razón superior de dividir el poder la necesidad de limitarlo, a fin de impedir abusos. De este modo la división de poderes llegó a ser, y continúa siendo hasta la fecha, la principal limitación interna del poder público que encuentra su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.

La idea de división de poderes es, sin lugar a dudas, fruto del pensamiento político moderno; sin embargo, no se debe olvidar la diferencia que hay entre el poder del Estado y sus funciones; así, “el principio de división o separación de poderes no debe interpretarse en el sentido que postule a tres poderes soberanos sino a tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado, que es uno e indivisible”.<sup>14</sup> La experiencia cotidiana nos muestra que todos los hombres investidos de poder tienden a abusar de él y a ejercer la autoridad hasta el extremo. Para prevenir un abuso es necesario, por la naturaleza misma de las cosas, que el poder limite al poder.

El avance en las formas de abordar los problemas de una sociedad que se encuentra bajo un lazo indisoluble con el Estado, se entiende después de analizar las etapas por las cuales atravesó, en las que adoptó diversas funciones que lo ubicaron como Estado protector y ejecutor de todas las funciones propias del gobierno, otras que lo identificaron como Estado gendarme y posteriormente como Estado social y

<sup>12</sup> Montesquieu, “De las leyes que establecen la libertad política en relación con la Constitución”, en *Del espíritu de las leyes*, libro XI; 1748, México, Porrúa, 1980, p. 167.

<sup>13</sup> Citado por Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1985, p. 580.

<sup>14</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1993, pp. 191-192.



Estado de bienestar; a nuestro juicio, este último es el que consideramos más válido para alcanzar los objetivos de nuestro estudio.

En torno a sus funciones, el Estado frecuentemente es confundido con el gobierno; en este sentido, la palabra Estado se refiere a la organización política en su conjunto y su relación con el territorio, mientras que gobierno se utiliza únicamente para designar el conjunto de los poderes públicos y la relación entre sí de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio de la soberanía.

La historia de la conformación del Estado mexicano trae aparejada una larga historia de lucha por consolidar las instituciones que hoy otorgan seguridad y certeza a nuestra vida en sociedad. La referencia es a una historia de hombres y mujeres que, en aras de alcanzar los ideales de libertad y de justicia, consagraron su vida a una larga y tenaz lucha en su defensa, ideales que hoy se ven traducidos en derechos y garantías en nuestra Constitución política.

México se rige por un proyecto de vida constitucional que tuvo como antecedente los ideales concebidos desde que nace como nación independiente y que marcan su concreción a partir del proyecto insurgente de Miguel Hidalgo y de que Morelos redactara los "Sentimientos de la Nación", independientemente del respaldo que tuvo de ilustres mexicanos que hicieron posible llevar este ideario al Congreso de Apatzingán.

En la redacción de la Constitución de 1824 se discutió y diseñó un sistema que más tarde vendría a sustituir las formas de gobierno absolutas, adoptando uno de tipo republicano y suprimiendo los gobiernos conocidos hasta ese momento como absolutos o monárquicos. En consecuencia, este nuevo régimen constitucional trajo autonomía, libertad y democracia, y se adoptó como forma de Estado un sistema federal.

La soberanía nacional, principio fundamental que da sustento a nuestra vida democrática, apoya la idea de que todos los poderes derivan del pueblo y de que el pueblo en su conjunto, por un principio de sensatez y orden, eligió un sistema representativo, el cual se rige escrupulosamente por una determinación individual ejercida a través del voto, que encuentra sus principios y sustento jurídico en el artículo 39 de nuestra Carta Magna, que señala: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".<sup>15</sup>

En este sentido, ha sido voluntad y elección del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y

<sup>15</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, 1997, p. 153.

soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, unidos en una federación, ya que sus necesidades políticas, económicas y sociales precedieron a la aparición del federalismo, sistema que se complementa con el conjunto de leyes vigentes constitucionales y ordinarias que regulan la creación y el funcionamiento de las instituciones públicas.

Como ya se comentó, la idea primigenia de Aristóteles y Montesquieu sobre la postura dogmática de la división de poderes y su doctrina orientada a la libertad política, "es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve inducido a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por disposición de las cosas, el poder detenga al poder".<sup>16</sup>

En consecuencia, y tomando en consideración que legislar, administrar y juzgar son tareas que por su propia naturaleza deben estar separadas, para su ejercicio el supremo poder de la federación se divide en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, mismos que dan vida y nutren la vida política del país. Este principio de división de poderes no confiere dominio al titular de cada uno sobre otro; por el contrario, garantiza el control y la fiscalización de los otros dos, y de los otros dos, ventajas que se constituyen en equilibrio y eje central de la democracia.

En la obra *Del espíritu de las leyes*, Montesquieu señala: "Puesto que en un Estado libre todo hombre, considerado como poseedor de una libre determinación, debe gobernarse por sí mismo, sería preciso que el pueblo en cuerpo, desempeñara el poder legislativo. Pero como esto es imposible en los grandes Estados, y como está sujeto a mil inconvenientes en los pequeños, el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo".<sup>17</sup> En este sentido, consideraba que la libertad sólo puede basarse en la esmerada creación de una división y un equilibrio institucional de los poderes dentro del Estado.

En México, el poder Legislativo es depositado en un congreso general, el cual se integra por las Cámaras de Diputados y de Senadores a las que corresponde la función legislativa que "se ejerce para reglamentar la organización total del Estado para regular tanto la integración cuanto el funcionamiento de los órganos gubernamentales, así como las relaciones entre gobernantes y gobernados y entre éstos recíprocamente".<sup>18</sup> Emerge la necesidad de otro poder que ejecute las leyes emanadas por

<sup>16</sup> Arthur T. Vanderbilt, *The Doctrine of the Separation of Powers and its Present-day Significance*, University of Nebraska, 1963.

<sup>17</sup> Montesquieu, *op. cit.*, p. 145.

<sup>18</sup> Rodrigo Moreno Rodríguez, *La administración pública federal en México*, México, UNAM, 1980, p. 46.

éste, recayendo en el poder Ejecutivo, cuyo titular es el presidente de la República, y que comprende dos tipos de actividades: la administrativa y la política o de gobierno. Jellinek señala sus principales características:

La administración, que contiene en sí ya al gobierno, necesita siempre ser ejercida. Sin ella el Estado no podría existir ni un momento. Se puede concebir un Estado despótico sin leyes ni jueces; pero un Estado sin administración sería la anarquía. La administración, por tanto, es la función más comprensiva. Toda preparación de las leyes le compete a ella; la actividad del juez la apoya, y por último, ella es la que asegura la ejecución de las decisiones judiciales.<sup>19</sup>

Por su parte, el poder Judicial está depositado en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal.

La función jurisdiccional tiene por objeto procurar la vigencia y observancia del ordenamiento jurídico nacional mediante resoluciones fundadas en el derecho, que resuelvan conflictos de competencia, así como controversias surgidas tanto entre particulares y gobernantes como entre los particulares mismos. El poder coactivo es un elemento esencial de esta función, ya que sin coacción no puede existir el derecho. Pudiera afirmarse en síntesis que la esencia de la función jurisdiccional estriba en el control de la legalidad.<sup>20</sup>

Esta separación de poderes garantiza el irrestricto respeto a los derechos humanos y sociales del pueblo, siendo fiel reflejo de la lucha por consolidar la libertad, la dignidad y la justicia. De esta manera se entiende que la concentración de más de un poder en una persona genera abusos y pone en riesgo el ejercicio libre de las determinaciones adoptadas por las mayorías bajo el sistema representativo y popular; sobre el particular, Maquiavelo decía que "los hombres siempre serán malos si la necesidad no los obliga a ser buenos"; por tanto, dicho principio de división debe garantizar la permanente búsqueda del interés colectivo propio de un Estado soberano y democrático; en este sentido, "es cierto que las formas democráticas del Estado se han extendido y afianzado, pero también es cierto que nada de eso aparece como firme y definitivo, si no va acompañado de la aprobación en torno al debido correlato entre los cambios normativos, las modificaciones socioeconómicas y en última instancia, el reajuste de las estructuras políticas".<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Rodrigo Moreno Rodríguez, *op. cit.*, p. 46.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 46-47.

<sup>21</sup> Reinaldo Jorge Vanossi, *Estudios de teoría constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 101.

En nuestros días, es común que en el mundo existan ejecutivos fuertes, independientemente de sus posiciones ideológicas y formas concretas de gobierno; en este sentido,

la característica de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el estado. Esta afirmación resulta cierta lo mismo en los países capitalistas que en los socialistas o comunistas, lo mismo en los sistemas presidenciales que en los cuasipresidenciales, parlamentarios, de gabinete o de gobierno congresional. Las facultades de decisión se han ido concentrando en el poder Ejecutivo, y en este sentido la aseveración es válida tanto para Brejnev como para Carter, para Castro como para Geisel y para Begin como para Sadat.<sup>22</sup>

De esta forma, es tradición del Estado mexicano mantener y fortalecer el espíritu que dio origen a la lucha independiente, que hoy permite a nuestro país vivir en un clima de libertad democrática y que, indiscutiblemente, su forma de organización confiere certidumbre a la población al garantizar plenamente sus derechos y al favorecer una eficaz rendición de cuentas.

### El control administrativo en México

La reglamentación de la actuación de los servidores públicos en México ha atravesado por etapas diversas. En este proceso se han desarrollado complejos sistemas de gobierno que han formado una sólida base para el surgimiento de la nación en que hoy nos desenvolvemos.

Es interesante recordar que en alguna medida ciertas prácticas administrativas que predominaron hasta lo que conocemos como la caída de Tenochtitlán se conservan hasta nuestros días. Baste recordar que con la Conquista se buscó aniquilar el sistema de gobierno que imperaba para establecer el propio; sin embargo, existen vestigios de una fusión de las formas de gobierno existentes antes de la conquista y las impuestas por ésta.

A manera de antecedente, hay que conocer algunos casos; por ejemplo, el del escribano mayor Pedro Vázquez de la Cadena, quien en 1650, según se lee en las Reales Cédulas, cometió un fraude con la venta de oficios, ordenando el virrey actuar en su contra y destituirlo.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 2da. edición, México, Siglo XXI, 1978, p. 66.

<sup>23</sup> Reales Cédulas, tomo I, Archivo General de la Nación, p. 13.

Diversos actos de corrupción se siguieron dando durante varios años, y llegó el momento en que éstos alcanzaron niveles alarmantes, pues

las malas artes, pactos clandestinos y vicios de los interesados en las renunciaciones de los oficios vendibles originaron que se decretara la nulidad y quedaran sin efecto las escrituras en que no se jurase la inexistencia de pactos ocultos. En 1837 se determinó que en Hacienda no se contratara a nadie que hubiese malversado fondos; en 1839 se emite un reglamento que establece los requisitos para los empleados públicos al tomar posesión de sus puestos.<sup>24</sup>

Nada más cercano a la realidad que se vive en pleno siglo XXI, en que se está buscando rescatar el espíritu de la reglamentación de esa época.

Al promulgarse la primera Constitución de la República en 1824 se facultó al Congreso para que tomara las cuentas del gobierno. El 16 de noviembre del mismo año, el Congreso Constituyente expidió la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, mediante la cual se ponía en manos del secretario del ramo la dirección y administración de las rentas públicas; eran sus funciones concentrar todas las operaciones en el Ministerio de Hacienda y llevar la contabilidad para que fuera más exacta la cuenta general y permitiera al secretario vigilar las operaciones que desempeñaban las demás oficinas que estaban a su cargo.

La organización de esta nueva Hacienda Pública se estructuró con la creación de un Departamento de Cuenta y Razón de la Tesorería General de la Federación y de una Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público. A la Tesorería General de la Federación debían entrar todos los productos de las rentas, los contingentes de los estados y las cantidades de cualquier procedencia de que pudiese disponer el gobierno federal; la Contaduría Mayor, sujeta a la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados y dividida en dos secciones, Hacienda y Crédito Público, sustituyó al Tribunal de Cuentas y su función consistía en el examen y la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el secretario del despacho de Hacienda, así como el de Crédito Público.

Al contador mayor de Hacienda en 1829 se le autorizó efectuar los cortes mensuales de caja de la Tesorería General de la Federación y, conforme a lo previsto en el reglamento respectivo, expedir finiquitos a los responsables de las cuentas glosadas.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> José María Dublán Manuel Lozano, "Legislación mexicana", en *Colección completa de disposiciones legislativas*, México, Imprenta de Comercio, 1976, pp. 315, 458 y 622.

<sup>25</sup> Manuel Solares Mendiola, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, pp. 42 y ss.

Sobresale en esta etapa la Ley sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios que formulara Juárez en 1870 como ejemplo caracterizado por su sencillez y efectividad en cuanto a su contenido y que es un legado de la época.

En términos generales, los textos constitucionales de 1814, 1824, 1857, 1917 abordaron el problema como tema de la vida pública del país, al igual que las leyes de Responsabilidades de 1896, y de Responsabilidades de los funcionarios, empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los estados, de 1939.

Una de las mayores preocupaciones de Juárez y de la generación de la Reforma, así como de los constituyentes de 1857 y 1917, fue trabajar en la vinculación de la moral con la práctica de la justicia y la legalidad. Ellos consideraban que esta vinculación debía ser un soporte para alcanzar una modernidad basada en el empleo de las nuevas técnicas y de los valores histórico-morales que hoy conforman nuestra nación.

En particular, el Constituyente de 1917 estableció en el artículo 73, fracción XXIV, la facultad del Congreso para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, estableciendo al efecto las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, que consistían, entre otras, en expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la república la declaración de presidente electo; vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda; nombrar a los empleados y jefes de esa entidad; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, entre otras, y que se diferenciaban de las facultades exclusivas otorgadas al Senado en cuanto a soberanía, legislación y control por parte del Ejecutivo federal.

En este contexto se impuso crear un órgano dotado de autoridad e independencia, que se constituyera en guardián del presupuesto, garante del orden en el manejo de los fondos públicos y en la administración del patrimonio nacional.

El 17 de noviembre de 1917 la cámara revisora dio cuenta de las propuestas hechas por el diputado Luis Cabrera, consistentes en agregar al final del artículo 1, "Departamento de Contraloría", un artículo *bis*. La asamblea resolvió tomar en consideración estas propuestas, señalándose en el dictamen que se consideraba beneficioso separar el "Departamento de Contabilidad y Glosa" de la Secretaría de Hacienda a la que pertenecía, para que el mismo se encargara de revisar y comprobar las cuentas del tesorero, de llevar la contabilidad de la nación y también de ejercer una vigilancia constante en el cumplimiento estricto de los presupuestos y las órdenes de pago.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Manuel Solares Mendiola, *op. cit.*, p. 94.

El 7 de diciembre de 1917 fueron dadas a conocer a la Cámara de Diputados por las comisiones dictaminadoras las propuestas de reforma de la Cámara de Diputados a la minuta del proyecto de ley que había aprobado la Cámara de Senadores. Las comisiones manifestaban en su dictamen que encontraban conveniente aprobar en todas sus partes tales reformas y adiciones, por la necesidad del Ejecutivo de contar con las secretarías y departamentos requeridos para su funcionamiento.

Es claro que la creación del Departamento de Contraloría, mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, obedeció a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera un control eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la nación, para evitar así que se consumaran actos en perjuicio del erario. La regularización de las oficinas con manejo de fondos y bienes, la rendición oportuna de cuentas y la reorganización de la contabilidad general de la hacienda pública fueron también objetivos que determinaron el establecimiento de este departamento, el cual se configuró como un órgano administrativo de carácter esencialmente técnico, dependiente del poder Ejecutivo, pero autónomo respecto de los demás que integraban dicho poder.

Este departamento, dotado de funciones específicas y buena organización desde esa época, buscó que su personal conjugara honestidad y excelente trabajo. La tarea no era fácil, pues se vivía una época de reconstrucción en la administración pública, en la que el jefe del Ejecutivo impulsó su programa de gobierno basándose en el importante papel que jugaba la Contraloría al imprimir a la máquina burocrática la dirección adecuada para alcanzar sus metas.

Por tanto, como ya se mencionó, el 25 de diciembre de 1917, López Presa asegura que

se crearon siete secretarías de Estado y cinco departamentos, entre ellos el Departamento de Contraloría... El control ejercido sobre la administración pública por parte de este departamento se encauzaba en dos vertientes: vigilar la legalidad del manejo de los fondos y bienes públicos, y procurar la eficiencia del trabajo gubernamental... En octubre de 1932, una iniciativa del ejecutivo determinó la desaparición del departamento, pero no de sus atribuciones, las cuales, por ser esenciales en el manejo de recursos y programas gubernamentales, así como para la adecuada vigilancia de la conducta de los servidores públicos, fueron reasignadas a la Secretaría de Hacienda, dependencia que se mantuvo como órgano único de control en un periodo de 14 años.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> José Octavio López Presa, *Corrupción y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 155-158.

Para ejercer mayor control en relación con los ingresos y egresos, planeación de obras, coordinación y vigilancia de las inversiones del gobierno federal, conservación y administración de los bienes de propiedad originaria y de dominio público, las funciones que tenía asignadas la Secretaría de Hacienda se fueron reasignando a otras áreas de gobierno, entre las que se cuentan la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la Presidencia, Patrimonio Nacional, Programación y Presupuesto y Comercio y Fomento Industrial.

Esta reglamentación no fructificó, ya que las leyes de Responsabilidades de 1939 y de 1979 fueron aplicadas insuficientemente, pues su objeto era sancionar a través de contadas declaraciones de procedencia que se presentaron durante su vigencia; su aplicación real se centró en los empleados inferiores que tenían que someterse a un procedimiento de responsabilidad que implicaba la participación de un jurado popular, en los términos del párrafo quinto del artículo 111 constitucional en su texto original, jurado que fue sustituido en la reforma de 1982.

No obstante los esfuerzos desplegados, esta reforma adoleció de reglas claras en materia de responsabilidades administrativas y fue benéfica sólo en algunos aspectos, ya que en su redacción se puso mayor énfasis en los delitos comunes y oficiales de los funcionarios públicos.

Con esta reforma se evidencia un cambio, aunque en la redacción original del Constituyente de Querétaro siguió bajo la misma terminología de la Constitución de 1857, que llevó el nombre de "responsabilidad de los funcionarios públicos" y que se refería a preceptos dirigidos al ámbito procedimental para regular el juicio político y la declaración de procedencia en relación con los altos funcionarios de la Federación y de las entidades federativas dotadas de fuero.

Lo que hoy conocemos como responsabilidad de los servidores públicos no es materia nueva. El 4 de enero de 1980 se inicia una etapa de mayor reglamentación y eficaz supervisión de la labor gubernamental, alcanzando mayor relevancia a partir del 28 de diciembre de 1982 con la modificación del título IV de la Constitución federal, al crearse un sistema integral de responsabilidades de los servidores públicos.

En la reforma de 1982 se utilizó el término de *servidores públicos* no sólo con objeto de introducir elementos de carácter ético, sino que también se buscó extender la responsabilidad a funcionarios menores y a los empleados públicos, ya que hasta ese momento estaba dirigida esencialmente a los altos funcionarios.

En el mismo año y con miras a la construcción de auténticos mecanismos de control administrativo, en el marco del Programa de Renovación Moral de la Sociedad se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a la cual fueron asignadas las atribuciones de control y vigilancia que estaban dispersas, y que a la postre se convirtió en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo que

se constituyó como un órgano eminentemente preventivo de conductas ilícitas entre los servidores públicos.<sup>28</sup> En ésta época se buscó recobrar el espíritu del legislador plasmado en las primeras constituciones mexicanas al expedir leyes específicas para reglamentar la actuación y el control de los servidores públicos.

Se han alzado voces que consideran las acciones de control administrativo y los órganos encargados de dicha actividad como instancias persecutorias de los servidores públicos; nosotros consideramos que estas instancias más son coadyuvantes del servidor público en virtud de que sus atribuciones y funciones permiten corregir desviaciones que, sin que intervenga la mala fe o el dolo, pueden consumarse en detrimento de la ciudadanía, de los recursos federales y en general de la imagen pública.

Si bien se ha dicho que los órganos de control sólo observan las desviaciones y no reconocen públicamente los aciertos administrativos o el impacto de los programas en que participan los servidores públicos, se ha llegado a considerar que ello es porque constitucionalmente todo servidor público tiene la obligación de actuar salvaguardando la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, y por ello el cumplimiento de una obligación resulta un compromiso con la sociedad y debe constituir satisfacciones personales; no obstante, se debe entender como una actividad remunerada y ello ya implica un compromiso que deriva estar sujeto a una serie de disposiciones legales que marcarán obligaciones y derechos.

Es notable el desarrollo que ha experimentado el derecho administrativo y su aplicación en las estructuras gubernamentales en nuestro país, como también es encomiable el esfuerzo de todos aquellos que lo han hecho posible, lo que nos lleva a reflexionar que dichos avances han sido impulsados por hombres y mujeres que entregados al trabajo como seres humanos entienden las necesidades colectivas y se esfuerzan por encontrar día con día los senderos para la consolidación de una vida social más justa y equilibrada.

### Organización de la administración pública federal

El concepto de *gobierno* se utiliza para designar al conjunto de los poderes públicos de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía; de esta forma, "es el elemento dinámico del Estado encargado de garantizar la convivencia

<sup>28</sup> *La renovación moral de la sociedad, 1982-1988*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, 1998.

pacífica. Con frecuencia se incurre en identificar Estado y gobierno como si se tratara del mismo fenómeno; si bien ambos se encuentran entrelazados, ello no quiere decir que sean iguales".<sup>29</sup>

En razón de lo anterior y para dejar en claro las posiciones que se expresan en torno al tema, consideramos la función de gobierno como la facultad para establecer las políticas que norman la dirección del Estado, con funciones y órganos específicos. Jellinek ha establecido que "en su carácter de asociación organizada, sigue necesariamente a los órganos del Estado".<sup>30</sup>

Así, los órganos que lo constituyen conforman una unidad jurídica mediante la cual el Estado realiza sus funciones de manera equilibrada; por tanto,

la ciencia de la administración es el sistema de conocimiento con el cual los hombres pueden atender relaciones, predecir efectos e influir resultados en cualquier situación en la que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común. La administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno; por tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva.<sup>31</sup>

En términos generales se concibe al gobierno como la unidad dotada de poder de mando que surge de la integración y la interacción de la totalidad de los órganos públicos que ejercen las diversas funciones gubernamentales dentro del Estado;<sup>32</sup> en sí el gobierno manifiesta su voluntad y desarrolla su actividad a través de órganos encargados de ejercer las funciones establecidas por los ordenamientos jurídicos.

Con el incremento gradual de las tareas gubernamentales se inició una centralización de las decisiones en cada una de las dependencias, así como la división de tareas y el nombramiento de titulares en las áreas administrativas en expansión. En consecuencia, surgió la necesidad de incorporar personal que cumpliera con las atribuciones y los programas encomendados a dichas áreas, originándose las jerarquías dentro del gobierno.

A diferencia de Marx y Lenin, Weber llegó a la posición de que las administraciones centralizadas podrían ser ineludibles, ya que "el desarrollo cuantitativo y cualitativo de las tareas de gobierno, que exige una superioridad técnica a causa de la creciente necesidad del entrenamiento y de la experiencia, favorece inevitablemente

<sup>29</sup> Rodrigo Moreno Rodríguez, *op. cit.*, p. 37.

<sup>30</sup> Jellinek, *op. cit.*, p. 412.

<sup>31</sup> Citado por Ricardo Campos, *Apuntes sobre el Estado, la administración pública y sus reformas; liberalismo y democracia*, México, Géminis Editores e Impresores, 2000, pp. 65-66.

<sup>32</sup> Rodrigo Moreno Rodríguez, *op. cit.*, p. 39.

la continuidad de una parte de los funcionarios. Con ello surge siempre la posibilidad de que se forme una organización social permanente para los fines del gobierno, lo cual equivale a decir: para el ejercicio del dominio".<sup>33</sup>

Partiendo de las afirmaciones de Woodrow, "la administración es la parte más ostensible del gobierno, es el gobierno en acción, es el ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno"; en este sentido se fue gestando este sector llamado "administración pública".<sup>34</sup>

Los cambios que se fueron generando en el Estado, aunados al crecimiento de la población, originaron un incremento en la demanda de servicios públicos. El aparato gubernamental, dada la amplitud de su función administrativa —"cuyo medio de acción esencial es humano... su administración adquiere existencia material por los individuos que la componen y sus instituciones no pueden ser concebidas sin el personal que les da vida";<sup>35</sup> en este sentido se vio de pronto ocupado por un sinnúmero de trabajadores, los cuales en ocasiones no tenían claridad de la función que les correspondía desempeñar; no obstante, y haciendo uso de la ambigua y discrecional reglamentación existente, asociada a la falta de un servicio civil de carrera, sólo con la buena voluntad y creatividad de algunos funcionarios públicos se cumplía con los compromisos gubernamentales.

El problema se expande con "la confusa organización del servicio público, sus indefiniciones, la abundante legislación superpuesta y contradictoria, sumada a la ausencia de una carrera administrativa y a la desestructuración en la administración de personal".<sup>36</sup>

Del conjunto de servidores públicos, la excepción la constituían aquellos cuya contratación no exigió como requisito contar con experiencia en la labor gubernamental: el "amiguismo", los "compadrazgos" y el "nepotismo" fueron factores que caracterizaron diversas épocas en el gobierno, que desde luego motivaron infinidad de quejas, reclamaciones y denuncias contra los titulares de diversas dependencias gubernamentales, quienes amparados en ese hecho, en leyes excesivamente discrecionales, y con la ausencia de mecanismos claros de control, descuidaban sus funciones o las realizaban a su arbitrio.

<sup>33</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, p. 117.

<sup>34</sup> Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, II, 1887, p. 197.

<sup>35</sup> José Chanes Nieto, *Administración y política*, México, Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, 1997, pp. 27-28.

<sup>36</sup> Miguel Duhalt Kraus, *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p. 59.

Imperaron muchas veces caprichos o autoritarismos, aun a sabiendas de que ciertas medidas obstruían el adecuado desarrollo de las actividades; entre la anarquía prevaleciente se generaban situaciones anómalas que desvirtuaban la esencia del servicio público, dando paso a una desmedida corrupción.

Estos factores, aunados a muchos más, que no permitían la transparencia en el ejercicio de los recursos y de las funciones, dieron origen a la instrumentación de mecanismos de control para detener las irregularidades y para prevenirlas a futuro. Podemos decir que la organización de la administración pública transitó por varias etapas en las cuales el poder ejecutivo incorporó una serie de controles internos; sin embargo, estos esfuerzos no siempre fueron suficientes.

A la administración pública debemos entenderla desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales". Y desde el punto de vista material como "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y la existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".<sup>37</sup> No obstante, como se ha venido mencionando, la centralización de las decisiones y el aumento considerable de las tareas del gobierno generaron crecimiento del poder y, en consecuencia, se empezó a hablar de un modelo burocrático.

En este contexto, la creciente complejidad de las funciones gubernamentales generó la burocratización de las instituciones como forma de organización, la cual se instaura dada la dimensión de los Estados y de su organización interna. Max Weber la describe como

una estructura jerárquica caracterizada por una delegación de la autoridad de arriba hacia abajo; una serie de funciones en oficinas que poseen deberes y responsabilidades prescritas; reglas, fórmulas, reglamentos, que norman las operaciones de la organización y el comportamiento de sus miembros; un personal técnicamente calificado que se emplea de acuerdo con un escalafón y se promueve de acuerdo con sus resultados y capacidades y la escala de salarios se calcula sobre la base del rango y la jerarquía.<sup>38</sup>

De esta forma podemos señalar que cualquier culto a la incompetencia sólo puede conducir al desastre.

México cuenta hoy con una sólida organización que permite tener mayor claridad en el rumbo y las metas que el gobierno federal se ha propuesto para la consecución de sus fines. De esta forma, su Constitución Política establece que

<sup>37</sup> Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 119.

<sup>38</sup> Max Weber, *op. cit.*, p. 34.

la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.<sup>39</sup>

Acorde con lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de la administración pública federal, la cual se divide en: administración centralizada integrada por la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la consejería jurídica del Ejecutivo federal; por su parte, la administración paraestatal está conformada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Para lograr equilibrio y equidad en la labor gubernamental, según lo establece la citada ley, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango, y entre ellas no habrá, por tanto, preeminencia alguna.

Constitucionalmente, el poder Ejecutivo se deposita en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien con objeto de dividir el peso de la administración, nombra al frente de cada secretaría a un secretario de Estado con la disposición necesaria para enfrentar los grandes desafíos y la complejidad de la labor gubernamental, y quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxilia de subsecretarios, oficial mayor, directores generales, coordinadores generales, directores de área, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa, así como por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones reglamentarias.

De esta forma, al conjunto de los colaboradores más cercanos del depositario del poder Ejecutivo federal se le ha llamado *gabinete*, no obstante que ninguna disposición constitucional lo establezca, y hasta se ha clasificado en legal o restringido, ampliado y especializado.<sup>40</sup>

Cada secretaría y departamento administrativo contará con un reglamento interior que determinará las atribuciones de sus unidades administrativas. Cada titular

<sup>39</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2002, p. 85.

<sup>40</sup> José Chanes Nieto, *Administración y política*, México, Universidad de Guanajuato, 1993, p. 49.

expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para su funcionamiento.

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el poder Ejecutivo de la Unión cuenta con las siguientes dependencias:

#### Administración pública centralizada

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal<sup>41</sup>

Por su parte, la administración pública paraestatal, según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se integra por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, de crédito, además de los fideicomisos públicos, entre los que se cuentan:

<sup>41</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En el decreto por el que se expide la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal aparece una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y una adición a la Ley de Planeación (*Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003, pp. 57, 58 y 59).

Los institutos:

- Mexicano del Seguro Social
- Mexicano del Petróleo
- Mexicano de la Radio
- Mexicano del Transporte
- Mexicano de Cinematografía
- Nacional de Estadística, Geografía e Informática
- Nacional Indigenista
- Nacional de Ecología
- Nacional de la Nutrición

Las comisiones:

- Federal de Electricidad
- Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
- Reguladora de Energía
- Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

Los consejos y fondos:

- Nacional de Ciencia y Tecnología
- Nacional de Población
- Técnico Consultivo Nacional Forestal
- Mexicano de Inversión
- Para la Desregulación Económica
- Nacional de Fomento al Turismo
- Nacional para el Fomento de las Artesanías
- De Cultura Económica
- Petróleos Mexicanos

Los organismos públicos autónomos constitucionales:

- Instituto Federal Electoral
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- Banco de México
- Auditoría Superior de la Federación
- Universidad Nacional Autónoma de México

Dicho ordenamiento establece la competencia y las atribuciones de cada una de las secretarías antes mencionadas, las de la consejería jurídica del Ejecutivo Federal, de la administración pública paraestatal y de los organismos públicos constitucionales autónomos. De esta forma queda claro que los órganos de la administración pública federal o locales son unidades administrativas entre las que se divide la competencia del Estado, la cual deriva de la atribución de funciones administrativas respecto de los distintos asuntos que son objeto de la propia dependencia de que se trate.

Como puede observarse, con objeto de lograr una adecuada racionalidad y un desempeño idóneo de las acciones gubernamentales, aparece como parte de la estructura misma del Estado una organización central con ramificaciones de especialización por cada área.

Bajo esta perspectiva, los gobiernos se han visto en la necesidad de renovar estructuras administrativas, adecuar funciones e implementar sistemas que no en todos los casos han sido las más apropiadas; estas modificaciones han tenido a través del tiempo no sólo motivaciones administrativas para fortalecer una determinada área, sino que también han estado sustentadas en determinaciones eminentemente políticas.

Las grandes naciones del mundo lo son, en buena medida, porque detentan administraciones públicas de alta calidad. Pero estas administraciones tienen calificaciones superiores porque están integradas por servidores públicos formados expresamente para administrar. En esas naciones se ha desterrado el diletantismo en el despacho de los negocios públicos y establecido carreras administrativas dotadas de profesionalización.<sup>42</sup>

Arribar a un estado de cosas como el planteado anteriormente requiere contar con una clara visión tanto del tipo de nación que se quiere como de la calidad de sus servidores públicos. Al respecto, Jesús Reyes Heróles señaló:

Hoy en día tiene que lucharse porque la sociedad civil sea cada vez más una sociedad política y de esta manera evitar que el Estado se aleje y sobreponga a la sociedad, logrando que la sociedad civil sea cada vez más política; con ello se impide que la administración supla al gobierno, que los administradores sustituyan a los políticos y que la administración convertida en gobierno se independice o separe del votante.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Omar Guerrero, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p.1.

<sup>43</sup> Jesús Reyes Heróles, *La reforma política y sus repercusiones en los estados*, México, Cuadernos INAP, Serie Praxis, 1979, núm. 18, p.14.



En este sentido, la población ha asumido la responsabilidad en la toma de decisiones respecto de las personas que quieren que las gobierne y han puesto, por medio de la rendición de cuentas, un límite a los excesos y desviaciones gubernamentales que caracterizaron a la administración pública en otras épocas. Su descontento por ese tipo de actitudes se ha dejado sentir y, en consecuencia, se han reencauzado las políticas públicas y se ha innovado la esfera gubernamental, lo que nos permite vislumbrar nuevos tiempos y actitudes de los servidores públicos.

En el contexto general, la globalización ha llevado a los gobiernos de las naciones a modificar esquemas y estructuras gubernamentales con miras a dar mayor transparencia y efectividad a las acciones que tienen que ver con la satisfacción colectiva de los gobernados y con la salvaguarda de sus derechos individuales en el contexto de la democratización del país. "Antes de que termine este siglo el mundo cultural habrá completado el reajuste de las instituciones políticas pasadas e intentará la creación de nuevos sistemas que, alejados de los dogmatismos anteriores o de ilusorias doctrinas, coloquen al hombre en la forma de gobierno que corresponda a las condiciones sociales del futuro".<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Enrique Tierno Galván, prólogo al libro *Introducción del derecho político*, de Pablo Lucas Verdú, Barcelona, Bosch, 1958.

## II El control interno y externo al poder Ejecutivo: una nueva filosofía en la rendición de cuentas

### La Secretaría de la Función Pública como órgano de control interno del poder Ejecutivo. Enfoque preventivo y de profesionalización

Consecuencia de la acción legislativa inspirada en las necesidades ciudadanas y considerando que "el mundo de las grandes masas está llamando a nuestras puertas y no puede ser gobernado por leyes caducas que en la actualidad nos gobiernan, ni por débiles instituciones en transición perentoria, ni por gobernantes que periódicamente han hecho del poder público un lastimoso *modus vivendi*",<sup>1</sup> es importante mencionar que a la luz de la tendencia democrática que recorre el mundo, en México se han impulsado importantes cambios legislativos que están trasformando de fondo las políticas públicas encaminadas al establecimiento de acciones de control de la labor pública para que los recursos del pueblo sean administrados con honestidad y eficiencia.

En el marco de esta nueva filosofía se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,<sup>2</sup> la cual señala en su artículo segundo transitorio que se derogan los títulos primero, tercero y cuarto en materia de responsabilidades administrativas, tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente en lo que respecta al ámbito federal y que las

<sup>1</sup> Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 16.

<sup>2</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 2002.

En este sentido, la población ha asumido la responsabilidad en la toma de decisiones respecto de las personas que quieren que las gobierne y han puesto, por medio de la rendición de cuentas, un límite a los excesos y desviaciones gubernamentales que caracterizaron a la administración pública en otras épocas. Su descontento por ese tipo de actitudes se ha dejado sentir y, en consecuencia, se han reencauzado las políticas públicas y se ha innovado la esfera gubernamental, lo que nos permite vislumbrar nuevos tiempos y actitudes de los servidores públicos.

En el contexto general, la globalización ha llevado a los gobiernos de las naciones a modificar esquemas y estructuras gubernamentales con miras a dar mayor transparencia y efectividad a las acciones que tienen que ver con la satisfacción colectiva de los gobernados y con la salvaguarda de sus derechos individuales en el contexto de la democratización del país. "Antes de que termine este siglo el mundo cultural habrá completado el reajuste de las instituciones políticas pasadas e intentará la creación de nuevos sistemas que, alejados de los dogmatismos anteriores o de ilusorias doctrinas, coloquen al hombre en la forma de gobierno que corresponda a las condiciones sociales del futuro".<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Enrique Tierno Galván, prólogo al libro *Introducción del derecho político*, de Pablo Lucas Verdú, Barcelona, Bosch, 1958.

## II El control interno y externo al poder Ejecutivo: una nueva filosofía en la rendición de cuentas

### La Secretaría de la Función Pública como órgano de control interno del poder Ejecutivo. Enfoque preventivo y de profesionalización

Consecuencia de la acción legislativa inspirada en las necesidades ciudadanas y considerando que "el mundo de las grandes masas está llamando a nuestras puertas y no puede ser gobernado por leyes caducas que en la actualidad nos gobiernan, ni por débiles instituciones en transición perentoria, ni por gobernantes que periódicamente han hecho del poder público un lastimoso *modus vivendi*",<sup>1</sup> es importante mencionar que a la luz de la tendencia democrática que recorre el mundo, en México se han impulsado importantes cambios legislativos que están trasformando de fondo las políticas públicas encaminadas al establecimiento de acciones de control de la labor pública para que los recursos del pueblo sean administrados con honestidad y eficiencia.

En el marco de esta nueva filosofía se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,<sup>2</sup> la cual señala en su artículo segundo transitorio que se derogan los títulos primero, tercero y cuarto en materia de responsabilidades administrativas, tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente en lo que respecta al ámbito federal y que las

<sup>1</sup> Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 16.

<sup>2</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 2002.

disposiciones de la misma seguirán aplicándose a los servidores públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local del Distrito Federal.

Esta nueva ley es una innovación a la forma de ver y de hacer las cosas, esto es, de hacer más eficiente la labor gubernamental en la administración pública, ya que, como señala Carrillo Castro: "estamos convencidos de que una deficiente organización política así como una ineficiente, alambicada y en ocasiones corrupta administración pública, afecta negativamente la vida y el funcionamiento de una sociedad... por lo tanto su mejoramiento y puesta al día debe ser motivo de atención y alta prioridad para quienes tienen a su cargo las decisiones de orden político o gubernamental".<sup>3</sup> En este sentido, los cambios que se han operado se refieren a una visión que reforma integralmente estructuras, operación y mecanismos tanto para ingresar al servicio público como para ejercer adecuadamente las labores de control y supervisión.

La función encomendada a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se reorienta con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>4</sup> en sus artículos 26 y 31, adiciona tres fracciones y modifica dos de las ya existentes, con lo cual se da vida a la Secretaría de la Función Pública. Por tanto, todas aquellas disposiciones legales que hagan mención a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se deberán entender referidas a esta nueva secretaría.

El cambio de denominación no modifica en esencia el objeto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ni las atribuciones conferidas a la extinta Secretaría de la Contraloría; por el contrario, le otorga nuevas atribuciones.

Cuentan, entre las nuevas atribuciones que se le confieren, dirigir, organizar y operar el sistema de Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal, además de promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico.

Este cambio de nomenclatura y adición de funciones reconfirma a esta secretaría como el órgano interno de control del poder Ejecutivo y, por tanto, recibe de su titular órdenes y debe rendirle cuentas de sus actos.

<sup>3</sup> Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, México, Porrúa, 1982, p. 100.

<sup>4</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.

Además de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, también se refieren a la misma la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de Obras Públicas, de Bienes Nacionales y del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, entre otras.

Queda claro que el sentido finalista de esta nueva dependencia del Ejecutivo federal es el ejercicio del control administrativo de la administración pública federal, la obligación de formar a la nueva generación de servidores públicos que habrán de incorporarse al Servicio Profesional de Carrera.

La falta de control en los diversos ámbitos del desarrollo humano genera anarquía, desigualdades y corrupción en los gobiernos. Las entidades que no se actualizan corren el riesgo de anquilosarse y neutralizar el derecho que corresponde al pueblo en lo relativo a la rendición de cuentas; en este sentido, Fraga señala que

el Estado que vive hoy una profunda transformación, muestra una curiosidad peligrosa por las nuevas formas políticas y en ocasiones se aleja de su propia tradición democrática o se refugia en estériles y absurdas dictaduras... El mundo ha cambiado lo suficiente para desterrar viejas prácticas políticas que, además de inoperantes, son ofensivas de la dignidad nacional.<sup>5</sup>

Esta nueva dependencia, con base en la experiencia acumulada de su antecesora, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, indiscutiblemente se fortalece e integra los elementos necesarios para hacer realidad el compromiso que debe tener todo servidor público con la ciudadanía y con su gobierno.

Esta nueva filosofía entraña un cambio sustancial en la concepción de la administración pública, ya que establece las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo de un sistema de servicio profesional que busca garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito.

El vínculo entre Servicio Profesional de Carrera y Responsabilidades de los Servidores Públicos adquiere una expresión y sentido de compromiso que busca, ante todo, impulsar el desarrollo de la función pública honesta, transparente y de rendición de cuentas para el beneficio de la colectividad.

La transformación de esta secretaría y la creación de la Auditoría Superior de la Federación presumiría una contraposición o duplicidad de funciones en el ámbito del control administrativo; sin embargo, al analizar el marco jurídico que sustenta a cada uno de estos órganos, se colige que ambas tienen funciones de supervisión, pero con

<sup>5</sup> Andrés Serra Rojas, *Ciencia política*, México, Porrúa, 2003, p. 17.

dependencia distinta; esto es, que mientras la primera se constituye como una dependencia del poder Ejecutivo y su actividad se centra, como ya se mencionó, en la supervisión y el control de las funciones de este poder, la segunda es dependiente de la Cámara de Diputados y sus atribuciones le permiten auditar al propio poder Ejecutivo en lo relativo al manejo de los recursos asignados, con independencia de la labor que al efecto realice su propio órgano de control.

En el ámbito preventivo, conforme a la tradición del Estado mexicano, la actuación de dicha secretaría se ciñe escrupulosamente al respeto de las garantías individuales de los servidores públicos, y se constituye como un órgano cuyo cometido es la prevención y/o sanción de las conductas que no se apeguen a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben regir en el servicio público y que tanto afectan la marcha normal del despacho de los intereses públicos fundamentales.

La fracción I del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que esta secretaría es la encargada de organizar y coordinar las actividades del sistema de control y evaluación gubernamental; por su parte, el artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala que esta dependencia debe emitir un código de ética y hacerlo del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate, para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y las obligaciones que la ley impone a los servidores públicos.

En este sentido, la administración pública debe realizar una serie de acciones para lograr la satisfacción de los intereses de la colectividad, y en relación con la prestación de los servicios públicos asume todos los riesgos que ello implica, abocándose, entre otros, a los siguientes principios que la caracterizan:

1. El principio de cambio que autoriza u obliga a la constante modificación del servicio, en relación con sus propias exigencias.
2. El principio de continuidad que caracteriza al servicio público, pues debe prestarse sin interrupción.
3. El principio de igualdad respecto a los usuarios o beneficiarios del servidor público.
4. El principio de seguridad, que en varios casos limita la acción de los particulares mediante el empleo de la coacción.<sup>6</sup>

En el ámbito de su competencia también debe coadyuvar en la conducción responsable, democrática y participativa del proceso de transición del país hacia una

<sup>6</sup> Miguel Galindo Camacho, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2000, p. 265.

sociedad más justa y humana, consolidando el cambio a través de su nuevo marco institucional y de la plena vigencia del Estado de derecho.

Con dichas reformas adquiere nuevas facultades, entre las que destaca dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, acción que debe interpretarse como una forma de mejorar el desarrollo humano y administrativo de los servidores públicos, en cuanto función meramente preventiva, ya que en cuanto éstos se encuentren mejor preparados bajo el sistema de capacitación y actualización previsto en dicha ley, se evitará la dispersión en las actividades y se estarán previniendo actos u omisiones que pudieran derivar en una responsabilidad administrativa.

Generar confianza en un gobierno no es tarea fácil; requiere transparentar todos los órdenes de la administración pública, mantener informada a la sociedad sobre el ejercicio del poder y la operación de las instituciones públicas, dar a la sociedad la capacidad suficiente para formular denuncias y exigir sanciones a los servidores públicos cuando éstos desvíen su actuación del marco de la ley.

Su función preventiva debe evitar daños causados por las relaciones de producción inequitativas, la concentración de ingreso, los privilegios y la corrupción, que afectan severamente a las instituciones y a las personas. Recordemos el dicho: "Vale más prevenir que sancionar".

En todo caso, lo correcto es establecer mecanismos de control y supervisión para evitar funciones eminentemente sancionadoras; de ello se desprende que el poder preventivo debe estar enfocado a identificar las causas que dieron origen a conductas desviadas, proponer y, en su caso, supervisar acciones que tiendan a evitar su recurrencia, establecer un sistema de evaluación por parte de la ciudadanía respecto a la prestación de los servicios y, a través de diversas herramientas, conocer su percepción respecto de los servicios y los funcionarios que los brindan. Ello permitirá paulatinamente disminuir el índice de servidores públicos sancionados en sus diversas modalidades, entre las que destacan la suspensión o inhabilitación por causas graves.

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, esta secretaría debe abocarse a las siguientes funciones preventivas:

- Abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública a través de la creación de normas y procedimientos dirigidos a prevenir la discrecionalidad y el abuso de autoridad de los servidores públicos en la prestación de servicios.
- Implementar controles de proceso indispensables para garantizar la realización de objetivos encomendados a la administración pública.

- Establecer los mecanismos y programas necesarios en las dependencias y entidades del gobierno federal, que faciliten los esfuerzos integrales y coordinados para lograr la transparencia y el combate a la corrupción.
- Controlar y detectar prácticas de corrupción mediante la identificación de áreas de procesos y servicios críticos susceptibles de corrupción.
- Establecer métodos de evaluación y seguimiento que permitan determinar de manera periódica el desempeño de la función pública.<sup>7</sup>

Es evidente que la ciudadanía ya no cree en compromisos gubernamentales que sólo son moda o únicamente resuelven problemas inmediatos; las nuevas sociedades demandan acciones que incidan realmente en la correcta administración de los recursos en las dependencias públicas y erradiquen las prácticas que tanto dañan la imagen de nuestro país, tanto en el interior como en el exterior. Consideramos que la función preventiva de la Secretaría de la Función Pública debe enfocarse a generar una cultura de respeto, legalidad, y compromiso de funcionarios y ciudadanos.

### La Auditoría Superior de la Federación como órgano de control externo al poder Ejecutivo: una nueva filosofía en la rendición de cuentas

Los desafíos que imponen los nuevos tiempos han hecho posible la evolución de las culturas gubernamentales democráticas, en las que la transparencia y la rendición de cuentas son factores determinantes para preservar el equilibrio de poderes y mantener una sana identidad entre gobernantes y gobernados; de acuerdo con Hamilton, se trata de "esa comunidad de intereses y esa simpatía de sentimientos que en pocos gobiernos se ha materializado, pero sin la cual todos degeneran en tiranía".<sup>8</sup>

En México, el poder Legislativo aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación con miras a consolidar una cultura de rendición de cuentas que arraigue entre todas las personas que de una u otra forma tienen que ver con el manejo de recursos públicos. Su espíritu fortalece y abre la oportunidad a la función de fiscaliza-

<sup>7</sup> Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001.

<sup>8</sup> Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 244.

ción, sin que su actuación en temas específicos transgreda el principio de revisión posterior del control legislativo, de administración integral de los recursos públicos.

Según esta reforma, la revisión de la cuenta pública está a cargo de la Cámara de Diputados, que se apoya para tales efectos en la Auditoría Superior de la Federación, órgano que presenta innovaciones fundamentales que van al fondo real del problema, ya que goza de plena autonomía técnica y de gestión, a diferencia de lo previsto en la ley abrogada que señalaba que la Contaduría Mayor de Hacienda era el órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de la revisión de la cuenta pública del gobierno federal.<sup>9</sup>

El cambio en la concepción para una correcta rendición de cuentas y apertura democrática de los partidos políticos representados en el Congreso fue fundamental para que se consolidaran las reformas propuestas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política, y que al concretarse abrogó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, aprobándose una nueva Ley Orgánica del Congreso.

La desaparición de la Contaduría Mayor de la Cámara permitió en 1999 la creación del nuevo organismo, como entidad encargada de la fiscalización que, como ya lo señalamos, fue producto del consenso de los diferentes grupos políticos y del ejecutivo federal.<sup>10</sup>

En 2000 se publicó el decreto por el que se crea la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual regula la competencia y estructura de la Auditoría Superior de la Federación,<sup>11</sup> cuyos sujetos de fiscalización superior son los poderes de la Unión, los entes públicos federales —entre los que se cuentan los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas— y *demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal*, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes y los poderes de la Unión, las entidades federativas y los municipios que ejerzan recursos públicos federales, y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Como puede observarse, en su concepción se tuvo una visión futurista y de largo alcance, ya que las atribuciones de este órgano engloban a los organismos descentralizados autónomos —atribuciones que la Secretaría de la Función Pública no tiene— e incluso a los particulares, tratándose de personas físicas o morales en el supuesto de

<sup>9</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 18 de diciembre de 1978.

<sup>10</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 30 de julio de 1999.

<sup>11</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2000.

recaudar, administrar o ejercer recursos públicos de la federación asignados o transmitidos para un fin social o servicio determinado.

Este reciente e innovador órgano, cuyo marco jurídico respalda su autonomía técnica de gestión ante la propia Cámara de Diputados, le permite decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; se constituye como el órgano de control externo al poder Ejecutivo en materia de fiscalización de los recursos asignados y en materia de verificación de la actuación directa de los responsables del manejo de la cuenta pública, de acuerdo con la ley que la rige. En su título V establece la determinación de daños y perjuicios, las responsabilidades resarcitorias, el procedimiento para el fincamiento de las mismas, el recurso para inconformarse y la prescripción de las responsabilidades.

El auditor superior de la Federación, Arturo González de Aragón, señaló que no se puede permitir que la confusión, las omisiones irresponsables o en el peor de los casos, la corrupción, sean fenómenos recurrentes de las políticas públicas, sino que se requiere claridad, transparencia y participación de la sociedad en áreas del gobierno; el auditor superior ha definido la misión del órgano a su cargo de la siguiente forma: "Informar veraz y oportunamente a la Cámara de Diputados y a la sociedad sobre el resultado de la revisión del origen y la aplicación de los recursos públicos, del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto, y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los poderes de la Unión y los entes públicos federales en beneficio de la población a la que sirven".<sup>12</sup>

La Secretaría de la Función Pública, en atención al contenido del artículo tercero de su reglamento interior, tiene la obligación, en el ámbito de su competencia, de colaborar con la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados a efecto de establecer los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el adecuado cumplimiento de sus respectivas responsabilidades, con lo que se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 37, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por tanto, esta entidad tiene puesta la mira en la obtención de resultados relativos a la evaluación de la actividad pública. Entre otras, sus funciones son: fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; fiscalizar el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales a través de los informes que se rindan en los términos que dispone la ley. En este sentido, debe entregar el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de

<sup>12</sup> Fuente: [www.asf.gob.mx/archivos/vision.pdf](http://www.asf.gob.mx/archivos/vision.pdf)

marzo del año siguiente al de su presentación. En dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público; no obstante, deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda dicho informe.

En cuanto a la rendición de cuentas, el gobernador de Chiapas, Pablo Salazar, señaló que en México esta actividad es muy limitada a pesar de las múltiples normas y actores que intervienen en la operación y vigilancia de los recursos, aunque ese fenómeno es más grave a nivel municipal.<sup>13</sup>

Tratándose de responsabilidades de los servidores públicos, la Ley establece las sanciones específicas aplicables a quienes infrinjan las disposiciones de la misma, además de establecer que este órgano podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que correspondan.

De igual forma, deberá investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título cuarto de la Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

Hoy el concepto de *rendición de cuentas* ha evolucionado para englobar procesos más complejos de la vida pública del país, alejándose de su acepción estrecha de mera *auditoría* o *fiscalización*, influida por la tradición anglosajona.<sup>14</sup> En ocasiones

<sup>13</sup> Diagnóstico general de la mesa siete, "Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas en México", Convención Nacional Hacendaria, Juriquilla, Querétaro, viernes 6 de febrero de 2004.

<sup>14</sup> De acuerdo con Ugalde (2002a, p. 11), la noción moderna de *rendición de cuentas* tiene su origen en el vocablo inglés *accountability*, que significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo. Para una discusión en detalle de las diferentes acepciones de este concepto y de cómo se ha traducido al español, véase Ugalde (2002a) y Crespo (2001).

se utiliza el término *transparencia* como sinónimo de *rendición de cuentas*, lo cual no es del todo acertado. Formalmente, el *Diccionario de la Lengua Española* define *transparencia* como "la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos". Ésta es una definición demasiado laxa que nos ayuda poco para entender el proceso de transparencia institucional.<sup>15</sup>

En lo que se refiere a la designación del titular de la entidad de fiscalización, los integrantes de la Cámara de Diputados son encargados de hacerlo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, con el procedimiento que la misma ley determina. Una vez designado, durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente, por una sola vez. Sólo podrá ser removido por las causas graves que la propia ley señala expresamente, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título cuarto de la Constitución.

Los aspirantes a titulares de la entidad de fiscalización superior de la Federación, además de cumplir con los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de la Constitución política, deben cumplir con los que señale su propia ley. Durante el ejercicio de su encargo se encuentran bajo restricciones que tienden a evitar parcialidad y objetividad, y por tanto, no podrán formar parte de ningún partido político ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

En este marco normativo, dicha entidad podrá determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes federales y fincar a los responsables las sanciones pecuniarias o indemnizaciones que correspondan. Por su parte, el poder Ejecutivo federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones que se tuvieren que pagar y por sanciones pecuniarias de las responsabilidades resultantes de las revisiones.<sup>16</sup> La institución presupuestaria se diseña sobre una responsabilidad compartida entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Este equilibrio plasma, en la actividad financiera, la idea de la división de poderes como un mecanismo procedimental que garantiza el sometimiento de la economía pública a la voluntad de los ciudadanos.<sup>17</sup> Esto es, tiene un carácter resarcitorio, a diferencia de la responsabilidad administrativa que

<sup>15</sup> Citado por Arturo del Castillo, *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación.

<sup>16</sup> *Constitución Política*, México, Porrúa, pp. 79, 80.

<sup>17</sup> F. Javier Salinas Sánchez, *Economía política-constitucional de los presupuestos públicos*, Madrid, Tecnos, 1983, p. 62.

pueden determinar los órganos de control interno (áreas dependientes estructuralmente de la Secretaría de la Función Pública en las dependencias y entidades de la administración pública federal), y supera las facultades meramente declarativas o correctivas de la extinta Contaduría Mayor de Hacienda.

Con el fin de reglamentar las principales disposiciones de la ley de la materia, se publicó el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, el cual observa el ámbito de competencia, organización y atribuciones específicas del auditor superior y de los auditores especiales, de los titulares de las unidades administrativas, de los directores generales y demás servidores públicos que la integran.<sup>18</sup>

Para la Auditoría Superior de la Federación tiene más relevancia el concepto de quebranto a la hacienda pública federal, pues engloba la parte pecuniaria y la sanción que se fije.

De lo anterior se infiere que la Auditoría Superior de la Federación podrá realizar visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, pero sólo respecto de los procesos reportados como concluidos en el informe de avance referido (que se presenta en agosto). Si no lo hubiera, sólo podrá realizar visitas y auditorías a partir de la entrega de la cuenta pública.

Esto implica que la Cámara de Diputados, a través del ente superior, ya no tendrá que esperar, como se contemplaba en la legislación anterior, hasta la entrega total de la información financiera para iniciar su labor de fiscalización. Las auditorías, visitas o inspecciones que efectúen serán realizadas por el personal expresamente comisionado por la Auditoría Superior, que se aboca a la contratación de profesionales de auditoría independientes que deberán acreditarse fehacientemente para actuar en el ámbito de competencia de las entidades fiscalizadas.

Una previsión innovadora es la referente a la fiscalización de aquellas situaciones consideradas excepcionales en la ley, las cuales darán motivo a que la Auditoría Superior pueda requerir a la entidad fiscalizada la revisión de determinados conceptos, con la obligación de informarle el resultado de dicha revisión o, en caso contrario, proceder al fincamiento de responsabilidades a que haya lugar.

Lo anterior puede derivarse de denuncias debidamente fundadas o circunstancias por las que pueda presumirse el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío. A diferencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, que no contaba con atribuciones para imponer sanciones, la Auditoría Superior sí las tiene; incluso puede promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, presentar denuncias y querrelas penales y coadyuvar con el

<sup>18</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 12 de septiembre de 2001.

Ministerio Público durante la averiguación previa o en los procesos penales correspondientes.

Toda vez que el artículo 35 de la ley de la materia prevé que

cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.<sup>19</sup>

Hoy, la visibilidad de la acción fiscalizadora es más nítida, como resultado de la expansión del universo fiscalizable, de la ganancia de facultades sancionatorias y del carácter público de los resultados de la revisión de la cuenta pública.

El estudio del caso mexicano nos permite corroborar que el área de política de control y evaluación ha experimentado transformaciones a la luz de algunos componentes doctrinales de la Nueva Gestión Pública.<sup>20</sup>

En términos generales, la Auditoría Superior de la Federación es un órgano de Estado, y como tal su actuación o estructura interna no puede ser cuestionada sino por otro órgano de tales características, como lo sería la soberanía de la Cámara de Diputados. Dadas sus atribuciones se constituye como un ente fiscalizador de la Cámara de Diputados para auditar externamente al poder ejecutivo en el ejercicio de la cuenta pública y verificar si la gestión financiera se ajustó a las disposiciones legales y a los lineamientos emitidos para tal fin.

Por otra parte, la Auditoría Superior deberá trabajar en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas y deberá remontar los añejos problemas por los que la extinta Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo no pudo detenerse a trabajar más extensamente, y que por ello constituyen uno de los graves lastres de la administración pública, pues se convirtió en un ente persecutor y sancionador eminentemente. Hace falta una labor preventiva que reactive y principalmente fortalezca el rubro de la rendición de cuentas de los recursos entregados a los funcionarios públicos para su manejo, para abatir el rezago generado a veces por apatía o intereses creados históricamente, obligación ineludible que da legitimidad a los Estados democráticos y se constituye en sano equilibrio de los poderes de la Unión.

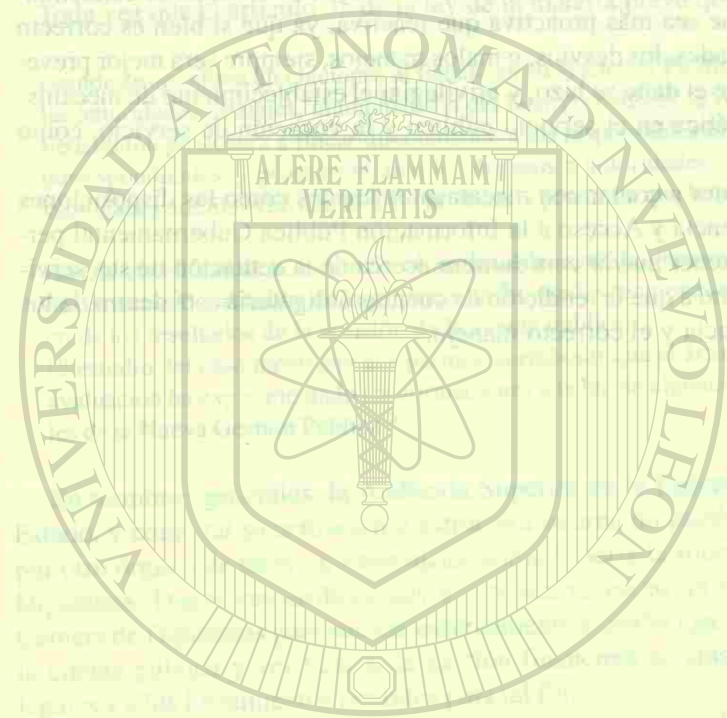
<sup>19</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2000.

<sup>20</sup> Manuel Solares Mendiola, *op. cit.*, pp. 84-85.

Es reconfortante lo manifestado por su actual titular, Arturo González de Aragón, en el sentido de que esta entidad fiscalizadora debe entrar en una etapa de consolidación de una cultura que sea más proactiva que reactiva, ya que si bien es correcto detectar las irregularidades, los desvíos, o malos manejos, siempre será mejor prevenirlos que actuar ya que el daño se hizo, y privilegiar el establecimiento de mecanismos que fomenten la ética en el servicio público y la vocación de servicio, como acciones preventivas.

Arraigar dicha cultura y contar con mecanismos legales como las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental permitirá a la ciudadanía tener mayor certidumbre acerca de la actuación de sus servidores públicos y en torno a que la rendición de cuentas obligatoria está dentro de los cauces de la transparencia y el correcto manejo.





UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

<sup>1</sup> Encuesta del personal de la Universidad Autónoma de Nuevo León, 1940, p. 33.  
<sup>2</sup> Encuesta del personal de la Universidad Autónoma de Nuevo León, 1940, p. 33.

## Segunda parte

### Ontología de los servidores públicos

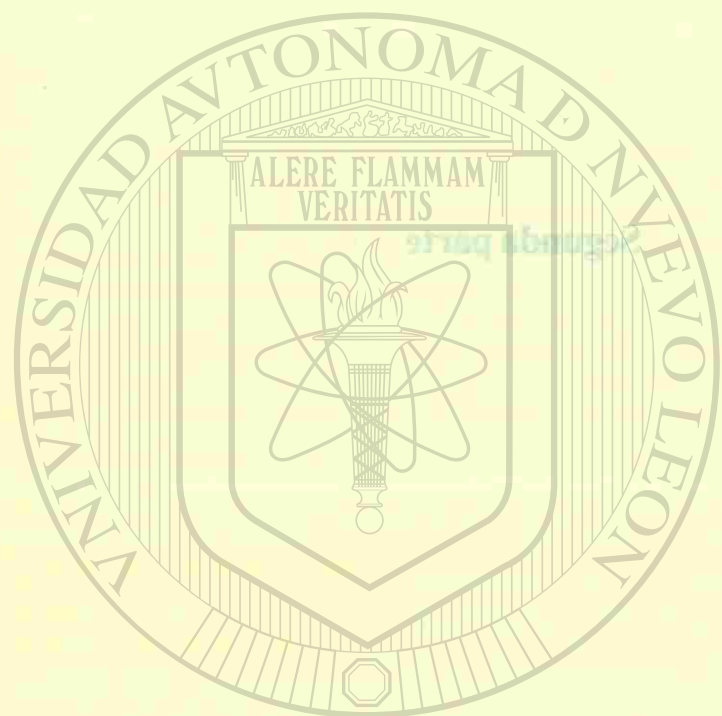
#### El arcaico de la vocación por el servicio público

En el Estado de bienestar, el arcaico de la vocación por el servicio público es un fenómeno que se ha desarrollado en los últimos años. Este fenómeno se manifiesta en la creciente importancia del Estado en la vida social y económica, y en la creciente importancia del servicio público en la vida social y económica. El arcaico de la vocación por el servicio público es un fenómeno que se ha desarrollado en los últimos años. Este fenómeno se manifiesta en la creciente importancia del Estado en la vida social y económica, y en la creciente importancia del servicio público en la vida social y económica.

El arcaico de la vocación por el servicio público es un fenómeno que se ha desarrollado en los últimos años. Este fenómeno se manifiesta en la creciente importancia del Estado en la vida social y económica, y en la creciente importancia del servicio público en la vida social y económica. El arcaico de la vocación por el servicio público es un fenómeno que se ha desarrollado en los últimos años. Este fenómeno se manifiesta en la creciente importancia del Estado en la vida social y económica, y en la creciente importancia del servicio público en la vida social y económica.

De este arcaico de la vocación por el servicio público se deriva la creciente importancia del Estado en la vida social y económica, y en la creciente importancia del servicio público en la vida social y económica. El arcaico de la vocación por el servicio público es un fenómeno que se ha desarrollado en los últimos años. Este fenómeno se manifiesta en la creciente importancia del Estado en la vida social y económica, y en la creciente importancia del servicio público en la vida social y económica.

<sup>1</sup> Encuesta del personal de la Universidad Autónoma de Nuevo León, 1940, p. 33.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA

DIRECCIÓN GENERAL DE

### III Ontología de los servidores públicos

#### El arraigo de la vocación por el servicio público

En un Estado de derecho como en el que se desenvuelve México, los gobernantes solamente pueden hacer aquello para lo que están expresamente facultados por la ley. El ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado es entendido como la realización de actividades de gobierno, por funcionarios públicos, quienes a través de actividades intelectuales o materiales cumplen con la función legalmente encomendada en los diferentes niveles de la institución en que se desempeñan. "Hoy por hoy, el Estado es la más importante de las instituciones políticas y nadie escapa a su acción; es la expresión de una ideología, según la cual se organiza la sociedad, la controla y determina su vida económica".<sup>1</sup>

No ha sido fácil la marcha de las instituciones públicas, pues a través del tiempo han tenido que enfrentar la improvisación del personal con falta de capacitación, los intereses creados, la fuerza de las tradiciones fuertemente arraigadas en las instituciones, las actitudes despóticas basadas en viejas costumbres de hacer las cosas en las estructuras administrativas tradicionales, lo que principalmente se traduce en la ausencia de vocación de servicio.

De este análisis colegimos que surge un conflicto entre conservar la tradición de los viejos estilos acerca de la forma de manejar las instituciones públicas, y entrar a las nuevas corrientes de la modernización y rendición de cuentas, rompiendo con los paradigmas bajo los cuales creció y se ha desarrollado la administración pública.

<sup>1</sup> Eduardo Frei Montalvo, *La política y el espíritu*, Santiago de Chile, Ercilla, 1940, p. 33.

Para el maestro Gabino Fraga, "el servicio público es la actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad".<sup>2</sup> En este sentido, uno de los principales problemas que enfrenta la administración pública es la deteriorada imagen que la ciudadanía tiene del servicio público y de quienes ostentan un empleo, cargo o comisión, en razón de que la ciudadanía no ha encontrado respuesta a sus expectativas en diversos órdenes.

Este problema tiene su origen en el hecho de que los servidores públicos no tienen claridad en la misión al asumirse como tales. En este sentido vale la pena traer a cuentas una definición sobre la misión que deben tener los servidores públicos y que es válida únicamente como punto de partida para la reflexión sobre el tema que nos ocupa: "Desempeñar, bajo los términos legales vigentes, un cargo, empleo o comisión en el gobierno federal, estatal o municipal, comprometiendo el máximo de sus capacidades técnicas, profesionales y personales a efecto de coadyuvar en el cumplimiento de los fines del gobierno y sus instituciones, en beneficio de la sociedad".<sup>3</sup>

Por tanto, al asumir un cargo público todo funcionario debe conocer el marco jurídico referencial de la función que va a desarrollar, por un lado para no incurrir en acciones u omisiones que pudieran derivar en algún procedimiento administrativo disciplinario, y por otro para no incurrir en acciones u omisiones que pudieran adecuar su conducta a los tipos penales previstos por la ley; sin embargo, la dificultad no estriba sólo en ese hecho, sino que es aún más relevante, pues se trata de tener la convicción de cumplir con objetividad, madurez, entrega, responsabilidad, lealtad y compromiso ético la función encomendada.

Con independencia de lo anterior, "los funcionarios públicos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, porque manejan recursos que son de ella... como elemento fundamental de la democracia plena";<sup>4</sup> por ello, es de capital importancia promover y arraigar la vocación de servicio y la rendición de cuentas en el servicio público.

En esencia, esta conceptualización encierra en su conjunto un compromiso fundamental en cuanto a la convicción que debe prevalecer en el ánimo de los servidores públicos, ya que su actividad debe estar orientada en todo momento a servir a la

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>3</sup> Guillermo Haro Bélchez, *Cómo servir mejor a los ciudadanos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1999, p. 30.

<sup>4</sup> Manuel Solares Mendiola, *op. cit.*, p. 208.

comunidad. En ello estriba el principio fundamental del "servidor público": en un auténtico compromiso con el pueblo, con los ciudadanos que a fin de cuentas son los que en una democracia eligen a sus representantes, convirtiéndose en mandatarios de la voluntad popular; ese compromiso trasciende a la lealtad y al compromiso con el gobierno al que sirve y con la administración pública.

En teoría, la función pública debe estar integrada por los mejores hombres y mujeres trabajando en la importantísima actividad de servir a la ciudadanía como funcionarios públicos. Se espera de ellos que aporten tanto actividad intelectual como física para atender en las mejores condiciones los propósitos del Estado.

"En la realidad política, social y económica del país, ha sido muy difícil cambiar los usos y costumbres del poder omnímodo del presidente; para la mayoría de la población, la fuerza de la tradición ocasiona que se siga confundiendo al Estado con el poder ejecutivo".<sup>5</sup> Por ende, al hablar de la mala actuación de un servidor público de una dependencia del poder ejecutivo, con facilidad se generaliza su actuación y se implica a los otros dos poderes de la Unión. De ahí la necesidad de profundizar en el arraigo de una cultura de compromiso, vocación de servicio y cultura de la legalidad.

Las profundas transformaciones experimentadas en los Estados modernos han obligado a realizar una amplísima tarea intervencionista que exige ciertas condiciones, tales como valor moral y capacitación técnica, así como disciplina y la conciencia de una misión elevada: "Un gobierno debe estar constituido de modo tal que ningún hombre sea compelido a realizar algo a lo que la ley no lo obliga, ni impedido de hacer algo que la ley permite".<sup>6</sup>

Bajo estos conceptos, debemos entender que la misión del servidor público es espíritu y objeto de la función pública, es compromiso que se traduce en el ejercicio de un deber, mismo que se debe identificar plenamente con los fines del gobierno traducidos en la atención expedita, eficiente y dentro de los cauces de la ley, de acuerdo con la demanda ciudadana.

En términos generales, debe entenderse que la vocación de servicio en la administración pública es actitud, voluntad, responsabilidad, lealtad e imparcialidad, y es tener claridad en el fin para el cual se fue invitado a colaborar en un gobierno.

En nuestro país cada día es más nutrida la estructura administrativa, situación que ha abrigado al Estado a crear regímenes jurídicos especializados, además de que se han propagado nuevos principios de organización.

<sup>5</sup> México: *legalidad, corrupción e impunidad*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1999, p. 253.

<sup>6</sup> Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la nueva administración pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, p. 17.

En la práctica se observa el arraigo de una cultura pública que a través del tiempo se ha incrustado en las estructuras administrativas y ha permitido a los servidores públicos actuar bajo una tradición y una perspectiva erróneas: cumplir sus funciones con el único fin de cuidar su trabajo sirviendo incondicionalmente al funcionario que los nombró y destinando una buena parte de su tiempo a desarrollar actividades para la promoción personal de sus jefes, quienes utilizan sus posiciones dentro de la administración pública únicamente como trampolines políticos, lo que conlleva descuidar la función específica para la cual fueron contratados, relegando a segundo término la lealtad institucional que es la que debe regir su actuación para responder eficientemente a la ciudadanía.

Con esto podemos afirmar que no siempre se tiene conciencia de que la incondicionalidad debe ser institucional, esto es, de que debe responder a los intereses de la ciudadanía y que hay que aprender a asumirla como primera obligación.

El titular del poder Ejecutivo propuso "nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos los órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidades de sus servidores públicos".<sup>7</sup> La iniciativa que crea la Ley de Responsabilidades de 1982 resuelve la ausencia de un sistema para regular las responsabilidades administrativas y el cambio en la denominación de "servidores públicos", y asumía como propósito arraigar principios encaminados a promover la conciencia entre los servidores públicos respecto del servicio íntegro a la sociedad.

La reforma constitucional antes mencionada estuvo enmarcada en los objetivos y estrategias del Programa de Renovación Moral de la Sociedad instituido por el titular del poder ejecutivo federal y que fue línea rectora de su programa de gobierno. A través de este programa se buscó eliminar la práctica negativa de la corrupción, ya generalizada desde entonces. La función pública en aquella época no representaba un privilegio, sino que implicaba necesariamente la responsabilidad del servidor público que mantiene y sostiene a un gobierno determinado, de manera que la función pública es, finalmente, una de las responsabilidades sociales más elevadas.

El combate a la corrupción se encuentra asociado con el cumplimiento de los principios del Estado. De ahí que es simplista afirmar que la renovación moral se reduce a la persecución y sanción de los servidores públicos corruptos. Para el gobierno, en su expresión práctica, equivale al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del Estado, a la mejor regulación de las responsabilida-

<sup>7</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982.

des de los servidores públicos y fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración pública.

El aspecto medular de la vocación de servicio tiene en gran medida que ver con "el debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas que ocupa desde hace varios años más atención y recursos a nivel global".<sup>8</sup> En este sentido, y atendiendo a los signos de los nuevos tiempos, mucho se ha discutido el hecho de que la alternancia y la pluralidad manifiesta no son factores suficientes ni se constituyen como condiciones suficientes para contar con gobiernos eficientes. Incluso si se cuenta con las mejores leyes, los resultados seguirán siendo exigüos si el aspecto medular relativo a la vocación de servicio no es introyectado debidamente por los servidores públicos.

Al quedar clara la indispensable vocación de servicio de las personas que detentan un empleo, cargo o comisión en la administración pública federal, llegó el momento de considerar la necesidad de un instrumento legal que, amén del Código de Conducta de los Servidores Públicos difundido por el gobierno federal, era necesario para establecer un mecanismo que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito. De esta forma, en México ahora se cuenta con una Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal,<sup>9</sup> instrumento que viene a llenar un vacío que, no obstante los esfuerzos realizados, no permitía la continuidad en los cargos de los servidores públicos honestos y con experiencia, cuya permanencia dependía eminentemente de la decisión unilateral de un mando superior.

El bien común es un producto genuino de la civilidad y, por consiguiente, del Estado. "La comunidad, la existencia del hombre dentro de la sociedad se origina en la solidaridad con nuestros semejantes".<sup>10</sup>

### Actuación ética de los servidores públicos

Vivir en un entorno cambiante en el que los signos de la globalidad se hacen evidentes en la adopción de nuevas formas de organización y convivencia, en los ámbitos demográficos, económicos, estructurales y culturales, sin duda ha permitido avances significativos en nuestro desenvolvimiento y comportamiento en sociedad.

<sup>8</sup> Manuel Solares Mendiola, *op. cit.*, p. 127.

<sup>9</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003.

<sup>10</sup> Aurora Arnaiz Amigo, *Ética y Estado*, México, UNAM, 1999, p. 111.

En las sociedades modernas vivimos en grandes conglomerados; sin embargo, nos hemos aislado cada vez más, pues la convivencia y la comunicación disminuyen, nuestras ideas y pensamientos no siempre los compartimos por razones diversas; con este tipo de actitudes perdemos la valiosa oportunidad de aportar algo útil en beneficio de la colectividad.

Este aislamiento social también se ha transportado a los ámbitos gubernamentales, donde en los últimos tiempos se ha dejado sentir una falta de compromiso con el servicio público, no obstante los grandes esfuerzos que el gobierno ha puesto en práctica para adecuar las estructuras gubernamentales a los vertiginosos avances que imponen los nuevos desafíos de la globalidad.

“Los administradores públicos están aún luchando por configurar la ética de su profesión, no porque sea nueva, sino porque la naturaleza de esta profesión y su papel en la administración han cambiado profundamente con el tiempo”.<sup>11</sup>

Esta forma de convivencia que se ha arraigado en nuestras vidas ha generado hasta cierto punto una preocupante deshumanización en las dependencias públicas respecto de los problemas de los demás. “La falta de ética de algunos funcionarios o servidores públicos al desempeñar su cargo o comisión, ha traído aparejada la consecuencia de tener que legislar sobre la responsabilidad que éstos tienen hacia su país, así como hacia los integrantes de éste”.<sup>12</sup>

En este sentido, respecto de los antiguos sistemas y formas de trabajo que aseguraron en su momento procesos dinámicos que respondieron a las necesidades imperantes para este momento, tal vez algunos ya representen cargas administrativas u obstáculos estructurales que impiden cumplir la titánica tarea gubernamental e imponen derroteros que permitan generar nuevos mecanismos para un desarrollo sustentable.

Los servidores públicos, al no alinear los propósitos personales con los institucionales y buscar nuevas formas de convivencia para contrarrestar el nocivo impacto del hostil ambiente predominante en las oficinas públicas, no ha permitido la innovación; por ello, elevar la confianza de los ciudadanos en su gobierno y que los servidores públicos se sientan orgullosos de su trabajo es el gran reto.

El servidor público debe estar consciente de la trascendencia de su labor en una institución pública. De él y de su compromiso depende en gran medida el cumplimiento

<sup>11</sup> Kathryn G. Denhardt, *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1998, p. 98.

<sup>12</sup> *Código ético de conducta de los servidores públicos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM/Secogef, 1994, p. 205.

to de los planes y programas; de su actitud depende que las personas que demandan un servicio vean satisfechas sus expectativas respecto del gobierno. “En el servicio público existen dos ingredientes principales: la virtud y el conocimiento, porque sin la virtud es difícil el establecimiento de la responsabilidad y sin el conocimiento es imposible reclamar responsabilidad”.<sup>13</sup> De lo anterior se desprende que en la vocación de servicio también intervienen dos elementos que consideramos fundamentales: virtud y conocimiento.

Mediante “principios” y conocimiento de la función encomendada, un servidor público podrá elevar la confianza de los ciudadanos a través del compromiso de brindar servicios oportunos y de calidad, bajo un esquema de trato respetuoso y cordial con objeto de ser parte activa y productiva de una sociedad tan compleja como la que nos ha tocado vivir.

Atendiendo a la conceptualización de Stephen Bailey sobre los atributos de la personalidad del servidor público,

las actitudes mentales de éstos representan esencialmente un ejercicio de reconocimiento, de toma de conciencia de ciertas realidades, que clasifica en tres tipos: el reconocimiento de la ambigüedad moral de los hombres y de todas las políticas públicas; el reconocimiento de las fuerzas del contexto que condicionan las prioridades morales en el servicio público; y la conciencia de las paradojas de estos reconocimientos, que derivan en las cualidades de optimismo, valor y justicia.<sup>14</sup>

Los titulares de las dependencias públicas y todo aquel que trabaje en la administración pública debe tener como premisa fundamental trabajar de forma responsable y ética para satisfacer las aspiraciones y demandas de la sociedad; esto es, debe servir a la ciudadanía y no servirse de un cargo público. “La ética puede ser puramente instrumental, puede ser sólo un medio para un fin, pero un medio necesario. La ética de gobierno es una condición *sine qua non* para una buena política pública. En este sentido, es más importante que cualquier política concreta, porque todas dependen de ella”,<sup>15</sup> además de que en la actualidad no hay algo que irrite más a la población que un funcionario deshonesto y falto de compromiso público con el gobierno al que sirve y con la sociedad misma.

<sup>13</sup> Omar Guerrero, “Moral en políticas públicas”, *Revista de Administración Pública*, Ensayos Contemporáneos, núm. 86, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1994, p. 70.

<sup>14</sup> Stephen Bailey, “Ética y servicio público”, citado en *Administración Pública*, México, Herrero Hnos., 1967, p. 15.

<sup>15</sup> Dennis F. Thompson, “Paradoxes of Government Ethics”, *Public Administration Review*, vol. 52, número 3, mayo/junio 1992, pp. 254-259.

En este contexto

merece destacarse la iniciativa de poner en práctica códigos de ética de los servidores públicos, en función de generalizar valores de conducta que se manifiesten en actitudes y normas de comportamiento en el universo donde despliegan su labor y que incluye no sólo el amplio abanico de las relaciones con el público, sino también con los otros empleados y funcionarios y con los bienes bajo su custodia o administración, de ahí la necesidad de analizar las cuestiones actuales sobre las normas de conducta de todos los titulares de cargos públicos, incluidos los mecanismos relativos a las actividades financieras y comerciales, y de formular recomendaciones de cambios necesarios a adoptar en los mecanismos actuales para garantizar los máximos niveles de corrección en la vida pública.<sup>16</sup>

Dentro de la gama de valores que deben orientar la función pública, como son, entre otros, vocación de servicio, honestidad, imparcialidad, eficiencia, responsabilidad, disposición, respuesta oportuna, verdad, pulcritud, decoro e información oportuna; deseo destacar de manera especial la transparencia, la limitación y la reducción al mínimo indispensable de la reserva y el secreto, protervos hermanos, más de las veces, de delito, e hijos predilectos de los comportamientos autoritarios.<sup>17</sup>

Sólo algunos países han legislado en torno al desempeño de los funcionarios públicos y la determinación de su desarrollo en el campo de la ética; en algunos casos se han creado contralorías; en otros se han constituido tribunales de cuentas. Sin embargo, en muchos otros países se ha llegado a la conclusión de que no contemplaban este aspecto como un elemento prioritario que debiera estar presente en sus legislaciones.

De esta forma,

la Constitución española establece en su artículo 136 al Tribunal de Cuentas, el cual es el órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público; este tribunal tiene la facultad de comunicar a las cortes generales las infracciones o responsabilidades en que a su juicio hubiere incurrido algún funcionario público... La Ley de Funcionarios Civiles del Estado establece que los funcionarios públicos, por el ejercicio indebido de sus atribuciones responderán civil, penal y administrativamente; deberán guardar sigilo riguroso y respeto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo; deberán colaborar legalmente con respeto y obediencia hacia sus superiores jerárquicos, además deberán tratar con esmerada corrección y apoyo a sus inferiores; están impedidos a desempeñar ejercicios de cualquier cargo, profesión o acti-

<sup>16</sup> Comité de Normas de la Vida Pública, creado por el Primer Ministro del Reino Unido, John Major, 1995.

<sup>17</sup> Ricardo Campos, *Gobernación y ética pública*, México, Géminis Editores e Impresores, 1999, p. 68.

vidad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de sus deberes, así como desempeñar otro cargo de la administración estatal; los funcionarios públicos que tengan a su cargo personal de la administración pública, no deberán tolerar, cubrir o inducir a la comisión de una falta porque incurrirán en responsabilidad; están obligados a acatar los principios fundamentales del movimiento nacional y demás leyes fundamentales.<sup>18</sup>

Como puede observarse, los principios de la Ley Española de Funcionarios Civiles tienen gran parecido con el contenido de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de México, lo que permite afirmar que se trata de principios universales, que buscan la solidez de las instituciones y se basan en la ética con que deben actuar las personas encargadas de estructurar el quehacer público.

Cuando falla la ética, cuando los ciudadanos así lo creen fundadamente, no es de extrañar que las discusiones sobre ética desplacen a los temas políticos. La ética pone a salvo la democracia, dejando libre el terreno para el debate sobre el fondo de la política pública, de ahí su importancia. Éste es el sentido en el que la ética es más importante que cualquier otra cuestión específica.<sup>19</sup>

Por fortuna, en la administración pública federal de México existen empleados y funcionarios que han entregado su vida a contribuir a la consolidación del gobierno y de sus instituciones, y actúan conforme a lo establecido en un Estado de derecho, sin que consideren dicha actuación como una obligación, sino como un compromiso ético, acorde con los principios mencionados anteriormente; sin embargo, hay también quienes con su actuación y desconocimiento de la importancia del servicio público, han dejado mucho que desear y ello ha contribuido al deterioro de la imagen de las instituciones del Estado. En este sentido, "el servidor público debe ser hábil para entender la paradoja de los procedimientos de la gestión administrativa, los cuales, por un lado, pueden fomentar la corrección, acceso, responsabilidad y profundidad de análisis; y por el otro, retardar el progreso y la prontitud".<sup>20</sup>

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que antecedió a la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, nació en una época en que se impulsó lo que dio en llamarse la renovación moral de la sociedad, término que inspira a una reflexión sobre los aspectos y comportamientos de los servidores públicos en el terreno gubernamental, que nos conducirá al análisis básico de los aspectos éticos que deben sustentar la actuación de los servidores públicos.

<sup>18</sup> *Código ético de conducta de los servidores públicos*, pp. 213, 214.

<sup>19</sup> Dennis F. Thomson, *op. cit.*, p. 256.

<sup>20</sup> Omar Guerrero, "Moral en políticas públicas", p. 75.

En el sector público se entiende la renovación moral como rectitud y eficacia, permanente apego al derecho e ininterrumpido esfuerzo por superar diariamente las metas que nos proponemos. Ningún proceso material será duradero si a su lado la sociedad no logra desterrar corruptelas, combatir la desconfianza y desechar lo que pueda desunir. Es necesario que la renovación moral genere una administración eficiente, capaz de alcanzar, con su acción, los fines que persigue la sociedad organizada.<sup>21</sup>

Queda claro que los objetivos institucionales de otros tiempos son los mismos en la época actual; persiste la inquietud y la intención de hacer converger el espíritu de la ley con el quehacer cotidiano, para evitar desviaciones que tanto daño hacen a nuestro país.

Para lograr la comunión entre la función pública y la actuación moral de los servidores públicos, como forma peculiar de la conducta humana, la ética ha de hundir sus raíces en el hecho de la moral, como sistema de regulación de las relaciones entre la ciudadanía y los servidores públicos. Max Weber distinguió las cualidades del político y del servidor público, y dentro de este último del funcionario de confianza y del de carrera; subrayaba la pasión y la perspectiva como cualidades morales inherentes al político, porque "la política es un fuerte y duro taladrar de duras tablas... ciertamente, toda la experiencia histórica confirma la verdad: que el hombre no habría podido alcanzar lo imposible si una y otra vez no hubiera tratado de alcanzar lo posible".<sup>22</sup>

"El planteamiento habitual de la cultura ética en la mayoría de las organizaciones del sector público es ignorarla hasta que se desata un infierno y reaccionar entonces a la crisis creando un nuevo conjunto de reglas o poniendo de nuevo en juego las reglas de alguna olvidada directriz o código de conducta".<sup>23</sup> Es comprensible que el comportamiento diverso del ser humano responda a necesidades específicas, pues su desarrollo social parte de una relación indiferenciada, en la que trabajo, arte, conocimiento y religión van enriqueciendo su conducta, de tal suerte que con el tiempo su comportamiento adquiere rasgos propios. De esta forma se constituye un comportamiento práctico a través del cual el hombre llega a transformar con su trabajo la naturaleza para producir objetos valiosos.

<sup>21</sup> "Renovación moral", *Cuadernos de Renovación Nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 19.

<sup>22</sup> G. Plejanov, *El papel del individuo en la historia*, México, Palomar, 1962, p. 86.

<sup>23</sup> John W. Langford, *The International Experience: Reflections on the Way Ahead, Proceedings of a Royal Australian Institute of Public Administration Seminar, Do Unto Others: Ethics in the Public Sector*, enero de 1991, pp. 14-23.

En este sentido, Aristóteles señala en su *Ética*, en torno a la teoría del bien y de la felicidad, que "todas las artes, todas las indagaciones metódicas del espíritu, lo mismo que todos nuestros actos y todas nuestras determinaciones morales, tienen al parecer siempre por mira algún bien que deseamos conseguir; y por esta razón ha sido exactamente definido el bien, cuando se ha dicho que es el objeto de todas nuestras aspiraciones".<sup>24</sup>

Hay que hacer notar que el comportamiento de los hombres en comunidad diversifica su conducta de acuerdo con el objeto con el que entra en relación y de acuerdo también con el tipo de necesidad humana que trata de satisfacer.

Vincular nuestro estudio al comportamiento esperado de un servidor público por parte de la ciudadanía hace necesario relacionar lo moral con los terrenos político y jurídico; en este sentido, la moral tiende a regular las relaciones entre individuos y la política, comprendiendo las relaciones entre grupos humanos como forma de actividad organizada. Son formas de comportamiento que conservan sus caracteres específicos, es decir, una no puede absorber a la otra o la excluye por completo.

Entre las características que buscan los reclutadores del talento administrativo se encuentra el honor, el valor, el optimismo, la firmeza de carácter, la perseverancia, la imparcialidad y el desapasionamiento, contrariamente a lo que apunta el pensamiento de Maquiavelo, ya que él decía que "siempre habrá hombres proclives a ser engañados, no faltará quién los engañe, de modo que el príncipe debe ser maestro en fingimiento".<sup>25</sup> Cabe señalar que las ideas de Maquiavelo no consideran que la moral y otros valores sean ajenos a la política. Aseguraba que en aras de conservar el poder el hombre debía ser bueno, es decir, que la moral debía estar presente, pero que una vez que cambiaran las circunstancias, difícilmente podría el hombre de Estado ser completamente bueno en función de las condiciones prevalecientes.

En torno a esto, la actuación política de los individuos se dirige a defender los intereses comunes de un determinado grupo social en su relación con el Estado o con otros pueblos, mediante organizaciones específicas encaminadas a consolidar o desarrollar el régimen político-social existente como los partidos políticos mientras que en la actuación vista desde el ámbito moral el individuo se desarrolla autónomamente de acuerdo con sus propias convicciones, tomando decisiones personales y asumiendo responsabilidades.

Visto desde otro ángulo, para cumplir con sus objetivos la política necesita asegurarse el consenso de los ciudadanos, es decir, necesita apoyarse en la moral, pues conside-

<sup>24</sup> Aristóteles, *Ética*, España, División, Compañía Editorial, 1998.

<sup>25</sup> Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, p. 47.

ramos que en el ejercicio del poder público la moral debe estar por encima de intereses o convicciones personales.

Moral y política responden a una necesidad eminentemente social; por tanto, el hombre no puede renunciar a ninguna de ellas. Decimos esto porque el hombre es un ser social por naturaleza, forzado a desenvolverse en los terrenos de lo individual y lo colectivo.

En este aspecto,

el interés colectivo de un grupo social, caracterizado en contraposición tanto con los intereses de los individuos que lo componen como con el interés colectivo de otros grupos sociales, no genera razones originales para justificar acciones, sino a lo sumo razones derivadas de principios morales. Aquí cabe recordar que, por definición, las razones morales son razones *últimas*. Si esto es así, entonces no se ve qué tipo de justificación se busca cuando se pregunta por la justificación de la moral: una justificación presupone por definición acudir a ciertos principios, y no se advierte a qué principios pueden acudir para justificar principios últimos, o las reglas que permiten derivar tales principios.<sup>26</sup>

Por otra parte, las formas de comportamiento humano en el terreno legal se relacionan más directamente con la moral, en virtud de que ambas se hallan sujetas a normas que regulan las relaciones entre los hombres. Comparten rasgos esenciales, pero se diferencian de otros: ambas regulan las relaciones comunes mediante conductas obligatorias, pero su cumplimiento se da de manera diferente, ya que las conductas morales se cumplen mediante el convencimiento interno e individual; en cambio, las jurídicas tienen el carácter de imperativos y responden a la necesidad de asegurar una cohesión social, y su cumplimiento se realiza aunque el hombre no esté convencido de las mismas.

En general puede decirse que cuando el hombre regula sus relaciones por una convicción íntima y no bajo la amenaza de una pena, con la consecuente coacción exterior, estamos en presencia de una forma de comportamiento humano más elevado, ya que uno de los índices fundamentales del progreso moral es la elevación de la responsabilidad de los individuos o grupos sociales en su comportamiento moral, lo que va compaginado al comportamiento regulado por el derecho.

De esta forma, los actos morales propiamente dichos son aquellos en los que se puede atribuir a quien los realiza una responsabilidad ética no sólo por lo que se propuso realizar, sino además por los resultados o las consecuencias de su acción.

<sup>26</sup> Carlos Santiago Nino, *Ética y derechos humanos; un ensayo de fundamentación*, Buenos Aires, Astrea, 1989, p. 126.

Así, la responsabilidad se ve ligada a la autodeterminación y la libertad humanas, pues sólo conociendo la opción con que cuenta tendrá el hombre libre decisión de actuar, y en consecuencia puede hacerse responsable de sus actos.

Este es el caso de la pregunta acerca de la justificación de la moral y de la pregunta más específica de por qué alguien debe ser moral. Lo que sí puede darse es, por supuesto, una explicación de por qué una sociedad desarrolla una cierta práctica de discurso moral y por qué buena parte de los individuos tienden a participar en ese discurso. Probablemente — como ha sido señalado muchas veces — intervengan en esta explicación consideraciones relacionadas con teorías evolucionistas (aunque es importante aislarlas de toda implicación justificatoria). Una explicación de por qué se desarrolla socialmente una cierta modalidad de discurso moral y por qué los individuos tienden generalmente a participar en él es todo lo que necesitamos para justificar nuestro interés teórico por el análisis de la justificación moral y de los principios sustantivos a los que ella se aplica.<sup>27</sup>

El tema de la moral en la administración pública sin duda es recurrente y a la vez complejo de abordar. Los valores éticos con frecuencia se consideran estorbosos para la gestión administrativa. La moral es y seguirá siendo el ingrediente principal del bien colectivo de las ciudades modernas. Estriba en los valores morales en los procesos decisorios de las sociedades democráticas, preocupación contemporánea.

Resulta conveniente a estas alturas señalar que los servidores públicos valoren la importancia de actuar bajo esquemas estrictamente legales; sin embargo, es necesario valorar al mismo tiempo que esa actuación esté revestida o sustentada en principios morales, ya que la actuación pública va dirigida a una comunidad pluriétnica y multicultural, y en consecuencia no es posible sustituir la una por la otra, ya que, como se dijo anteriormente, ambas están estrechamente ligadas.

Por consiguiente,

contrariamente al desiderátum que examinamos antes, estas propiedades no son del tipo todo o nada, sino de tipo gradual. Se puede tener mayor o menor capacidad para elegir y materializar principios de conducta y planes de vida y se puede tener mayor o menor capacidad para sentir dolor o placer. Por otro lado, estas dos capacidades se pueden dar juntas o separadas, lo que indica diversos grados de personalidad moral.<sup>28</sup>

Partiendo de esta idea, un individuo no puede ser obligado a vivir bajo principios morales de los cuales no esté convencido, ni a actuar de cierta forma, ni siquiera por

<sup>27</sup> Carlos Santiago Nino, *op. cit.*, pp. 127, 128.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 358-359.



el hecho de formar parte de un grupo de servidores públicos, que tanto en lo individual como en lo colectivo trabajan para alcanzar un fin común para la sociedad; debe ser el convencimiento personal, por una parte, y la consecución de ideales o la auténtica vocación de servicio, por la otra, los principios que guíen sus actos. En todo caso, debe ser consciente de que será su adaptación o alejamiento de dichos principios los que lo llevarán, para bien o para mal, a adoptar decisiones que posiblemente le van a implicar consecuencias eminentemente legales.

Recordemos que Aristóteles señala en su libro II de *Ética*, respecto de la distinción de las virtudes en intelectuales y morales, la virtud y el hábito, que siendo la virtud de dos especies, una intelectual, otra moral, aquella resulta casi siempre de una enseñanza a la que debe su origen y su desenvolvimiento; de aquí nace que tiene necesidad de experiencia y de tiempo. En cuanto a la virtud moral, nace más particularmente del hábito y de las costumbres, y de la palabra misma *hábito*, mediante un ligero cambio, procede el nombre de moral que hoy tiene.

Basta esto para probar que no hay una sola de las virtudes morales que esté en nosotros naturalmente. Jamás las cosas de la naturaleza pueden, por efecto del hábito, hacerse distintas de lo que ellas son: por ejemplo, la piedra, que naturalmente se precipita hacia el suelo, nunca podrá adquirir el hábito de ascender, aunque un millón de veces se la lance en este sentido; el fuego no irá hacia abajo, y no hay un solo cuerpo que pueda perder la propiedad que tiene por naturaleza para contraer un hábito diferente.

Así, pues, las virtudes no existen en nosotros por la sola acción de la naturaleza ni tampoco contra las leyes de la misma, sino que la naturaleza nos ha hecho susceptibles de unas, y el hábito es el que las desenvuelve y las perfecciona en nosotros.<sup>29</sup>

Stuart Mill, influido por los cánones de la escuela clásica, además de precisar y sistematizar las doctrinas de Smith y de Ricardo, inició la humanización de la economía y estudió la conducta del hombre frente a los problemas sociales, enfocándose al *homo oeconomicus* (hombre económico) y concluyó que las leyes económicas son el resultado de la libertad, lo cual se relaciona íntimamente con la libertad individual.

Para el objeto de nuestro análisis, vale la pena destacar de su teoría la "ley del interés personal", según la cual cada individuo busca la riqueza a un precio que para él signifique el menor esfuerzo posible, conservando siempre en el fondo un sedimento de armonía con los intereses generales. De esta forma, los intereses individuales no están reñidos con los generales; lo que sucede es que dentro del individualismo los más capaces deben ocupar el puesto de los incapaces, generando así una corriente permanente de progreso social; por tanto, "el principio mismo del gobierno represen-

<sup>29</sup> Aristóteles, *op. cit.*, p. 43.

tativo descansa en la presunción de que los que poseen el poder abusarán de él en provecho propio; no porque siempre sea así, sino por la tendencia natural de las cosas, tendencia que las instituciones libres (democráticas) tienen por objeto regular... Quien posee el poder más fuerte está cada vez más propenso a abusar de él".<sup>30</sup>

En síntesis, la actuación ética por convicción en la administración pública, y en general en todos los órdenes, será el hilo conductor que permitirá vislumbrar una nueva forma de ver y hacer las cosas, así como de encontrar satisfacción por lo que hacemos, logrando un sano equilibrio entre el ser y el deber ser de los funcionarios públicos.

Este equilibrio permitirá entender los signos de los nuevos tiempos, y definir las estrategias que permitan enfrentar los desafíos de la modernidad y la globalización. Hoy se abren posibilidades como no se habían visto antes; es una buena etapa para consolidar el desarrollo de nuestro país y lograr que la relación entre gobernantes y gobernados sea sencilla, transparente, honrada y apegada siempre a derecho.

Es importante resaltar que en todo este contexto la extinta Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública, emitió un oficio circular mediante el cual hace del conocimiento de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de la Procuraduría General de la República y de las unidades administrativas de la Presidencia de la República, el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, que contiene "reglas claras para que en la actuación de los servidores públicos impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se le presenten, con lo cual se pretende propiciar una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad".<sup>31</sup>

Es evidente que con este código el gobierno federal pretende rescatar aquellos principios básicos que deben caracterizar la actuación de un servidor público, los cuales deben atender primordialmente al bienestar colectivo desterrando las malas prácticas y los vicios que tanto daño hacen a cualquier gobierno.

Se trata de 12 principios básicos que se refieren al bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y

<sup>30</sup> John Locke, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Gemika, 1991, pp. 97, 117.

<sup>31</sup> "Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal", oficio circular, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de julio de 2002, pp. 30-33, fundamentado en los artículos 37 fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 49 y octavo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y quinto fracción I del Reglamento Interior de la anterior Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo. Cada uno de ellos resalta la forma en que debe entenderse la prestación de un servicio, y siendo todos importantes, es prudente destacar el que se refiere al bien común, en el sentido de que todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad.

En su momento fue el programa de renovación moral de la sociedad; actualmente es el Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción el marco para la instrumentación y consolidación del mencionado Código de Ética de los Servidores Públicos. Estos programas, en general, buscan que los servidores públicos cumplan con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, como lo establece la ley de la materia.

Mientras la legislación y los programas de la actual Secretaría de la Función Pública tengan una visión unilateral y sólo estén dirigidos a fomentar una nueva cultura entre los servidores públicos, se estará dejando de nueva cuenta camino para que sigan ocurriendo algunas desviaciones.

En este sentido, es conveniente que se establezcan en la legislación disposiciones específicas, dirigidas a generar una cultura ciudadana, y que encuentre responsables del grave daño que a través del tiempo han provocado los actos de corrupción en la sociedad, pues es claro que este fenómeno no sólo tiene que ver con aspectos eminentemente morales o de desempeño de los servidores públicos, sino que también tiene que ver con la amplia gama de normas, trámites y requisitos establecidos por un aparato burocrático al que debe enfrentarse la ciudadanía para acceder a los bienes y servicios que necesita para su adecuado desarrollo humano, el cual ya no responde a las expectativas de una sociedad cada día más demandante y participativa.

Indudablemente las perspectivas de la actuación ética de los servidores públicos podrán verse consolidadas con la entrada en vigor del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la administración pública federal; dicho servicio profesional de carrera se enmarca en la trascendencia de una institución democrática cuyos impactos y beneficios se reflejarán en resultados tangibles para la sociedad.

El propósito del legislador, al aprobar la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, fue que la ciudadanía cuente con mecanismos para elevar el control y la supervisión del ejercicio público, cuyos resultados hablen de la transparencia y eficaz actuación de los servidores públicos. Esta ley, que da vida al Servicio Profesional de Carrera, hará posible la profesionalización de los servidores públicos y la eficacia en la aplicación de las políticas públicas que la sociedad actual demanda.

## Cumplir por ética o temor a una sanción

Todas las sociedades requieren, invariablemente, del establecimiento de reglas, normas y leyes que regulen su comportamiento respecto de sus demás congéneres, ya que si no fuera así viviríamos en un permanente caos y la anarquía se haría presente en todos los órdenes; por ello, no sólo los abogados deben conocer la ley, sino todos los profesionales y, en general, la sociedad entera, para saber cómo debemos hacer valer nuestros derechos frente a los demás, trátese de un particular o de una autoridad.

El hombre como ser eminentemente social está de forma natural en constante relación con otros hombres dentro de una comunidad; en este sentido, cada persona tiene grandes deseos que busca realizar, y esto origina el nacimiento del interés personal de cada miembro de la sociedad. Estos intereses, a la larga, entran en competencia o incluso en conflicto, y la tarea del orden jurídico consiste en reconocer, delimitar y proteger eficientemente dichos intereses.

Así, los órganos del derecho, llámense legisladores, gobierno o jueces, buscan conservar lo que entendemos como orden social, en el que la exigencia de la justicia es piedra angular; si estos órganos no existieran, sería el poder del más fuerte el que prevalecería. En este sentido, el derecho se apoya en el Estado para hacer que la ciudadanía respete las normas jurídicas establecidas y, en caso de no cumplirlas voluntariamente, existen órganos especializados y funcionarios públicos que tienen la encomienda de velar que se cumplan. Sobre el particular, Rafael de Pina señala: "Se entiende por derecho todo conjunto de normas eficaz para regular la conducta de los hombres".<sup>32</sup>

La definición del derecho apoyada en los conceptos de justicia permitirá tener mayor claridad al entrar al análisis de los excesos de normatividad. Al respecto vale la pena señalar lo que el maestro Daniel Kuri Breña afirma sobre la justicia: "Para Platón, consiste en una armonía entre los elementos constitutivos del Estado, por lo cual cada uno debe hacer lo que le es propio y dedicarse a lo que le corresponde". Aristóteles, en sentido estricto y referida al Estado, la hace consistir en una proporcionalidad en la distribución de honores, funciones, bienes y cargas y en una equivalencia en el cambio entre la prestación y la contraprestación, entre la transgresión y la pena. En este sentido debemos entender que la justicia es un valor que consiste en igualar y ordenar de manera apropiada, equivalente, proporcional y armónica, las relaciones entre los hombres".<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Rafael de Pina Vara, *Diccionario de derecho*, México, Porrúa, p. 227.

<sup>33</sup> Daniel Kuri Breña, *La esencia del derecho y los valores jurídicos*, Estudios Jurídicos, p. 109.

En la administración pública se ha buscado siempre encontrar el equilibrio entre las leyes que se deben cumplir en un Estado de derecho y con la justicia; al respecto, Toral Moreno sostiene que

la justicia implica que los deberes se asuman y se cumplan y que los derechos se adquieran, se ejerciten y se reclamen, y al mismo tiempo, que tengan en cuenta los requerimientos del bien común. Éste no es nunca algo para cuya consecución hubieran de quedar eliminados, absorbidos o eclipsados los auténticos derechos de los ciudadanos, ni tampoco una finalidad que, para alcanzarse, exija, permita o tolere que la persona sea considerada mero medio, sino que ha de concebirse el bien común, según se ha reiterado, como el conjunto de las condiciones que le permiten y, además, le facilitan a cada uno de los integrantes del grupo social su pleno desarrollo y el cumplimiento de su destino, en la inteligencia de que la noción misma del bien común supone por necesidad el respeto a la persona humana y el aseguramiento de los derechos que le corresponden.<sup>34</sup>

Como ya lo afirmamos, la aspiración de cualquier sociedad en lo individual y en lo colectivo es el respeto de sus derechos, un trato digno y que prevalezca la justicia en todos los ámbitos.

La Constitución política, ley suprema que rige el orden social en que nos desenvolvemos, estableció las garantías individuales y demás derechos de los ciudadanos, además de sus obligaciones y las del Estado mexicano, en su carácter de autoridad responsable del cumplimiento cabal de dichos preceptos jurídicos.

En este sentido, el Estado, a través de sus instituciones y dependencias gubernamentales, tiene la obligación de garantizar a los ciudadanos el derecho a la educación, a la salud, a la protección y al desarrollo de los pueblos indígenas, a la familia y a la planeación familiar, a contar con una vivienda digna y decorosa, al trabajo, a la libre manifestación de las ideas, a la libertad de imprenta, a ejercer el derecho de petición, a asociarse y reunirse pacíficamente, a poseer armas en su domicilio, a entrar y salir de la República mexicana y viajar libremente por su territorio, a no ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, a no ser privado de la vida, la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, ni a ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino por mandamiento escrito de la autoridad competente que funde la causa legal del procedimiento, a que se le administre justicia gratuitamente; entre otras, éstas son las obligaciones del Estado para preservar la paz y la tranquilidad de la población.

<sup>34</sup> Jesús Toral Moreno, *Ensayo sobre la justicia*, Estudios Jurídicos, 1, pp. 133, 134.

En consecuencia, para dar cumplimiento a estas responsabilidades, las dependencias que integran la administración pública están en una constante búsqueda por diseñar e impulsar mecanismos de control y evaluación que permitan prevenir conductas de los funcionarios responsables de las oficinas gubernamentales que, por acción u omisión, pudieran lesionar los intereses de la comunidad.

La instrumentación de estos mecanismos siempre encaminados a prevenir más que a corregir, requieren un soporte legal adecuado que los haga obligatorios; sin embargo, en esta búsqueda se ha llegado a excesos normativos que muchas veces han servido para que algunos funcionarios se amparen en las mismas disposiciones legales para la comisión de actos, constitutivos incluso no sólo de una responsabilidad administrativa sino de un ilícito penal.

La propia ley ha permitido que al amparo de su discrecionalidad, o su ambigüedad, no aclare o no precise algunos aspectos que en la práctica permiten que un trámite o una resolución se conviertan en un verdadero laberinto administrativo, sin poder detectar en qué parte del engranaje administrativo se propicia la corrupción o el manejo indebido de la información.

No siempre se ha podido demostrar que mucha normatividad es sinónimo de eficiencia o transparencia administrativa; ha quedado claro que en esos largos y tortuosos trámites para obtener algún servicio que, como ya lo explicamos, no es una dádiva del gobierno sino una responsabilidad y un derecho de la ciudadanía, se esconde una amplia posibilidad de corrupción que daña tanto la imagen del gobierno como los intereses de quien tiene el derecho de recibirlos gratuitamente.

Exigir a un ciudadano que cubra una lista interminable de requisitos para realizar algún trámite o para obtener algún servicio pone al descubierto que los mismos mecanismos de control que ha establecido cada dependencia no son funcionales, que sus registros no han sido actualizados por descuido, negligencia o en forma deliberada, que su estructura es en exceso burocrática, que no se cuenta con el personal capacitado para brindar el servicio o que tal situación se prohija internacionalmente para dificultar y permitir la discrecionalidad que tanto daño hace a las instituciones.

Ejemplos de lo que decimos se han vuelto lugar común en los medios de comunicación, trátase de prensa escrita, radio o televisión. ¿Cuántas veces no hemos escuchado casos en que funcionarios de alto nivel han defraudado a las instituciones, y por ende al pueblo, y bajo el amparo de la misma ley han evadido la responsabilidad en los ámbitos penal y administrativo?

El tema de la corrupción y la impunidad no sólo se encuentra en los niveles inferiores de la administración pública, sino en todos los estratos de las dependencias oficiales. No se puede hablar de que los males sólo residen en las personas que atienden directamente al público, sino que va más allá; posiblemente el escudo para encubrir

otros niveles de corrupción son las áreas de servicio, y lo más grave está oculto; de ello sólo se enteran en los altos niveles: son firmas, autorizaciones, etcétera.

La corrupción es uno de los grandes problemas del mundo, que deriva de una serie de condiciones y prácticas indebidas en la gestión de las instituciones tanto públicas como privadas. En México, es una de las grandes preocupaciones de la ciudadanía y de algunos servidores públicos comprometidos con las instituciones del país.

Se propicia entre otras cosas por la existencia de un marco normativo excesivamente regulatorio que, paradójicamente, permite e incluso fomenta la discrecionalidad en la toma de decisiones por parte del servidor público, y por la falta de honestidad de algunos de ellos. Su costo es muy elevado, tanto en términos económicos como en lo relacionado con el daño social que causan a los principios y valores de las personas y las instituciones.

Este fenómeno ha creado en la ciudadanía una percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental, que repercute de manera sustantiva en la imagen y el desempeño de las instituciones públicas en su conjunto.

La apreciación generalizada de la ciudadanía respecto de la corrupción que priva en las instituciones públicas es que se cuenta con información limitada sobre las áreas proclives a su acción y se observa una clara resistencia a reconocer y documentar conductas irregulares, lo cual genera en gran medida la ausencia de un entorno de confianza que facilite la participación de la propia ciudadanía para denunciar dichas conductas.

Promover una cultura de la legalidad y combatir la corrupción y la impunidad alentará un desempeño transparente, honesto y ético de los servidores públicos de la administración pública federal, y permitirá acortar tiempos para alcanzar los objetivos gubernamentales y asegurar los resultados en beneficio de la ciudadanía.

El combate a la corrupción involucra múltiples aspectos, entre los cuales destaca la necesidad de diseñar, hacer e implantar políticas públicas coherentes, efectivas y coordinadas. Controlar la corrupción de manera sistemática requiere una buena dosis de talento administrativo, ya que implica conciliar y desarrollar simultáneamente tareas en varios frentes. La literatura sobre la corrupción en México ha hecho notar que se trata de un fenómeno complejo que no se restringe a un solo tipo de prácticas, sino que involucra formas múltiples y distintas, y en el que intervienen elementos muy variados.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> José Octavio López Presa, *op. cit.*, p. 67.

La disposición para el cambio es evidente. Queda claro que son los hombres, los funcionarios, los que han hecho de la función pública una forma de vida, pero no para servir a los demás, sino para servirse de un cargo público.

Insistimos: es la excesiva normatividad la que permite los males de la impunidad; por ello es necesario transparentar los trámites, desregular, que el servidor público cumpla con las funciones que le han sido encomendadas, contratar personal suficiente y bien capacitado, romper viejos esquemas, crear nuevos paradigmas, abrir a la ciudadanía los archivos, no ocultar nada, ser transparentes; esto es lo que permitirá recobrar la credibilidad de la administración pública.

También debemos analizar el hecho de que muchas veces las mismas normas que se emitieron tanto para controlar eficientemente a los servidores públicos como para establecer mecanismos de control administrativo no permiten, o de plano dificultan, la investigación de conductas anómalas que interfieren con el sano desarrollo de la función pública.

La función de los órganos internos de control en las dependencias de la administración pública federal o local es eminentemente preventiva; sin embargo, en la práctica se han convertido en órganos persecutores de conductas que en cierto grado afectan el sano desenvolvimiento de las mismas dependencias, cuando deberían ser evaluadores de la calidad de los servicios e identificadores de problemas de orden estructural y operativos que impiden localizar fallas estructurales de fondo. Estos órganos de control deberían ser instituciones de cambio y profesionalización de los servidores públicos para elevar la respuesta gubernamental.

A la luz del análisis que hemos venido realizando, podemos señalar que la creación de la extinta Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en su momento tuvo como objetivo ejercer labores de supervisión y control en virtud de que en el gobierno se distorsionó el sentido de la función pública y no se encontró en el trabajo de los servidores públicos auténtica vocación de servicio, lo que trajo como consecuencia que los esfuerzos del gobierno federal y de los gobiernos locales se vieran empañados por la deficiencia de los servidores públicos que tanto han dañado a la sociedad.

Con lo dicho anteriormente no se trata de enjuiciar a todos los servidores públicos encargados de las funciones públicas, pues existen excepciones: hay personas que realmente están comprometidas con una causa, la de la justicia y la equidad, la causa de que todos tenemos los mismos derechos y de que hay que trabajar cada día por conquistar el bien común, ya que de él todos nos veremos beneficiados. Esperamos que algún día todos los funcionarios públicos, cuando tengan en sus manos la posibilidad de iniciar o participar en la gran transformación de las formas de ser, actuar y sentir en la administración pública, lo hagan con pleno convencimiento y entiendan

que al ser invitados a colaborar en un gobierno, en primera instancia deben lealtad a la ciudadanía y es a quien no pueden ni deben fallar.

La cada día más creciente demanda de la ciudadanía llevó a que el Congreso aprobara reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el sentido de reorientar las funciones asignadas a la ya mencionada Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual incluso cambió su nombre por el de Secretaría de la Función Pública. Entre las nuevas atribuciones de esta nueva secretaría se incluyó en el artículo 37 de la referida Ley Orgánica la fracción VI *bis*, que establece, como nueva atribución, dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

De igual forma, se reformó la fracción XVIII del mismo artículo, en el sentido de que esta secretaría tendrá la facultad exclusiva de aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones, previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, facultad que antes de la reforma era responsabilidad conjunta de ambas secretarías.

También se adicionó la fracción XVIII *bis*, relativa al establecimiento de normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal, y la fracción XXVI, que se refiere a la promoción de las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico.

Como se puede observar, las nuevas funciones de la Secretaría de la Función Pública son ejercer el control administrativo que ya venía desarrollando la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y llevar a cabo acciones globales en materia de planeación y administración de personal, así como en lo relativo a instrumentar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, con el objetivo de consolidar un gobierno profesional y transparente que establezca las políticas, normas y lineamientos para el desarrollo de una auténtica administración de los recursos humanos.

En términos generales, se busca una mayor eficacia en las instituciones del país para lograr los ideales de justicia, eficacia y rendición de cuentas, en la actualidad anhelo de todas las sociedades del mundo. Sin embargo, alcanzarlo no sólo depende de que se reformen las leyes o se expidan nuevos ordenamientos, sino que se requieran otras cosas adicionalmente, pues de lo contrario se puede caer en el pernicioso lastre de un exceso de normatividad que tiende a volverse un laberinto jurídico que, por encima de las buenas intenciones, en su aplicación sólo beneficia a ciertos grupos en su afán de seguir encaramados en las instituciones o que ingresan a las mismas instituciones con la intención de permanecer en ellas cumpliendo con los mínimos

requerimientos que establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera perpetuándose en un cargo administrativo escudados en la propia ley.

### La función pública para servir al pueblo y no para arrogarla con fines personales

Toda sociedad organizada es dirigida por la voluntad de sus integrantes. Esta voluntad constituye el poder del grupo y surge mediante la soberanía. Ésta es un atributo esencial del poder político que recae en los servidores públicos encargados de cumplir con los mandatos que les ha conferido la población, a través de sus diferentes poderes públicos; pero ese poder no es ilimitado y, aunque tiene el carácter de autónomo está sometido al derecho, y su ejercicio se halla normativamente regulado; por ello, "el poder psicológicamente considerado, es fuerza, pero no ciega, sino orientada racionalmente a la consecución de un fin".<sup>36</sup>

Los hombres encargados de ese poder adquieren la investidura para gobernar de acuerdo con el marco jurídico encabezado por la Constitución federal; en este sentido, Chanes Nieto señala que "el servidor público, a medida que asciende en la jerarquía administrativa, es menos ciudadano y está más alejado de éste, particularmente de sus necesidades y de la realidad en la que se desenvuelve. Los altos funcionarios suelen estar desvinculados de los problemas cuya solución está a su cargo, al encontrarse en una situación distinta a la de quienes no los padecen";<sup>37</sup> en contraposición, el hombre del pueblo se encuentra con él con más facilidad que el hombre falsificado al que el poder da un señorío mal entendido que lo va degradando, creándole falsas expectativas y trastornando su espíritu humanista; así, "es curioso observar cómo el hombre del pueblo, habituado a la miseria, es generoso, comprensivo y ético".<sup>38</sup>

Se ha dicho que entre el pensamiento y el ser hay identificación, mas no identidad; la primera es el elemento racional entre lo que es y lo que pretendemos que sea, y la identidad es la coincidencia con lo que es, queremos y con lo que somos compatibles; de ahí la afirmación de que el poder es envolvente y cuando su uso trae como consecuencia un beneficio propio o totalmente alejado de los fines para los cuales le fue

<sup>36</sup> José Luis Aranguren, *Ética y política*, Madrid, Biblioteca de Política, Economía y Sociología, Guadarrama, 1987, p. 181.

<sup>37</sup> José Chanes Nieto, *Administración y política*, op. cit., p. 165.

<sup>38</sup> Aurora Arnaiz Amigo, *Ética y Estado*, op. cit., p. 106.

conferido a alguien, surge lo que conocemos como abuso del poder, que actualiza el nacimiento de medios jurídicos coactivos para poner freno a ese tal poder abusivo.

Poder como pura fuerza, ejercida directamente por coerción –desde el aparato del Estado– o, indirectamente, por presión democrática abierta (huelgas, manifestaciones, etc.), pero también mediante la acción encubierta, reservadamente ejercitada por los grupos de interés; o bien “Poder” como revestido de ascendiente, prestigio, *glamour*, etc., es decir, “Poder” como *autoridad* (autoridad que no siempre poseen las llamadas “autoridades”<sup>39</sup> La autoridad es un elemento etéreo, se tiene porque así lo determinan los ordenamientos legales; no obstante, ésta realmente se gana con las acciones y las actitudes, con el conocimiento y el compromiso ético que debe revestir la conducta de un servidor público.

La forma del Estado es el contenido de la ética, forma de formas y, como tal, irreductible; se trata de atributos de la individualidad. Por tanto, el dualismo ética-Estado no crea identidad, sino identificación.

Por su parte, el concepto *rendición de cuentas* es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que en su acepción original significa “estar sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo”;<sup>40</sup> no obstante, se ha considerado que “un diseño institucional deficiente de rendición de cuentas puede volver demasiado oneroso controlar el abuso del poder y llamar a cuentas a los gobernantes”.<sup>41</sup> En este sentido, cuando los servidores públicos se apartan de los principios que rigen su actuación, lesionan gravemente la confianza de la sociedad e inhiben la iniciativa de los ciudadanos, debilitan las instituciones nacionales y, por tanto, quebrantan el Estado de derecho.

Gran parte del pensamiento político de Montesquieu reside en su tesis de que “en un mundo cuyos individuos son ambiciosos y anteponen sus intereses particulares a cualesquiera otros, es preciso crear instituciones que puedan convertir esa ambición en un gobierno efectivo”.<sup>42</sup>

En este contexto, la función pública es un trabajo de seres humanos, que se ha desarrollado con la natural intención del bien colectivo; “en lo humano, por irreducti-

<sup>39</sup> José Luis Aranguren, *op. cit.*, p. 51.

<sup>40</sup> *The Random House Dictionary of the English Language*, 2a. ed. completa, Nueva York, Random House, 1987.

<sup>41</sup> Ugalde, L. (2002a), *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, abril de 2003, p. 23.

<sup>42</sup> R. W. Krouse, “Classical Images of Democracy in America: Madison and Tocqueville”, en G. Duncan, *Democracy Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 58-78.

ble, el hombre encuentra al hombre. El logro de la incesante lucha del encontrarse a sí mismo supone la posición de concordia con nuestros semejantes”.<sup>43</sup> Por tanto, la actuación de los servidores públicos debe estar apegada a principios éticos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y no sólo apegada a derecho por el temor a ser sancionado: debe llevar inherente una decidida actitud ética y de servicio para elevar la calidad de la función pública.

A manera de prevención, los servidores públicos deben saber que en materia de combate a la corrupción en el servicio público, el procurador general de la República expidió los acuerdos A/106/04 y A/107/04 mediante los cuales se crean dos Fiscalías Especiales, la primera para el combate a la corrupción en la propia Procuraduría General de la República y la segunda para el combate a la corrupción en el servicio público, acuerdos en que se señala que “uno de los flagelos más lacerantes de las sociedades modernas, lo constituyen los actos de corrupción en que incurren los servidores públicos que apartándose del debido cumplimiento de sus funciones, se benefician del cargo que desempeñan amasando inmensas fortunas en detrimento del patrimonio nacional, abandonando el principio de legalidad que rige su actuar”.<sup>44</sup> En este sentido, los delitos derivados de actos de corrupción constituyen un fenómeno de complicidades cuya denuncia ante la autoridad persecutora de los delitos debe ser un compromiso conjunto de servidores públicos y ciudadanos, ya que su ocultamiento o indiferencia incrementará los índices de impunidad, que es tan necesario erradicar de la esfera gubernamental.

### Profesionalización de los servidores públicos

El impacto en el terreno político, económico y social de los gobiernos en el mundo, derivado de los procesos democráticos que han experimentado y de la creciente participación ciudadana, ha permitido traspasar las fronteras de la inercia administrativa que envuelve las organizaciones públicas, y es un factor preponderante para la reactivación de los conceptos y las formas que ayudan a la consolidación de instituciones modernas y eficientes que contribuyen a lograr un sano equilibrio social. Su instrumentación se traduce en el cumplimiento de la acción gubernamental eficiente, soporte del desarrollo nacional.

<sup>43</sup> Gunter Holstein, *Historia de la filosofía política*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1969, p. 49.

<sup>44</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto de 2004, p. 100-108.

Hablamos de democracia como un concepto que resuelve el todo; de esta forma, "la democracia parece dotar de un (aura de legitimidad) a la vida política moderna; normas, leyes políticas y decisiones parecen estar justificadas y ser apropiadas si son (democráticas). Pero no siempre ha sido así. La gran mayoría de los pesadores políticos, desde la antigua Grecia hasta nuestros días, han sido muy críticos con la teoría y la práctica de la democracia. El compromiso conjunto de la democracia es un fenómeno muy reciente".<sup>45</sup>

En la actualidad Alemania es el umbral en Europa de lo que hoy se conoce como servicio público y carrera administrativa. Omar Guerrero coloca a este país como "suelo fértil, primigenio, donde se inspiró la idea del funcionario con base en la noción de Estado de derecho, y donde tuvieron su desarrollo primigenio los sentimientos de lealtad y protección del servicio público".<sup>46</sup> Posteriormente, Francia desarrolló un estatuto general de los funcionarios y la célebre Escuela Nacional de Administración que se convertiría en modelo para muchos países; entre ellos Gran Bretaña, que adoptó la experiencia alcanzada en la formación de los servidores públicos y, en general, del personal administrativo.

Esta importante labor de formación de la carrera administrativa desarrollada en diversas latitudes, tanto en el ámbito público como en grandes universidades, cobra gran relevancia en el tiempo y son cada vez más los países que arrojan dichas experiencias con la finalidad de preparar a los servidores públicos para el importante desempeño de la función pública que los ayude a escalar posiciones de mayor responsabilidad de acuerdo con sus méritos.

En México, los cambios experimentados a través de la historia en la esfera gubernamental han permitido transitar hacia esquemas de innovación en la administración pública en los ámbitos federal y local; de esta forma crece la necesidad de explorar y desarrollar metodologías de evaluación de desempeño, no sólo de estructuras administrativas, pues el factor humano se constituye como piedra angular de cualquier sistema, dado que "los complejos y crecientes problemas del Estado no pueden resolverse con improvisadas teorías o sobre falsos supuestos y menos por un personal de dirigentes improvisados".<sup>47</sup>

Han sido muchos los intentos por instaurar un Servicio Civil de Carrera en la administración pública federal y en algunos gobiernos locales; no obstante los esfuer-

<sup>45</sup> David Held, *Modelo de democracia*, Madrid, Alianza, 1991, p. 15.

<sup>46</sup> Omar Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato/Instituto de Administración Pública/Plaza y Valdés, 1998, p. 50.

<sup>47</sup> G. Fraga, *op. cit.*, p. 742.

zos desplegados y el discurso aportado a las discusiones sobre el tema, sólo en algunas instituciones independientes de la administración pública centralizada se tienen avances sustanciales en la materia a la fecha.

Poner fin a la improvisación en la administración pública y profesionalizar a sus servidores es el gran desafío del siglo XXI. En el caso de nuestro país, junto con los cambios en el espectro democrático surge el servicio profesional de carrera como respuesta a un tenaz reclamo ciudadano, semejante al de los propios servidores públicos en activo comprometidos con las expresiones manifiestas de cambio en la cultura administrativa.

Aunque este anhelo se ha buscado desde el siglo XX, destaca por sus adelantos el servicio diplomático que, no obstante sus extraordinarios avances, a principios de este nuevo siglo continúan prevaleciendo por encima de sus empeños; en algunas decisiones políticas, en este sentido, debe prevalecer lo que en algún momento sostuvo Omar Guerrero: "De modo similar a la espada de Democles, el funcionario sometido a las prácticas puede ser rechazado en cualquier momento, si se le juzga con insuficiencia profesional para el servicio".<sup>48</sup> Aun teniendo protección o apoyos superiores, la permanencia en un puesto depende en gran medida de los propios funcionarios, ya adentrados en la carrera.

Muchos han sido los colegios y agrupaciones que han desplegado acciones diversas para alentar la profesionalización del servicio público; desde luego, se trata de esfuerzos surgidos en el ámbito de la llamada sociedad civil. Por su importancia, destaca el papel del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), corporación profesional que ha tenido bajo su responsabilidad la promoción de las ciencias administrativas, que nace en el año de 1955 y se mantiene como una asociación civil encargada de "congregar a un grupo de estudiosos de esta disciplina y mantenerlos al cuidado del desarrollo universal de sus principios". Por otra parte, el Instituto de Administración Pública del Estado de México, al igual que el INAP, nace como una asociación civil.<sup>49</sup>

En el ámbito gubernamental, de manera formal podemos mencionar como antecedente inmediato de estos esfuerzos el que, desde el 29 de junio de 1983, el gobierno federal, a través de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, haya emitido el acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, parte integral del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

<sup>48</sup> Omar Guerrero, *op. cit.*, p. 169.

<sup>49</sup> *Memoria INAP 1955-1990*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, p. 13.

El acuerdo de referencia estableció en sus considerandos que para crear las condiciones de la carrera administrativa es necesario garantizar la estabilidad y la seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal, mediante una motivación adecuada, elevando la eficiencia y la agilidad, y promover la capacitación permanente del personal. La instauración del Servicio Civil de Carrera deberá apoyar y contribuir al aseguramiento de la lealtad a las instituciones de la República, así como a la eficiencia, la honradez y el control de la ejecución del gasto público y, en general, al desempeño de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

También establece que la Comisión Intersecretarial se integraría por los secretarios de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública y de Trabajo y Previsión Social, así como por el secretario general de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Dicha comisión tendría, entre otras, la función de promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera y evaluar periódicamente los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil. A la citada comisión, según el artículo tercero transitorio de dicho acuerdo, correspondía expedir su reglamento interior dentro de los 60 días siguientes a su entrada en vigor, esto es, a finales del mismo año; sin embargo, este reglamento fue publicado hasta el 19 de junio de 1984, incumpliendo con los tiempos señalados.

El reglamento estableció la integración, funciones, facultades y obligaciones tanto de la comisión como de sus integrantes; entre otras, las de que en sus funciones estaría promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera, así como determinar y proponer los elementos necesarios para la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo necesarios para la instauración del Servicio Civil de Carrera.

También estableció que la comisión contaría con una Subcomisión Técnica del Servicio Civil, integrada por los oficiales mayores de las dependencias de la administración pública federal y por representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Los esfuerzos desplegados en la materia fueron alentadores. Sin embargo, la institucionalización del Servicio Profesional de Carrera para los servidores públicos de las dependencias de la administración pública federal cobra vida casi 20 años después de la publicación del multicitado acuerdo mediante el decreto por el que se expide la innovadora ley que establece las bases para la orga-

nización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003.

Paralelamente a la publicación de la referida Ley del Servicio Profesional de Carrera se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y se adicionó la Ley de Planeación con objeto de adecuar la normatividad al nuevo esquema planteado, que incluye el cambio de denominación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de Secretaría de la Función Pública.

Se trata de un dispositivo legal que garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito y con el fin de estimular el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad; no obstante, como lo afirma Omar Guerrero, "el sistema de méritos hace accesibles los oficios públicos a todo ciudadano, pero ello no significa automáticamente la estabilidad de cargo, cuya naturaleza emana de la índole de la administración pública moderna, que demanda orden, estabilidad y continuidad";<sup>50</sup> por tanto, serán la autenticidad, eficiencia, integridad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito los principios rectores bajo los cuales operará este sistema.

Compete a las dependencias de la administración pública federal centralizada administrar dicho sistema en la esfera de su competencia, con base en la normatividad expedida por la Secretaría de la Función Pública en virtud de ser esta secretaría el órgano rector encargado de normar el funcionamiento del sistema de todas las dependencias.

Al efecto deberá instalarse un consejo que fungirá como instancia de apoyo, el cual tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del sistema. Cada secretaría de Estado deberá instalar un comité que se encargará de operar el sistema con base en la normatividad que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública. Este sistema también se compone por un Consejo Consultivo integrado por el titular de la Secretaría de la Función Pública, los responsables de cada subsistema, los presidentes de los Comités Técnicos de cada dependencia y por los representantes de las secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Previsión Social, así como por representantes de los sectores social, privado y académico.

<sup>50</sup> Omar Guerrero, *La ley del servicio profesional de carrera*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p. 9.



En este horizonte, al incorporarse al Sistema de Servicio Profesional de Carrera los servidores públicos tendrán estabilidad y permanencia en el servicio y recibirán el nombramiento como servidores públicos de carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en la propia ley, y accederán a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos establecidos; al efecto deberán recibir capacitación y ser evaluados con base en los principios que la misma ley establece. Resulta interesante también apuntar la experiencia que en el tema del sistema de méritos subraya Haro Bélchez al referirse al servicio público estadounidense, "cuyos rasgos relevantes son los siguientes: reclutamiento fundado en la competencia, a través de concursos y exámenes de idoneidad, sin prejuicios de raza o religión, de desempeño con base en los principios de integridad social y personal, complementado con procesos de formación continua; protección contra acciones arbitrarias de los superiores, así como contra represalias, y desarrollo de una carrera administrativa con base en el rendimiento";<sup>51</sup> promoción de medios de defensa contra las resoluciones que le afecten; asimismo indemnización en los términos de ley, cuando sea objeto de un despido injustificado.

Derivadas de los derechos y beneficios de este sistema se instituyen, entre otras, como obligaciones de los servidores públicos de carrera ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia; desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados; participar en los programas de capacitación que comprenden la actualización, especialización y educación formal, así como participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el sistema y aportar los elementos objetivos para la evaluación de los resultados del desempeño.

Uno de los grandes desafíos que se vislumbran y recorren diversas latitudes, y que concurre por su trascendencia en el mundo de la carrera administrativa, es el referente al desarrollo de capacidades que permitan en el corto plazo un mayor equilibrio entre derechos y obligaciones de los servidores públicos.<sup>52</sup>

Se ha pensado, entre otros aspectos, en la obligación de su formación, en la de su permanencia y en el hecho de quedar sujeto al sistema civil de carrera, así como a los resultados de su desempeño, pero en cuanto al primer punto no ha sido posible establecer mayores conquistas que las alcanzadas con base en el mérito. Claro está que

<sup>51</sup> Guillermo Haro Bélchez, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, pp. 137-138.

<sup>52</sup> Guillermo Haro Bélchez, "La formación de directivos", *Revista de Administración Pública*, núm. 89, México, 1999, p. 162.

en el caso de México lo primero es superar las dificultades de la instauración del servicio profesional y su consolidación.

Como ya se dijo, los interesados podrán interponer ante la secretaría el previsto recurso de revocación contra las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección, a partir del día siguiente que se dé a conocer el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta; no obstante, este recurso versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten.

La contravención de las disposiciones del referido ordenamiento y de su reglamento será causa de responsabilidad administrativa, en el sentido de que todos los cargos vacantes deberán ser asignados a través de concursos públicos y abiertos en tanto el registro no opere en su totalidad.

Las entidades del sector paraestatal, previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera, tomando como base los principios de la ley federal.

Son diversas las experiencias en los ámbitos de las entidades paraestatales que han tenido avances significativos en cuanto a la implementación del Servicio Civil de Carrera. Aunque tiene diversas denominaciones, tanto en el nombre como en los ordenamientos legales, en esencia tienen el mismo objetivo.

El tema del Servicio Civil en los organismos públicos se ha descuidado en México quizás ya por demasiado tiempo, pero en él están cifradas una buena parte de las esperanzas de calidad y estabilidad en el gobierno dentro del nuevo contexto democrático de México. Pues, bien vistas las cosas, nuestro país está cruzando una etapa de reacomodo político, fortalecimiento de los partidos, cambio en las posiciones de gobierno, alta competitividad y gobiernos divididos.<sup>53</sup>

Concretamente, tomaremos como ejemplo al Instituto Federal Electoral, constituido por un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral, regulado por un estatuto aprobado por el Consejo General, el 16 de marzo de 1999, que establece normas, lineamientos y mecanismos claros y transparentes para la selección del personal que desea integrarse a dicho servicio.

Establece las reglas y modalidades de ingreso al servicio; requisitos, ocupación de vacantes, reclutamiento y selección; expedición de nombramientos de adscripción, designación de presidentes de consejos locales y distritales; titularidad, formación, evaluación, promoción, ascensos e incentivos. Como se puede observar, este sistema

<sup>53</sup> José Luis Méndez Martínez, *Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los organismos electorales*, INAP-IFE, 2000.

busca asegurar que los miembros del Servicio Profesional se desempeñen dentro del instituto como un cuerpo profesional e imparcial en estricto apego a los principios que lo rigen.

En el caso de México, se busca consolidar un Servicio Profesional de Carrera que esté a la altura de las nuevas demandas sociales, con una filosofía para el desarrollo de las políticas públicas capaz de enfrentar los retos que impone la democracia, que se aleje cada vez más de los intereses políticos, para ganar terreno en los aspectos de lealtad institucional, ya que la permanencia en el servicio, dentro de una estructura administrativa a pesar de los procesos y mecanismos de evaluación, podría desviar sus objetivos si no se acreditan paralelamente calidad, honestidad y lealtad probadas, desviando su orientación de los impactos esperados de las políticas públicas.

Durante las discusiones del tema en el Congreso de la Unión, se alzaron voces de legisladores convencidos de la necesidad de impulsar la ley de la materia; coincidieron en que no debía dejarse a la discrecionalidad de alguien, ostentando un poder público, asignar los puestos vacantes, algunas veces tratándose de cargos torales para el adecuado funcionamiento de la administración pública, ya que era preciso evitar utilizar tal designación como botín político; "es decir, aquellas personas con ambiciones políticas deben participar en los partidos políticos y las interesadas en ser profesionales de la administración pública, deben formarse para concursar y constituir un cuerpo políticamente neutro dentro del Estado, capaz de servir a cualquier gobierno, surgido de cualquier partido".<sup>54</sup>

Lo anterior se traduce en que la administración pública federal deberá contar, si se aplica en estricto sentido el contenido de la ley, con los mejores elementos del servicio público y deberá estimular el trabajo serio, eficiente y honesto, que permitirá la optimización del servicio público que tanto demanda la ciudadanía.

De esta forma queda claro que no sólo se debe saber o tener conocimiento, sino que se debe saber hacer y ejecutar en la práctica la función pública encomendada. En este sentido, Jordana de Pozas ha definido la formación de los funcionarios como "la capacitación previa o simultánea al ingreso en la función pública. Su finalidad es la preparación de los futuros funcionarios o bien completar la de aquellos que acaban de ser seleccionados como tales con carácter provisional o definitivo".<sup>55</sup> De esta forma, la improvisación en la administración pública es un asunto rebasado en los diversos

<sup>54</sup> Versión estenográfica, Dirección General de Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 25 de marzo de 2003, turno 47.

<sup>55</sup> Luis Jordana de Pozas, "Centro de formación y perfeccionamiento de funcionarios de Alcalá de Henares", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXVIII, núm. 1, Bruselas, 1962, p. 54.

órdenes de gobierno de los países que realmente están comprometidos con el desarrollo de administraciones eficientes y cercanas al pueblo.

Desde mi perspectiva, reitero la necesidad de la aplicación puntual de esta ley para evitar discrecionalidades en materia de evaluación del desempeño, que fácilmente pueden traducirse en injusticias y desmotivación de los servidores públicos.<sup>56</sup>

IV  
Previsiones que necesariamente deben observar  
los servidores públicos durante y después  
de ejercer un encargo público

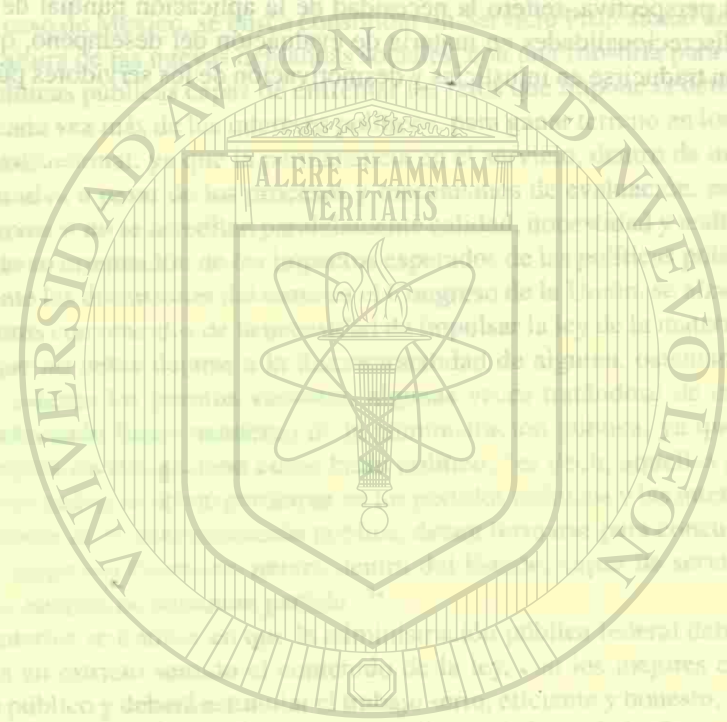
durante, durante y al concluir un encargo público

JUANIL

ÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

<sup>56</sup> Omar Guerrero, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera*, op. cit., p. 169.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA

DIRECCIÓN GENERAL DE

#### IV Previsiones que necesariamente deben observar los servidores públicos durante y después de ejercer un encargo público

##### Al inicio, durante y al concluir un encargo público

Prácticas contrarias a los objetivos de la labor gubernamental por parte de algunos funcionarios públicos de diferentes niveles y jerarquías han motivado que con el paso del tiempo se deteriore la imagen del poder público de las instituciones; con ello se han diluido un sinnúmero de valores, principalmente la ética en la administración pública, pero también se ha perdido en gran medida la vocación de servicio y en algunos casos se han incumplido las responsabilidades de los servidores públicos.

La constante difusión de casos en los medios de comunicación de nuestro país en que servidores públicos han estado involucrados por acciones u omisiones en el cumplimiento de sus funciones, ha originado malestar entre la ciudadanía y al mismo tiempo la ha alertado sobre los mecanismos que los órganos encargados del control administrativo en la estructura gubernamental han instrumentado para presentar quejas y denuncias; en consecuencia, se han realizado una gran cantidad de auditorías que han concluido en recomendaciones a los titulares de las áreas instándolos a modificar los procedimientos administrativos que no se encuentran apegados a la normatividad establecida por las dependencias gubernamentales, e incluso un centenar de funcionarios públicos han sido amonestados, suspendidos, destituidos del cargo o, en su caso, inhabilitados.

Sobre el particular, Daniel Cosío Villegas señala que "el rápido enriquecimiento de los funcionarios públicos es materia prima para los críticos del gobierno, quienes lo contrastan con el igualitarismo y el espíritu de justicia originario de la revolución. Esto

puede llevar a los ciudadanos al desapego del sistema político, y a una pérdida de la autoridad moral de los dirigentes que verían disminuida su capacidad de lograr el apoyo popular para sus políticas".<sup>1</sup> Tal situación nos lleva a considerar que estas acciones deben ser vistas como un asunto de moralidad pública y compromiso ético de los servidores públicos, ya que programas y campañas para la moralización ha habido muchas, pero los resultados todavía no se han dejado sentir y tal vez por medio de ellas "se tendría un importante componente simbólico, que a través de acciones ejemplares restaurara el orden que la ciudadanía percibe como perdido".<sup>2</sup>

Recordemos que la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dice que en todas las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, lo cual nos debe llevar a reflexionar sobre la alta responsabilidad que implica asumir la titularidad de un cargo en el gobierno, no tanto por el temor a que la ciudadanía pueda hacer uso de dichos mecanismos de denuncia, sino más porque se debe cumplir cabalmente y con ética la encomienda recibida, ya que no se trata de un simple empleo, sino de una responsabilidad ciudadana, legal y moral.

Los órganos internos de control "son unidades de apoyo a la función directiva de una dependencia o entidad, que revisan y evalúan el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos y de efectividad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales y proponen recomendaciones tendientes a mejorar el desarrollo de las operaciones".<sup>3</sup> No sólo se allegan de información a través de las quejas y denuncias ciudadanas —tan necesarias en algunos casos para conocer la percepción de los ciudadanos respecto de los funcionarios públicos y empleados al servicio del Estado—, sino también a través de auditorías de diversa índole. Es así como dichos órganos verifican el cumplimiento de la normatividad y el apego a los cinco valores a que se refiere el artículo 7o. de la mencionada ley, en lo tocante a "salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público".<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Daniel Cosío Villegas, 1940, citado por José Octavio López Presa, *Corrupción y cambio*, op. cit., p. 40.

<sup>2</sup> W. Michael Reissman, *Remedios contra la corrupción. Cohecho, cruzadas y reforma*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 67.

<sup>3</sup> *Manual de auditoría pública*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994, p. 30.

<sup>4</sup> "Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 2002.

La Secretaría de la Función Pública, el superior jerárquico, y en general todos los servidores públicos, tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias; en este sentido, incurre en responsabilidad un servidor público que por sí o por interpósita persona inhiba a la ciudadanía para que formule quejas o denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen.

El titular de la referida secretaría, conforme lo dicta su reglamento interior, tiene la facultad de proponer los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de desarrollo administrativo integral, con objeto de que los recursos humanos y patrimoniales, y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la simplificación administrativa.

En los últimos años, los gobiernos federales y locales han implementado mecanismos encaminados a establecer, difundir y consolidar controles y mecanismos jurídico-administrativos que tienen como punto de equilibrio el factor humano, elemento trascendental en el desarrollo de los planes y programas gubernamentales, la transparencia de la gestión pública y el correcto aprovechamiento de los recursos disponibles; sin este equilibrio, cualquier reforma administrativa quedará sólo en buenas intenciones y el esfuerzo se diluirá si los servidores públicos no se comprometen con el cambio, principalmente los altos funcionarios que son los que marcan dentro de una institución las pautas por seguir en lo concerniente hacia la disciplina, la ética y el trato respetuoso a los trabajadores y ciudadanos.

"Hoy en día, el interés por la ética de los servidores públicos ha dejado de ser una preocupación meramente académica para pasar a ser una manifestación de la sensibilidad de los ciudadanos y sus gobiernos hacia estos temas".<sup>5</sup> Para los servidores públicos carentes de esta sensibilidad, debe tenerse presente que en el terreno práctico existen causas específicas reguladas por la ley que pueden dar origen a un procedimiento administrativo de responsabilidad.

En nuestra sociedad no siempre nos preocupamos o estamos enterados de la existencia de regulaciones al desempeño de las funciones públicas, y por acción u omisión se pueden llegar a descuidar las facultades conferidas, lo cual genera daños a la administración pública y a la ciudadanía; en este sentido, es papel de dicha secretaría la instrumentación de mecanismos preventivos de control para evitar este tipo de acontecimientos. "Las ideas precedentes se relacionan con la necesidad de fortalecer al servicio público como una institución del Estado, que contribuya a elevar la implementabilidad transadministrativa a través de los poderes que constituyen un

<sup>5</sup> *Ética en el servicio público*, OCDE, op. cit., p. 12.

régimen político”,<sup>6</sup> con lo cual la cultura administrativa podrá remontar los desafíos que la costumbre ha arraigado en las estructuras administrativas.

En este contexto, hay tres momentos claves que un funcionario público debe tener presente: el primero, al ingresar a prestar sus servicios en una secretaría de Estado o dependencia pública. Nos referimos al momento en que asume la titularidad de un cargo público, el acto conocido como entrega-recepción, durante el cual tanto el funcionario que entrega y deja vacante la titularidad del puesto que desempeñó como el que recibe tienen la obligación de responder, el primero, por todas aquellas acciones u omisiones desarrolladas durante su gestión, y el segundo, de continuar cumpliendo cabalmente con las tareas, objetivos y programas propios del encargo. El tercer momento clave al que nos referimos ocurre cuando el funcionario se separa de un empleo, cargo o comisión, lo que implica que debe entregar todos los bienes y recursos que le fueron asignados para garantizar el adecuado desempeño de su encargo y la continuidad en la prestación de los servicios públicos.

Considero oportuno subrayar que un cambio es difícil de asimilar, y por ende, las personas que ya laboran en la administración pública deben enfrentar con mayor responsabilidad los signos de los nuevos tiempos y ajustarse a los mecanismos de la rendición de cuentas a la ciudadanía; de lo contrario, “el papel protagónico que la juventud mexicana ha desempeñado en los momentos estelares que nos han conformado como nación, nos hace creer –sin que esto sea un sofisma– que el proceso modernizador será causa y motivo para un nuevo agrupamiento generacional”.<sup>7</sup> Al referirnos a la modernización estamos refiriéndonos también a la juventud encargada de ejecutarla; en este parteaguas generacional, cumplimos con el contenido de la ley y bajo principios de solidaridad y ética o las nuevas generaciones nos lo demandarán con una visión de responsabilidad histórica y legal; por tanto, como se inició un encargo público, se debe entregar en completo orden la gestión que concluye.

### Previsiones al inicio o en la toma de posesión de cualquier encargo público

Es común que cuando en una dependencia de la administración pública federal o local se generan movimientos de funcionarios en sus estructuras administrativas, se

<sup>6</sup> Omar Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Plaza y Valdés, 1998, p. 29.

<sup>7</sup> Julián Marías, *Literatura y generaciones*, Madrid, Espasa-Calpe, 1975, p. 180.

presente entre el personal que las integra un sentimiento de angustia o rechazo a los cambios, bien porque con los funcionarios salientes se establecieron ligas de amistad y compañerismo, o bien de corrupción al amparo de la ley; por ello, es muy importante que cuando un funcionario público asume una responsabilidad en el nivel de que se trate, debe tomar una serie de precauciones que le permitan cubrir la titularidad de un puesto vacante con responsabilidad para evitarse problemas en el futuro derivados de una desatención de sus obligaciones.

Desde el primer momento en que es invitado a incorporarse a un proyecto específico en el cual desempeñará una responsabilidad trascendental para el desarrollo de las políticas públicas y el cumplimiento de los objetivos y lineamientos trazados por los gobiernos federal o locales, según corresponda, independientemente del nivel jerárquico de que se trate, debe poner especial cuidado en el estado en que le entregan los recursos financieros, humanos y materiales, así como en los asuntos propios del desarrollo de los programas y en los asuntos en trámite.

“En el caso de los altos mandos, en razón de su nivel jerárquico, reciben ingresos suficientes y generalmente tienen un nivel de instrucción más elevado y, por regla general, están sujetos a un mayor escrutinio público”,<sup>8</sup> en estos casos, la vocación de servicio debe ser la principal arma para que desde la toma de posesión quede de manifiesto el compromiso del funcionario con la legalidad y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

De esta manera, cuando derivado de un cambio de gobierno, reestructuración o reorganización gubernamental, promoción, renuncia o baja se debe llevar a cabo la remoción de algún funcionario, éste, sujetándose a las disposiciones que rigen la actuación de los servidores públicos, debe levantar un acta administrativa en la que se haga constar la entrega-recepción, misma que debe ser suscrita por el que entrega, por la persona que lo va a sustituir y por los testigos que asistan al acto, debiendo ajustarse a las disposiciones administrativas emitidas por la Secretaría de la Función Pública.

Sobre las designaciones y los cambios en el gabinete, Jesús Silva Herzog, citado por Chanes Nieto, considera que

siempre ha sido muy difícil la designación de colaboradores... Una persona con antecedentes de honorabilidad suele naufragar ante el halago o la recompensa monetaria; y es que en el sistema capitalista el dinero es un diosillo corruptor porque proporciona toda clase de goces materiales; lo único que no puede comprar es lo más valioso del ser humano: la cultura, la sabiduría, la virtud y el heroísmo.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> José Octavio López Presa, *op. cit.*, p. 90.

<sup>9</sup> José Chanes Nieto, *Administración y política*, *op. cit.*, p. 56.

Mencionamos esto porque es común que al momento de recibir o entregar, algunos funcionarios públicos con facilidad son presas de la vanidad o de la distorsión de la realidad que representa el momento en que se encuentran.

Por un lado, el que recibe posiblemente lleve una idea errónea de la función y la responsabilidad que le han sido conferidas, y ha aceptado un cargo del cual no tiene una idea clara sobre la responsabilidad social que le implicará. Sólo tiene presente que es un cargo que le confiere poder y que ante el halago y la bienvenida de sus subordinados, trátese de cualquier nivel, se ve envuelto en una vorágine y desde ese momento no vislumbra con claridad la misión institucional y la de funcionario público; si ese es el caso, lo que menos le interesará es que el acto de entrega-recepción se lleve a cabo con pulcritud.

Buscando proteger tanto a la institución como a los funcionarios públicos y, en su caso, contar con elementos documentales para fincar una eventual sanción, la extinta Secretaría de la Contraloría General de la Federación estableció las disposiciones que se deben aplicar en la entrega y recepción del despacho:

Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal y los servidores públicos hasta el nivel de director general, en el sector centralizado; gerente o sus equivalentes en el sector paraestatal, rindan un informe por escrito de los asuntos de sus competencias, y entreguen los recursos financieros, humanos y materiales que tengan asignados para el ejercicio de sus atribuciones legales a quienes los sustituyan en sus funciones.<sup>10</sup>

Con independencia del informe, el artículo tercero de dicho acuerdo establece que

la entrega y recepción de los asuntos y recursos a que se refiere el artículo primero de este acuerdo, se efectuará mediante acta administrativa en la que se incluirá un informe por escrito, datos adicionales y demás documentación relativa, debiendo contener entre otros elementos, situación de los estados financieros, humanos y materiales; señalamientos de los principales estudios y proyectos, obras públicas en proceso y, en general, los aspectos relacionados con la situación administrativa, desarrollo, cumplimiento, o en su caso, desviación de programas en los términos de los instructivos 1 y 2 que forman parte de dicho acuerdo.<sup>11</sup>

Posiblemente para algunas personas resulte tedioso o excesivo el trámite al que acabamos de referirnos; sin embargo, como ya lo mencionamos, realizar una entrega con acta administrativa es un mecanismo de control y un medio de defensa en deter-

<sup>10</sup> Acuerdo, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de septiembre de 1988, p. 78.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 79.

minado momento, ya que permite a ambos funcionarios contar con elementos que acrediten el correcto ejercicio de los recursos asignados, así como el adecuado desempeño de los planes y programas comprometidos o instrumentados en la unidad administrativa de que se trate, quedando de esta manera a salvo de cualquier responsabilidad que pudiera generarse con posterioridad a la entrega-recepción, y correspondiendo al órgano interno de control de la dependencia de que se trate intervenir en dicho acto, teniendo su participación las siguientes finalidades:

- a) Verificar el control de bienes y valores manejados por los funcionarios salientes.
- b) Delimitar las responsabilidades de los funcionarios entrante y saliente, formalizando el acto de entrega-recepción, definiendo las fechas en que termina la responsabilidad de cada uno y empieza la del otro.<sup>12</sup>

Esto es, que los recursos materiales, humanos y valores manejados por los funcionarios salientes se consignen debidamente en el acta de entrega-recepción, y se definan correctamente las fechas en que termina e inicia la responsabilidad de los que intervienen en dicho acto.

En estos casos también es responsabilidad del auditor asentar en la citada acta, que hizo del conocimiento del funcionario entrante y saliente, la obligación de presentar su declaración patrimonial o conclusión del encargo según lo establecido en el título tercero, referente al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Según sea el motivo del cambio de funcionarios, la entrega puede realizarse al nuevo titular bajo el procedimiento protocolario de toma de posesión del despacho, o a un funcionario encargado si es que no existiera al momento nuevo nombramiento; esta modalidad de recepción no genera derechos o la obligación del superior jerárquico a nombrar al encargado como nuevo titular.

Puede presentarse también la posibilidad de que no se efectúe la entrega de manera oficial en virtud de que el funcionario titular del despacho hubiere fallecido, o sin previo aviso ya no se presentara a laborar, abandonando sus funciones; en este caso, y con la presencia de un representante del órgano interno de control y dos testigos, se deberá levantar un acta administrativa circunstanciada en la cual se haga constar la ausencia del funcionario, el cargo o comisión que desempeña y el estado en que se encuentran los trámites, bienes y recursos asignados, con la finalidad de deslindar

<sup>12</sup> Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada, *La auditoría interna en la administración pública federal*, 2a ed., México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., 1999, p. 85.

responsabilidades en caso de que resultaren irregularidades posteriores; en este caso también se podrá solicitar al órgano interno de control que proceda a realizar una auditoría operacional, contable y financiera, según lo amerite la situación, independientemente del acta por abandono de trabajo.

En cualquiera de las entregas, el procedimiento por seguir es el mismo, toda vez que se trata de elaborar un diagnóstico y establecer el grado de cumplimiento de los planes, programas, metas y, en su caso, detectar posibles desviaciones de recursos humanos o materiales, dejando constancia en actas documentales a la fecha de la entrega.

Es importante considerar que para la asistencia de un representante del órgano interno de control, se debe solicitar por oficio a su titular con la debida anticipación, salvo los casos graves en que su intervención deba ser inmediata; de esta forma, el representante debe presentarse al área indicada en el oficio de comisión correspondiente en el cual se le ordena intervenir en el acto el día y hora señaladas para la entrega.

El representante de dicho órgano estudiará el proyecto de acta administrativa que ya tenga preparada el funcionario saliente y en su caso formulará las observaciones pertinentes para que ésta se apegue a las normas establecidas, independientemente de que tanto el que entrega como el que recibe no tengan problemas posteriores por no haber consignado los asuntos de mayor relevancia o los avances del programa de trabajo.

El funcionario saliente deberá proporcionar a quien entrega, así como al representante del órgano interno de control, todos los datos o antecedentes que tenga sobre los recursos asignados, los programas y los asuntos urgentes por atender o en trámite para que sean asentados en el acta correspondiente.

A partir de la fecha en que se efectúa el nombramiento y una vez formalizada la entrega, y en su caso realizado el acto de toma de posesión, el nuevo funcionario ya puede realizar todas las funciones inherentes al cargo sin necesidad de esperar a verificar toda la documentación entregada, ya que de lo contrario se retrasaría el cumplimiento de las instrucciones giradas por las autoridades superiores; cuenta con un plazo determinado para verificar íntegramente dicha documentación.

Según los artículos quinto y sexto del citado acuerdo,

la verificación del contenido del acta correspondiente deberá realizarse por el servidor público entrante o por el órgano de control interno de la dependencia o entidad de que se trate, en un término no mayor de quince días hábiles, contados a partir de la fecha de entrega y recepción del despacho; durante dicho lapso el servidor público saliente hará las aclaraciones y proporcionará la información adicional que éstos le soliciten [...] En

caso de que el servidor público entrante descubra irregularidades durante el término señalado en el artículo anterior, deberá hacerlo del conocimiento del órgano de control interno de la dependencia o entidad correspondiente, para que se aclaren por el servidor público saliente, o en su caso, se proceda de conformidad al régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Si el servidor público entrante, no procediera de conformidad al párrafo anterior, incurrirá en responsabilidad.<sup>13</sup>

En este sentido, el servidor público saliente no queda relevado de las responsabilidades, faltas u omisiones en que hubiere incurrido durante el desempeño de sus funciones en el empleo, cargo o comisión, sino que deberá aclarar todo lo relacionado a su actuación y entrega si es que fuere requerido para ello.

A continuación se presentan los documentos y trabajos que deberá recabar el representante del órgano interno de control para la integración del expediente de entrega de acuerdo con el acta administrativa en mención:

#### 1 Arqueos

Si en la dependencia de que se trate se manejan fondos (de cualquier naturaleza; caja general, caja chica, pagaduría habilitada, recepción de ingresos por multas, cooperación, derechos, etc.), se procederá de inmediato a practicar arqueos del efectivo en existencia, así como de los documentos que justifiquen cualquier egreso o disposición de las administraciones o ingresos, incluyendo documentación pendiente de contabilizar o de rendir a otras áreas de control. Si no hubiere fondos en efectivo, se solicitará una constancia.

#### 2 Conciliaciones bancarias

Si en las funciones de quien entrega o quien recibe se incluyera manejo de cuentas bancarias, deberá procederse a lo siguiente:

Notificación de cambio de firma a la institución bancaria.

Solicitud de los estados de cuenta a la fecha de la entrega.

Solicitud y verificación de las conciliaciones correspondientes, o efectuarlas si la importancia así lo amerita.

#### 3 Corte de caja

Para conocer con exactitud los saldos a la fecha de la entrega, se procurará obtener la conciliación a la fecha del corte. Sólo en casos excepcionales ésta será preparada por personal de la Dirección de Auditoría.

#### 4 Arqueo de formas oficiales foliadas y/o valoradas

Se efectuará en los casos que las hubiere.

#### 5 Documentación que se solicitará:

<sup>13</sup> Acuerdo, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de septiembre de 1988, p. 78.

Se darán instrucciones por medio de un memorando para la elaboración de toda la documentación que servirá para la entrega definitiva, misma documentación que deberá reunir determinados requisitos.

**6 Verificación de la documentación**

Sobre la documentación proporcionada por la dependencia cuya jefatura es motivo de la entrega, se procederá a efectuar la verificación selectiva y necesaria, dependiendo de la naturaleza de la misma.

**7 Notificaciones**

Notificación del cambio de funcionarios a las demás áreas de la dependencia y en su caso, a las autoridades y comercio de la localidad en la que tenga influencia el funcionario que entrega.

**8 Responsabilidades**

De ser necesario y previa comunicación con el supervisor, se procederá al levantamiento de la o las actas administrativas de responsabilidades que sean necesarias para hacer constar actos irregulares por parte del funcionario saliente.<sup>14</sup>

Por considerarlo de gran importancia, en el apéndice de este trabajo se transcribe el contenido del modelo o guía para la elaboración de actas administrativas de entrega-recepción, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de septiembre de 1988, visible a fojas 80 a 88, mediante la cual se establecen los elementos esenciales de dicho acto, los requisitos fundamentales, las personas que intervienen en el mismo, así como la necesaria presencia de un representante del órgano interno de control de la dependencia o su equivalente en las entidades paraestatales, para intervenir conforme a las atribuciones que establece el reglamento interior de la propia dependencia o el ordenamiento por el que se crea la entidad.

Dicha acta contempla en su contenido ocho capítulos específicos, en los cuales deberá detallarse la situación programática de la dependencia o área de que se trate, la situación presupuestal asignada a la unidad administrativa, así como el presupuesto destinado para programas especiales, los estados y los recursos financieros, materiales y humanos; de igual forma, se incluye un capítulo importantísimo referente a los asuntos en trámite, en el cual deben enlistarse todos aquellos asuntos que a la fecha de la entrega-recepción se encuentren pendientes de algún trámite; ante lo cual deberán quedar debidamente registrados con número y fecha del escrito, remitente, asunto y estado que guarda su trámite y un capítulo final referente a otros hechos, en el que se hará la manifestación por parte de quien entrega de haber proporcionado sin

<sup>14</sup> Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada, *op. cit.*, pp. 88-89.

omisión alguna todos los elementos necesarios para la formulación del acta administrativa, manifestando también que los anexos que correrán agregados forman parte de la misma y se firman todas sus fojas para su identificación y efectos legales.

La suscripción de la referida acta entrega-recepción no libera de responsabilidad a la persona que entrega los recursos, bienes y activos de la dependencia por presuntas irregularidades que pudieran llegar a encontrarse, y en su caso pueden fincarse responsabilidades directas determinadas por la autoridad competente, en este sentido quien recibe; lo hace con las reservas de la ley, contando con 15 días para solicitar aclaraciones al funcionario saliente acerca de los recursos recibidos.

Es importante que en todos los actos de nuestra vida revisemos cuidadosamente tanto lo que firmamos como lo que damos a firmar; en este sentido, la pulcritud de una entrega y el antecedente que dejemos finalmente en la unidad administrativa, dependerá de la entrega que formulemos. Siguiendo meticulosamente cada uno de los pasos que se acaban de mencionar, puede asegurarse un cambio de administración que no represente ningún problema para quien entrega la titularidad de un área específica en la administración pública.

Coincidimos con lo dicho por Chanes, a manera de reflexión:

Es pertinente desarraigar la ilusión de que basta el texto constitucional para alcanzar el desarrollo y el goce efectivo de los derechos humanos individuales y de los sociales. Es insuficiente la renovación del orden jurídico o la modernización administrativa; se precisa fundamentalmente su acatamiento y de acciones cotidianas de autoridades y ciudadanos, de servidores públicos y habitantes del país. Esto es tan evidente que se olvida mencionarlo y sobre todo cumplirlo.<sup>15</sup>

**Durante el ejercicio del encargo público**

Es prerrogativa del ciudadano ser nombrado para cualquier empleo, cargo o comisión; por tanto, asumir la titularidad de un encargo público debe representar para el servidor público una gran satisfacción personal y profesional. Se ha puesto en sus manos la gran responsabilidad de coordinar los esfuerzos de un área de la administración pública, ante lo cual debe velar por cumplir y hacer cumplir los postulados constitucionales en el área que le corresponda.

<sup>15</sup> José Chanes Nieto, *Administración y política, op. cit.*, p. 45.



Adicionalmente a la responsabilidad social, los funcionarios públicos desde

el presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.<sup>16</sup>

Como podemos ver, cualquier servidor público que desempeñe alguna función, empleo, cargo o comisión debe recibir una remuneración acorde con la responsabilidad que tenga encomendada. Nadie puede prestar servicios al Estado sin el pago justo por su trabajo; lo contrario llevaría a utilizar los servicios que brinda una dependencia pública para el beneficio personal, y obtener una retribución ilegal en perjuicio de la ciudadanía que debe recibir servicios gratuitos.

Conforme a la interpretación del precepto antes mencionado, está prohibido asignar responsabilidades en una dependencia pública a una persona que no reciba la justa retribución por su trabajo; su incumplimiento puede derivar en un procedimiento administrativo, y en su caso, según el daño causado, en uno penal. "Cuando los servidores públicos encargados de vigilar el cumplimiento de una norma se corrompen y se llega a consolidar una mafia, puede ocurrir que la normatividad pierda su razón de ser a los ojos de la sociedad".<sup>17</sup> Esta norma no debe ser en ningún momento excepción que contravenga incluso una violación de garantías individuales por un mero engaño a un ciudadano y mal uso de las atribuciones conferidas.

A fin de evitar desvíos que por acción u omisión pudieran gestarse en la administración pública, "todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen",<sup>18</sup> acto que sin duda los debe obligar irremediamente a ser los primeros en cumplir las leyes.

Éste es uno de esos pocos artículos en que se conserva casi hasta gramaticalmente la concepción de todos nuestros congresos constituyentes respecto de una sensible formalidad constitucional: la protesta; en este sentido,

resulta conveniente intentar que se conozca la trascendencia cívica que tiene el acto de protestar el desempeño de un cargo público, porque al menos quedará en la conciencia del

<sup>16</sup> Constitución Política, artículo 127, México, Porrúa.

<sup>17</sup> José Octavio López Presa, *op. cit.*, p. 94.

<sup>18</sup> Constitución Política, artículo 128, México, Porrúa.

funcionario o empleado el hecho de que al realizarlo contrae con la nación una obligación fundamental y necesaria... Para nosotros representa la jura o protesta de guardar nuestra Constitución política y nuestras leyes: un sentimiento de respeto al simbolismo que de ella emana y la proyección normativa de la vida nacional que su conjunto dispositivo comprende, pues independientemente del contenido semántico de estas voces, su objetivo es afirmar el espíritu nacional y la unidad que debe prevalecer en toda realización de una actividad pública destinada al bien común y no al privado de quien la ejerce.<sup>19</sup>

La protesta de guardar y hacer guardar la Constitución por todos los funcionarios públicos reviste trascendental importancia, ya que de este compromiso se deriva el éxito o el fracaso de un gobierno: del cumplimiento o de la simulación, del entusiasmo o la apatía de quienes han sido seleccionados para velar por que el mandato constitucional en todos sus órdenes se cumpla irrestrictamente, pues de no ser así nuestra Constitución sería letra muerta.

Como hemos podido ver, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no es una ley desarticulada de la Constitución, sino que se hace presente en el desarrollo cotidiano de las actividades del Estado; el cumplimiento de las responsabilidades encomendadas a un servidor público no debiera ser causa de reconocimiento si lo consideramos como una obligación constitucional y como trabajo aportado por pago recibido; sin embargo, el ser humano requiere ciertos estímulos en todos los órdenes de su vida para actuar en estricto apego a la legalidad; de ahí que se debe reconstruir la escala de valores éticos que debe permear toda la administración pública, pues la función pública se debe realizar bajo el convencimiento de lo que se está haciendo y del compromiso asumido ante el pueblo, más que por obligación de cumplir para no ser sancionado por la Secretaría de la Función Pública.

En este sentido, cumplir cabalmente con las atribuciones y facultades que confieren las disposiciones legales reglamentarias es de suma importancia para que el trabajo realizado se traduzca en beneficios concretos a la ciudadanía, elemento fundamental en este mundo de regulaciones gubernamentales.

Los funcionarios públicos actúan en un contexto nuevo y cambiante, son objeto de un mayor control público y de mayores exigencias ciudadanas... Aunque las reformas de la gestión pública han producido importantes resultados en términos de eficiencia y efectividad, algunos de los ajustes pueden tener efectos no buscados sobre la ética y las normas de conducta.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Santiago Barajas Montes de Oca, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, p. 320.

<sup>20</sup> *La ética en el servicio público*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Madrid, 1997, p. 56.

Atender con prontitud los reclamos ciudadanos y darles una solución apegada a derecho, justa, expedita y apegada a principios éticos es y debe ser el compromiso del Estado.

El cumplimiento de lo anterior se encuentra íntimamente ligado con la entrega-recepción. En ello estriba la importancia de haber recibido el despacho bajo la suscripción de un acta debidamente circunstanciada, ya que el beneficio de ella se verá en el momento en que se deban atender los asuntos prioritarios o más urgentes, los de término o que su desfase pudiera derivar en un incumplimiento, omisión o responsabilidad administrativa.

El acta administrativa de entrega-recepción contiene puntos de trascendental importancia para dar continuidad a las responsabilidades y asuntos que se encuentran en trámite. La situación programática y presupuestal, así como los recursos humanos y materiales con que se cuenta para el desarrollo de los programas, son ejes vertebrales de la entrega, ya que de su contenido se conocerá el programa autorizado de trabajo para la unidad administrativa de que se trate, los avances de las actividades por programa, el presupuesto asignado, sus modificaciones, las afectaciones y los capítulos en que se han aplicado.

La revisión detallada de estos rubros, así como la de asuntos en trámite, son elementos que cualquier funcionario requiere conocer de inmediato para dar continuidad a los programas y actividades cotidianas de la dependencia o unidad administrativa, ya que un cambio de funcionarios por ningún motivo debe afectar o detener la marcha normal de la institución, pues ello afectaría a la ciudadanía que menos que nadie debe padecer por el cambio o reajuste de las políticas internas.

Es recomendable que cuando se reciba una unidad administrativa

en que se manejan recursos financieros a gran escala, se solicite al órgano interno de control, o en su caso a un despacho de contadores o auditores externos, una auditoría contable y financiera, la cual consiste en una revisión de los libros y registros de contabilidad, así como en el estudio y evaluación del control interno y en el procedimiento contable administrativo basados en técnicas de auditoría (normas y procedimientos de auditoría), con la finalidad de:

- Salvaguardar los activos;
- Obtener información correcta, segura y oportuna;
- Promover la eficiencia de operación;
- Adherirse a las políticas prescritas por la Dirección;
- Complementar las disposiciones legales para la mejor función de sus operaciones.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada, *op. cit.*, p. 61.

Al tomar posesión, es común reestructurar o modificar los mecanismos o sistemas de trabajo implementados por el antecesor; se busca un conocimiento más profundo de alguna sección de operación, y en su caso, corregir deficiencias, lo cual se logra detectando irregularidades con la intervención del órgano interno de control de la dependencia.

En los aspectos contables y financieros normalmente se pueden generar fraudes y anomalías que pudieran afectar los intereses institucionales. Al asumir el cargo ningún funcionario público debe confiarse de lo que se le dice o se le informa; debe profundizar en todos los aspectos que puedan interferir en la adecuada marcha de la dependencia o área a su cargo, ya que el principio de la honestidad de las personas debe reflejarse en los hechos y no sólo en las palabras de toma de posesión. Desafortunadamente, en la actualidad, como hemos podido comprobarlo a través de los diversos medios de comunicación, existen desviaciones de recursos que a simple vista no son detectables; es labor de la auditoría que se practique detectarlos. Por un lado, es una labor preventiva de la Secretaría de la Función Pública, y por el otro, un deslinde de responsabilidades de los funcionarios entrantes, ya que si no se detectan a tiempo las irregularidades, y en su caso denunciadas a tiempo, por omisión se puede incurrir en responsabilidad.

Ya que hablamos de la labor preventiva de la Secretaría de la Función Pública, conviene decir que estas revisiones pueden ser solicitadas por el nuevo titular; no obstante, no se debe perder de vista que por programa de trabajo, los órganos internos de control realizan anualmente una serie de revisiones a las áreas consideradas como críticas, a las cuales se les da prioridad; sin embargo, también a las áreas más tranquilas, y las que menos problemas dan, también se les practican revisiones, pues, reitero, no hay que confiarse, ya que donde menos se espera saltan las irregularidades y muchas veces las más graves y las que más daño causan.

En virtud del carácter integral de la auditoría, es indispensable que las diversas instancias que participan en la misma asuman la responsabilidad de garantizar que cada auditoría sea ejecutada por personal con perfil y la experiencia necesaria; que se preserve su independencia; que se cumpla con las normas aplicables a la auditoría y que se sujete a un programa de capacitación, de autoevaluación y de revisión externa de control de calidad.<sup>22</sup>

Es importante resaltar el hecho de que las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal o local y del sector paraestatal realizan cuantiosas inversiones en construcción de obras, lo que implica la celebración de licitaciones

<sup>22</sup> *Manual de auditoría pública, op. cit.*, p. 82.

para adjudicación de obras, así como la adquisición de insumos, instrumental diverso, equipo, maquinaria o bienes, entre otros.

Las adquisiciones o la asignación de obras a empresas o personas físicas específicas requiere ajustarse a las disposiciones de la ley; su inobservancia puede ser motivo de una investigación que pudiera derivar en una denuncia penal, con independencia de las sanciones administrativas derivadas de un procedimiento administrativo cuyas consecuencias pudieran ser la destitución del empleo, cargo o comisión de un funcionario público, la inhabilitación y, en su caso, una sanción económica.

La intervención de los órganos internos de control en los procedimientos de licitación es de trascendental importancia, ya que da al titular de la dependencia la certidumbre de que en la asignación que se haga o la adquisición de bienes o servicios se estará ajustando al marco legal establecido. Nunca se debe confiar totalmente en los subordinados; la confianza debe existir, pero todo en la vida tiene sus límites y por acciones u omisiones de un subordinado el titular puede incurrir en responsabilidad por falta de supervisión.

No obstante que las asignaciones se pueden hacer por concurso, también se pueden realizar de manera directa, pero no por tener esa facultad se debe confiar en que no intervienen los órganos de control interno, ni se debe abusar de la circunstancia para adjudicar un contrato a una persona o empresa que no reúna la capacidad en cuanto a recursos financieros, humanos y materiales para cumplir correctamente con el objetivo del contrato.

Además, se debe tener cuidado de verificar las condiciones generales de contratación, como pagos, tiempos, obligaciones del contratista, etc., así como las especificaciones técnicas y los tiempos de entrega.

De igual manera, es recomendable solicitar oficialmente al órgano interno de control, después de tomar el cargo, que realice las auditorías operativas a cada una de las áreas que integran la dependencia o unidad administrativa de que se trate, las cuales "están orientadas a la revisión, examen y evaluación de la planeación de la función y de los controles internos operativos que la regulan con objeto de que aseguren economía y eficiencia en la programación, y manejo y salvaguarda de recursos para el adecuado cumplimiento de los objetivos",<sup>23</sup> con el objeto de determinar si cuentan con controles suficientes para operar con eficiencia.

No hacerlo retardaría la detección de posibles desfases, retrabajos o descontrol en dichas áreas, pues cuando ocurren cambios el personal puede aprovechar la ocasión para destruir u ocultar información básica que impida el cumplimiento de

<sup>23</sup> *Manual de auditoría pública, op. cit., p. 90.*

las funciones y los programas bajo la normatividad y las políticas autorizadas, tanto para hacerse indispensable y evitar un cambio de adscripción o ser relevado por nuevo personal, como para reducir responsabilidades y pasos que cumplir en la realización de ciertos trámites, lo que podría originar inercias y desfases de tiempos en perjuicio de la institución y del servidor público.

Su inobservancia motivará que el órgano interno de control realice las auditorías de acuerdo con su programación como una labor preventiva. Debe tenerse en cuenta que este tipo de trabajos se encuentran comprendidos dentro del programa anual de auditorías que se presenta de manera global al secretario de la Función Pública al inicio de cada año.

El objetivo de esta acción es incrementar la eficiencia y eficacia de operación en las diferentes áreas de trabajo, coadyuvando al mejor aprovechamiento y utilización de los recursos. Estas auditorías se abocan a la revisión de las áreas de operación de una institución; sus resultados permitirán determinar si se cuenta con los controles suficientes para realizar con eficiencia los objetivos y las metas del área de que se trate, así como detectar dispendios y, en consecuencia, reducir gastos para incrementar la productividad.

Los resultados de una auditoría son evidentes cuando se logra la simplificación de ciertos procesos administrativos, el aprovechamiento de esfuerzos de personal en la realización de otras actividades y la implantación de un sistema de información, para que las autoridades y quienes los operan tengan bases reales para una mejor toma de decisiones y, en consecuencia, un mejor manejo administrativo de las funciones que les han sido encomendadas.

Puede decirse que las personas que realizan estas auditorías deben ser positivas y pacientes para detectar áreas de oportunidad que ayuden a aumentar eficiencia y eficacia en los controles operacionales y en la realización de las propias operaciones.

Se pone el acento en estos aspectos con la finalidad de que las áreas de planeación de las dependencias designen el personal suficiente para la realización de estas funciones y para no esperar a que los órganos internos de control formulen observaciones que pueden evitarse desde el principio.

Finalmente, como ya lo afirmamos, es muy importante que todos los servidores públicos de una dependencia o área estén preparados para las revisiones programadas del órgano interno de control, que mantengan en orden y al día los informes y programas, pues tales revisiones son las que sin mediar requerimientos de autoridades o dependencias se consideran necesarias, ya que su finalidad es evaluar el desarrollo general de las dependencias.

### Al concluir un encargo público y después

Nuevamente retomaremos el punto acerca de la entrega-recepción, aspecto de suma importancia para un funcionario público, ya que de este momento dependerá en mucho la evaluación que se haga de su gestión. Estar al frente de un despacho o cargo público representa un desgaste no sólo para el servidor público saliente, sino para todo un equipo de trabajo y en especial para una parte del engranaje de la administración pública.

Una entrega descuidada por parte del funcionario saliente y de las personas que le apoyaron durante su gestión y que integran la estructura que se releva, puede significar la neutralización de los avances alcanzados durante la gestión que concluye y no dejar en claro los beneficios logrados para que éstos se continúen; por ello es común que quien asume un cargo, supone que está descubriendo el hilo negro, y por la falta de claridad en la entrega desdeña cualquier avance o beneficios obtenidos por la administración que concluyó.

Salir de la dependencia bien o mal depende en mucho de la forma en que se manejaron los recursos y los programas, y de que durante la gestión regularmente se tuvo el cuidado de poner orden, establecer mecanismos de control y seguimiento, o en su caso, como ya se dijo al tomar posesión, se tuvo la precaución de detectar áreas críticas en la estructura; no haber cuidado estos aspectos implica que por más esfuerzos desplegados durante el tiempo del encargo se deja una sensación de no haber cumplido con diligencia. Regularmente los finales tienen un aire de desgano, sea porque la salida fue obligada y la entrega deba realizarse en cuestión de horas o porque cuando se va a ocupar otra responsabilidad ya no da tiempo de elaborar los informes necesarios, y al vapor se elabora el acta correspondiente, pero sin los soportes debidamente verificados en cuanto a que contengan realmente la información contundente para la entrega.

Es importante que desde el inicio se tengan en cuenta las previsiones mencionadas para evitar desgastes de última hora, principalmente, dejar constancia de los logros y avances gubernamentales que en conjunto puedan tenerse como dependencia gubernamental, dejando a un lado las situaciones de tipo personal.

Si durante el ejercicio de la función pública, como responsable o titular de un área, trátase de alto nivel o de un departamento, siempre se actuó bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia—que deben regir en el servicio público— se puede tener la seguridad de que al final se entregaran buenas cuentas tanto a la persona que ocupará el puesto vacante y la titularidad del área correspondiente como a la sociedad que le dio la oportunidad, a través del poder Ejecutivo, de servir al país.

Finalmente, debemos tener presente que el adecuado cumplimiento del servicio público debe ser considerado por los funcionarios como una actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas fundamentales, sujetas a un régimen de derecho del cual no deben apartar su actuación bajo ninguna circunstancia. Recordemos que conforme al artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Función Pública prevé las sanciones, las cuales prescriben en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido, o al momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo. Tratándose de infracciones graves, el plazo de prescripción es de cinco años.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que el Estado podrá requerir de los servidores públicos el pago de la indemnización que se haga a los particulares en vía de indemnización por daños o perjuicios; esto es, que la dependencia donde haya prestado sus servicios el servidor público podrá demandarle por la vía civil el pago antes mencionado.

De lo anterior se concluye que independientemente de que se haga formal entrega de un cargo público, las acciones de la Secretaría de la Función Pública no cesan con el despido, la renuncia, el cese o cualesquiera otros motivos por los que se deje un encargo público; si se incurrió en alguna acción u omisión que a juicio de dicha secretaría o de la dependencia merezca sanción, el ex servidor público podrá ser citado para que responda por los hechos que se le atribuyan. Claro está, con las garantías que la misma ley prevé.

De esta forma, concluimos afirmando que vivimos en un Estado de derecho en el cual tanto autoridades como ciudadanía debemos aprender a respetar la ley para evitar sanciones administrativas, o penales, y en su caso, para responder civilmente por los daños que eventualmente se causaren, así como sanciones del orden penal que incluso impliquen la privación de la libertad.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA

DIRECCIÓN GENERAL D

<sup>1</sup> Carlos Santiago Nino, *Ética y derecho humano: un ensayo de fundamentación*, Buenos Aires, Arca, 1989, p. 126.

El tema de las responsabilidades de los servidores públicos es un tema que ha sido tratado en el ámbito de la doctrina y la jurisprudencia. En el ámbito de la doctrina, se ha tratado desde el punto de vista de la responsabilidad del funcionario público en el ejercicio de sus funciones, así como de la responsabilidad del Estado por los actos de sus servidores públicos. En el ámbito de la jurisprudencia, se ha tratado desde el punto de vista de la responsabilidad del funcionario público en el ejercicio de sus funciones, así como de la responsabilidad del Estado por los actos de sus servidores públicos.

## V

### Responsabilidades de los servidores públicos

#### Base constitucional y Ley reglamentaria de las responsabilidades de los servidores públicos

Se ha dicho que la ley es clara y que la ignorancia no exime de la responsabilidad de cumplirla. De ahí la imperiosa necesidad de estar al tanto de las políticas públicas y las tareas de gobierno, que necesariamente han derivado en modificaciones legislativas y estructurales para poner al día la esfera gubernamental e implementar acciones en torno al ejercicio del control administrativo y las responsabilidades de los servidores públicos.

El Estado, a través de sus órganos, debe ser garante de la actuación responsable de sus servidores públicos, pues "sin responsabilidad no es posible conseguir una buena administración; pero la dificultad no está en declararla, sino en el modo de hacerla efectiva y evitar que sea ilusoria... ella puede provenir, o de un verdadero delito o de una simple falta, según sea de perversidad y malicia, o de simple ineptitud";<sup>1</sup> por ello, el Estado ha establecido órganos competentes con atribuciones específicas para separar a los funcionarios públicos que no cumplan con las responsabilidades inherentes al cargo que les ha sido confiado.

Leyes, causas, excepciones y consecuencias por las que un servidor público puede ser sujeto de una responsabilidad durante el desempeño de sus funciones en la administración pública, son los aspectos torales de la reglamentación en la esfera del control administrativo, así como las labores de fiscalización que realiza la Auditoría

<sup>1</sup> José María Luis Mora, "Discurso sobre las variaciones constitucionales que pueden hacerse en orden a la responsabilidad de los funcionarios", en *Obras completas, Política*, México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, SEP, 1986, pp. 254 y ss.

Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, las cuales transparentan la rendición de cuentas en lo concerniente al ejercicio de los recursos públicos.

El tema de las responsabilidades tiene como antecedente legislativo las constituciones de 1824 y 1857, siendo esta última la que realmente dedica por primera vez un título específico a las responsabilidades de los servidores públicos; de ahí se desprendieron los orígenes de las primeras leyes reglamentarias que únicamente tuvieron como fin el fincamiento de acciones penales por delitos comunes y la procedencia del juicio político a altos funcionarios del gobierno, sin precisarse en esa época lo que hoy conocemos en términos generales como responsabilidades administrativas, derivadas del texto de la Constitución de 1917.

En sus inicios y por necesidades naturales derivadas del crecimiento de la población, la administración pública federal amplió sus diferentes ámbitos de acción y cobertura; sin embargo, no se implementaron a la par controles que contrarrestaran la inadecuada actuación de los servidores públicos a quienes se confió el despacho de los asuntos gubernamentales. Omar Guerrero incluso señala que

la administración pública virreinal ha dejado profundas huellas en la organización administrativa contemporánea. Ciertamente hoy día aún percibimos influencias del pasado... las tradiciones centralistas, el papeleo excesivo, la burocratización, la empleomanía, el aspirantismo y otros *modus vivendi* administrativos, hoy calificados como lacras, son formas de vida administrativa y legadas por el Virreinato.<sup>2</sup>

La administración pública fue delimitando con el paso de los años su campo de acción; así, las secretarías de Estado empezaron a ejercer la acción gubernamental concentrándose su actuación en actividades meramente administrativas reservando las jurisdiccionales a los tribunales; la forma en que hoy la conocemos, junto con su sólida base legal, llevó varias centurias de trabajo construirla.

En su seno se formaron varias generaciones de hombres que dedicaron su vida a la noble labor del quehacer público, pero como en todo, la falta de supervisión y fiscalización es origen de desorden y anarquías; durante el último cuarto del siglo xx se emprendió una serie de acciones encaminadas a la implementación de normas y estructuras adicionales específicas para buscar neutralizar las acciones u omisiones de los servidores públicos que, al amparo de la ley, y aprovechándose de las posiciones que ocupaban dentro de la estructura pública, afectaron a ciudadanos que demandaban trato justo y no despótico, calidad y gratuidad en los servicios públicos.

<sup>2</sup> Citado por José Chanes Nieto, en *Introducción bibliográfica a la administración pública, referente a la administración pública novohispana*, de Francisco José Díaz Casillas, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 1993, p. 68.

El espíritu del legislador al promover reformas a la Constitución Política, específicamente en su título cuarto, fue ajustar las disposiciones en materia de responsabilidades a las necesidades cambiantes derivadas de los nuevos tiempos.

La potestad sancionadora de la administración pública es materia que reclama constante atención de nuestra doctrina jurídica mexicana, dado su importante desarrollo en las últimas décadas. La sociedad actual demanda una administración pública proba y eficiente sustentada en normas jurídicas que permitan elevar la capacidad gubernamental de atención de las necesidades sociales; en este sentido, las reformas legislativas en la materia han hecho posible la definición de principios y conceptos, clarifican tipos de responsabilidades, así como determinan las personas que a consecuencia de actos u omisiones generadas durante la prestación de sus servicios en la administración pública deben responder ante la autoridad.

Así, el artículo 108 de la Constitución Política señala que son servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros del poder Judicial federal y del poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, incluyendo los funcionarios del Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes son responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En este aspecto, el presidente de la República durante el tiempo de su encargo únicamente podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; en el caso de los estados, los gobernadores, diputados, magistrados de los tribunales superiores de justicia y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos.

Lo anterior significa que el legislador previó la posibilidad del manejo indebido de fondos y recursos federales, e incluso de los gobiernos locales y, por tanto, no dejó fuera a ningún servidor público que pudiera incurrir en acciones u omisiones durante el tiempo en que detentara una responsabilidad en la administración pública.

Adicionalmente, se consideró el juicio político como un mecanismo para que todos los integrantes de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, tanto del ámbito federal como de los gobiernos locales, y del gobierno del Distrito Federal, con independencia del fuero que les confiara su posición de servidores públicos, pudieran ser sometidos a la ley sin excepción, siguiendo las formalidades que la propia ley establece para el juicio de procedencia.

Al situar por separado lo relacionado con el juicio político, se entiende que ninguna acción debe quedar impune, esto es, que debe sancionarse a los servidores públicos que por negligencia, falta de compromiso o descuido hubieren generado afectaciones

a los bienes o recursos del Estado. En relación con el juicio político, en reunión con diputados, el doctor Fix Zamudio señaló que "en ningún régimen político conviene tener un jefe de Estado débil, pero tampoco uno autoritario. Se le debe delimitar, regular su poder con mucho cuidado, pues por bueno que sea, si no tiene ningún freno tiende a excederse". De ahí la importancia de extender el ámbito sancionador a todos los niveles jerárquicos.

El artículo 61 constitucional marca una excepción derivada de las funciones específicas de ciertos servidores públicos, y señala los casos de los funcionarios que no pueden ser sancionados por actos cometidos durante el ejercicio de sus funciones, salvo, como ya se mencionó, mediante juicio de procedencia acreditado expresamente por el Congreso de la Unión.

Dichos casos se refieren al fuero de los senadores y diputados; dadas las opiniones que pudieran externar en virtud de gozar de la más amplia libertad durante el ejercicio de su cargo y en razón de ellas no pueden ser acusados ni enjuiciados; sin embargo, ha habido casos en que la inmunidad que les brinda ese derecho en la práctica ha representado un uso abusivo del fuero y el motivo o espíritu del legislador que dio origen a tal disposición quedó en el olvido y su manipulación y errónea interpretación a favor está generando altos índices de impunidad.

Abusos, apatía y falta de ética empezaron a identificar el trabajo de los servidores de la administración pública, lo que propició un periodo de controversias por parte de la ciudadanía al desvirtuarse los objetivos de servicio a la ciudadanía y lealtad a las instituciones; de suerte que en el marco del programa gubernamental denominado "Renovación moral de la sociedad" se promovieron disposiciones institucionales para que al amparo de la ley los afectados por la actuación presuntamente ilegal de algún servidor público hicieran valer sus derechos, reformándose el título cuarto constitucional y actualizándose de esta forma las bases sobre las cuales, tiempo después, se erigiría un auténtico sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

El artículo 113 constitucional dejó establecido como principio general el que los servidores públicos deben salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; para tal efecto estableció que las leyes sobre responsabilidades administrativas deberían señalar las obligaciones correspondientes para su cumplimiento.

Paralelamente se reformaron los códigos penal y civil, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo que se buscó no dejar cabos sueltos en la materia y contar con una sólida base jurídica para procesar y, en su caso, sancionar a deshonestos funcionarios públicos.

Por otra parte, el 31 de diciembre de 1982 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual

fue derogada y sustituida el 13 de marzo de 2002 por la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que detalla su alcance meramente administrativo, estableciendo en su artículo octavo una serie de obligaciones a que quedan sujetos los servidores públicos durante el tiempo en que ocupan un empleo, cargo o comisión; incluso, su responsabilidad va más allá de ese tiempo, por lo que su inobservancia es motivo de un procedimiento administrativo y, en su caso, de las sanciones que correspondan.

Por lo que hace al contenido de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en vigor, es importante mencionar que el capítulo referente al juicio político fue excluido de la misma, quedando vigente en la anterior ley de 1982, pues subsiste. La ley que hoy nos rige y que antecedió a la de 1982 tuvo diversas modificaciones, que fueron publicadas los días 10 de enero de 1984, 12 de diciembre de 1995, 24 de diciembre de 1996 y 4 de diciembre de 1997, en el *Diario Oficial de la Federación*, reformas con las cuales se abrogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los estados, de 27 de diciembre de 1979.

En tal virtud, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tiene por objeto reglamentar el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de sujetos de responsabilidad administrativa, obligaciones, responsabilidades y sanciones, así como de autoridades competentes y el procedimiento para aplicar sanciones, además del registro patrimonial de los servidores públicos. Esta ley contiene aspectos medulares que permiten a los presuntos responsables de una acción u omisión administrativa acudir a un procedimiento que dé certidumbre y garantía de la transparencia con la cual un servidor público debe ser sancionado.

Señala obligaciones fundamentales a que están sujetos los servidores públicos con el objeto de hacer de la administración pública un ámbito de confianza ciudadana; entre dichas obligaciones destaca observar buena conducta y abstenerse de cualquier acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido en su empleo, cargo o comisión, utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas sólo para ese fin, rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones, cumplir con las leyes y la normatividad que determinan el manejo de recursos económicos públicos, entre otras; en este sentido, queda claro que la transparencia en la gestión pública debe darse desde el inicio en que se asume un cargo público, durante el mismo y hasta su conclusión.

En concordancia, cualquier irregularidad detectada por los órganos internos de control de las dependencias públicas, o por los superiores jerárquicos, debe ser investigada a la luz de esta ley; incluso, como ya se mencionó, su alcance va más allá del

tiempo en que desempeñen algún cargo, empleo o comisión, y una investigación, y en su caso el procedimiento administrativo de responsabilidad puede iniciarse con posterioridad a haber dejado la investidura de servidor público, aunque respetando los plazos de prescripción establecidos en el artículo 34 de la referida ley.

Se encuentra considerado entre los supuestos de esta ley, como causa de responsabilidad administrativa, el hecho de que en el periodo del primer año en que un servidor público deje de desempeñar algún empleo, cargo o comisión, aproveche su influencia u obtenga alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba o de la información a la que tuvo acceso. En lo relativo a los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de dirección en el Instituto Federal Electoral, sus consejeros y los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, señala que deberán abstenerse de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

La referida ley contiene aspectos novedosos, entre los cuales podemos señalar la actualización de los procedimientos para cumplir con la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial, lo cual permite el registro y el seguimiento de la evolución de su patrimonio a través de medios magnéticos o medios remotos de comunicación electrónica; asimismo, la secretaría podrá llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar dicha evolución patrimonial de los servidores públicos.

Con objeto de cumplir con dicha facultad, esta ley establece un procedimiento para el caso en que existan elementos o datos suficientes que hagan presumir que el patrimonio de un servidor público es notoriamente superior a sus ingresos lícitos. Esta facultad subsistirá por todo el tiempo que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y hasta tres años después de haber concluido; la ley también establece la gravedad de ciertas irregularidades y en su caso prevé la posibilidad de solicitar embargos precautorios, además de establecer el Código Federal de Procedimientos Civiles como ordenamiento supletorio, entre otras.

Su aplicación es competencia de la Secretaría de la Función Pública, que se constituye como el órgano de control interno del poder Ejecutivo que, con el sustento de las disposiciones mencionadas anteriormente, conforma un régimen de responsabilidades de los servidores públicos a manera de un sistema erigido para salvaguardar las instituciones públicas y el objeto para el cual fueron creadas, sistema que se complementa con el contenido de la Ley de la Auditoría Superior de la Federación en lo relativo a la fiscalización de los recursos públicos.

## Responsabilidades administrativas

Ha quedado claro que la responsabilidad administrativa está estrechamente vinculada con el servicio público; partimos del hecho de que es un concepto ético-jurídico y su objetividad permite la toma de conciencia para la acción, cuyos efectos administrativos, tanto particulares como generales, tienen consecuencias jurídicas, morales y políticas.

De esta responsabilidad surge precisamente una acción u omisión respecto de incumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas, propias de dicho servicio; este hecho da lugar al inicio de una investigación previa, y en su caso, al fincamiento de una responsabilidad y a la consecuente aplicación de las sanciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las responsabilidades administrativas derivadas de actos u omisiones que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, las cuales, conforme a la ley, deben observarse en el desempeño de un empleo, cargo o comisión, podrán derivar además en una responsabilidad civil e incluso penal, sin importar que afecten o no a un tercero.

La Secretaría de la Función Pública tiene el carácter de autoridad frente a todas las dependencias de la administración pública federal en materia de control, desarrollo administrativo y de personal, así como frente a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

No obstante que ya fueron mencionadas las obligaciones de los servidores públicos en el capítulo correspondiente al marco jurídico de las responsabilidades, por su importancia y como preámbulo del tema que nos ocupa, es importante destacar las siguientes: cumplir con el servicio encomendado, abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia, que implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; el no cumplir como lo establece la referida ley hará muy difícil alcanzar los objetivos propuestos por la dependencia.

De lo antes señalado se desprende que no cumplir con diligencia el servicio encomendado puede derivar en actos u omisiones que implican abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, ante lo cual no solamente se está frente a la infracción de una disposición administrativa, sino que dichas conductas bien pueden adecuarse a los tipos previstos para los delitos de ejercicio indebido de servicio público y/o de abuso de autoridad, sancionados por los artículos 214 y 215 del Código Penal Federal.

En el ámbito laboral esta exigencia coincide también con la obligación impuesta a los trabajadores amparados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del



Estado en su artículo 44, fracción I, que cita: "Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos".<sup>3</sup>

Otra de las obligaciones es la relativa a la formulación y ejecución de los planes, programas y presupuestos correspondientes, de su competencia, y la obediencia a las leyes y la normatividad que determinan el manejo de recursos económicos públicos. De esta obligación se derivan las acciones necesarias para un adecuado ejercicio presupuestal. Toda actividad, no sólo en el sector público sino en el privado, se desarrolla previa planeación y programación; de no realizarse bajo estas premisas, indiscutiblemente desembocará en un inadecuado manejo de fondos y valores, aspectos con los que hay que tener mucho cuidado por las responsabilidades que puede generar.

De igual forma, todo servidor público debe tener especial cuidado y profesionalismo al utilizar los recursos que tenga asignados para el cumplimiento de las facultades que le sean atribuidas y bajo ninguna circunstancia debe desviarlos o destinarlos a aspectos no contemplados, salvo autorización expresa, y mucho menos utilizarlos con fines personales.

En este sentido, las partidas presupuestales y los manuales de procedimientos elaborados por las dependencias del sector público juegan un papel muy importante, pues en dichos documentos se detallan claramente las funciones de cada unidad administrativa; por tanto, para verificar si se está cumpliendo o no con los objetivos y los procedimientos de las atribuciones conferidas, basta con realizar una revisión de dichos documentos y efectuar una evaluación de la operación.

Los funcionarios públicos tienen la obligación de custodiar la documentación y la información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tengan bajo su responsabilidad e impedir su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos. En cuanto a la información que manejan o tienen bajo resguardo, están obligados a proporcionarla a las demás dependencias y autoridades cuando de manera oficial así lo requieran. El uso indebido de la información puede ser causa de una o varias sanciones.

Otra obligación que hay que destacar también es la de observar buena conducta en el empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que se tenga relación, así como mostrar respeto y subordinación legítima respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos y mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

<sup>3</sup> Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, op. cit., p. 38.

Asimismo, todo servidor público debe abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular, así como de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; de infringirse esta obligación se puede incurrir en el delito de abuso de autoridad previsto en el Código Penal Federal, aplicable al servidor público que lo hace a sabiendas de la inhabilitación. Salvo que el servidor público demuestre que desconocía esa circunstancia, no se le podrá imputar el ilícito.

Debe abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios.

En este sentido, la Secretaría de la Función Pública instrumentará los mecanismos relativos para que las quejas o denuncias se resuelvan conforme a los lineamientos marcados por la propia ley.

Basta, pues, la queja o denuncia para iniciar una investigación sobre los hechos, y si de la misma se desprenden datos que hagan presumir una irregularidad derivada de una acción u omisión respecto de las obligaciones antes mencionadas y de las que se señalan en el artículo 7 de la referida ley federal de responsabilidades, puede iniciarse el procedimiento administrativo correspondiente.

De gran importancia resulta mencionar los criterios para la imposición de las sanciones:

- La gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas ilegales.
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor.
- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Los servidores públicos que resulten responsables por resolución administrativa, podrán interponer el recurso de revocación.

Las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos constituirán créditos fiscales a favor del erario federal y se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, sujetándose a las disposiciones fiscales aplicables.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas establece el catálogo de sanciones aplicables; sin embargo, antes de señalarlas es importante mencionar que la Ley de Responsabilidades de 1982 establecía en materia de sanciones, primeramente, el apercibimiento privado o público, sanción que en la nueva ley ya no aparece, cuando era una forma preventiva de señalar al servidor público su falta, error o acción irregular, para que en caso de reincidir se le aplicaran cualquiera de las restantes.

Ahora bien, la nueva ley establece las siguientes:

- Amonestación privada o pública.
- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año.
- Destitución del puesto.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En lo que hace a la amonestación, baste decir que es una llamada de atención que se hace en forma privada o por escrito, e implica el principio de sanciones mayores en caso de reincidencia y es impuesta por la Secretaría de la Función Pública o los titulares de los órganos internos de control en cada dependencia y ejecutada por el jefe inmediato.

La suspensión como sanción tiene una temporalidad determinada y se aplica entre el mínimo y el máximo referidos en el artículo antes señalado; sin embargo, durante el procedimiento administrativo también puede aplicarse la suspensión temporal de un servidor público, cuando así convenga a la conducción o continuación de las investigaciones, la cual no prejuzga sobre la responsabilidad que se imputa a un servidor público, pues corresponde a la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades determinarla.

Tratándose de sanciones, la suspensión en el empleo corresponde aplicarla al superior jerárquico. En el caso de los empleados de confianza también corresponde al superior jerárquico aplicar tanto la suspensión como la destitución del cargo.

La suspensión se iniciará desde el momento en que sea notificada al interesado y cesará cuando así lo resuelva la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades de la dependencia. En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultara responsable de los hechos

que se le imputaron, podrá ser restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo que estuvo suspendido.

Tratándose de un servidor público cuyo nombramiento incumbe al titular del poder Ejecutivo, se requerirá autorización del presidente de la República, de la Cámara de Senadores, o en su caso, de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquella, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo que se refiere al tema de la suspensión, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en su artículo 45 que la suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa su cese y al efecto establece en su fracción II: "la prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador".

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes podrán ser suspendidos hasta por 60 días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.<sup>4</sup>

Como puede observarse, los casos de suspensión no solamente están regulados para los trabajadores de base, sino también para los de confianza, por lo que al dictarse alguna resolución administrativa por parte de los órganos internos de control, las áreas de recursos humanos de la misma deben considerar los derechos que les confiere la referida ley federal.

La destitución implica la separación definitiva del cargo o empleo, en virtud de que estamos hablando de una pérdida de empleo por resolución administrativa impuesta como consecuencia de una acción u omisión en el desempeño de la función pública; en este sentido, el artículo 30 de la ley federal de la materia establece el principio de inmediatez en la ejecución de las sanciones una vez impuestas por la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda.

En el caso de los servidores públicos de base, se infiere la interposición de una demanda ante una autoridad laboral; sin embargo, existe jurisprudencia al respecto en el sentido de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje debe abstenerse de conocer de las demandas que los servidores públicos interpongan por la aplicación de sanciones administrativas dictadas por los órganos internos de control, por tratarse

<sup>4</sup> Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, op. cit., p. 38.

de acciones derivadas de un ámbito administrativo; en este sentido consideramos conveniente transcribir la siguiente:

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYE UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS.**

Es improcedente la vía laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificados, cuando este despido o suspensión constituyen una sanción impuesta al servidor público por faltas administrativas, en virtud de que en este supuesto no se está frente a un acto del patrón Estado que suspende o despide a un trabajador en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; estrictamente, no existe un acto de naturaleza laboral que genere un conflicto entre el trabajador y el patrón Estado, sino que se trata de la suspensión o destitución como sanción administrativa impuesta por el Estado por faltas de carácter administrativo conforme a lo previsto en el título cuarto de la Constitución denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que reglamenta dicho título. Si bien las acciones de reinstalación y pago de salarios caídos persiguen finalidades esencialmente iguales, tanto en el ámbito asimilado al laboral que es propio de los burócratas, como en el ámbito administrativo que acaba de señalarse, no deben confundirse entre sí, porque reconocen génesis jurídicas diferentes, ya que la primera se halla fincada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (en competencia federal), o en las leyes locales que rigen las relaciones entre los estados y municipios con sus servidores (en la esfera estatal), mientras que la segunda deriva de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o de las leyes locales respectivas. La distinción es fundamental y de gran trascendencia, porque reconociendo ambos regímenes normativos –asimilado al laboral y el administrativo–, diferentes causales de suspensión y remoción, distintos procedimientos y diferentes defensas, las acciones a que dan lugar no pueden, válidamente, confundirse, porque no son optativas ni intercambiables, de tal manera que cada una sigue su propio curso. Por tanto, aunque a través de una acción laboral se demande la reinstalación, el pago de salarios caídos o aun la indemnización, alegando despido injustificado, si la suspensión o el cese constituyen una sanción administrativa, la vía laboral es improcedente porque no se trata de un acto laboral sino administrativo; tanto es así, que los tribunales del trabajo no podrían decidir sobre la procedencia de las prestaciones laborales exigidas, sin examinar y decidir sobre la legalidad de la sanción administrativa, lo cual queda fuera de su competencia material. 2a./J. 14/99

Contradicción de tesis 2/98.- Entre las sustentadas por el Quinto y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito.- 4 de diciembre de 1998.- Cinco votos.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de jurisprudencia 14/99.- Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y ocho. Instancia: Segunda Sala.<sup>5</sup>

En el terreno laboral, para que exista rescisión de la relación de trabajo es necesario que medie alguna causal prevista en la legislación de la materia y que el patrón manifieste expresamente su voluntad de terminar con dicha relación laboral; en cambio, en materia de responsabilidades, el patrón sólo debe cumplimentar la resolución que contenga la sanción, caso en el cual no manifiesta su voluntad de dar por terminada la relación laboral, sino que sólo actúa como superior jerárquico que da cumplimiento a una orden de autoridad.

Por su parte, la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con la falta administrativa se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta. Esta sanción puede ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucros obtenidos o de los daños o perjuicios dañados; en ningún caso podrá ser menor o igual y su ejecución corresponde a la Tesorería de la Federación previa notificación de la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades de la dependencia.

La inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada en los términos de la resolución dictada.

Cuando implique beneficio o lucro para el servidor público, la inhabilitación será de uno hasta 10 años si el monto no excede de 200 veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de 10 a 20 años si excede dicho límite.

Para que un servidor público inhabilitado por un plazo mayor de 10 años pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar dé aviso a la Secretaría de la Función Pública, en forma razonada y justificada de tal circunstancia. No hacerlo será causa de responsabilidad administrativa en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, quedando sin efecto el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Por otro lado, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas establece, como lo hacía la ley anterior en su artículo 77 bis, que en los casos en que se haya

<sup>5</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Época: tomo IX, marzo de 1999, tesis: 2a./J. 14/99, p. 257, tesis de Jurisprudencia.

causado perjuicio a particulares, éstos sean indemnizados en la propia vía administrativa, conservando el Estado el derecho de repetir contra el servidor público.

Como puede verse, esto representa un gran adelanto, ya que el particular evita acudir a la vía judicial para exigir la responsabilidad civil, con lo cual se evitan costos en tiempo y recursos para el Estado.

En lo que se refiere a la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial, la ley de la materia establece los siguientes tres tipos de declaración:

- Declaración inicial, la cual debe presentarse dentro de los 60 días naturales siguientes a la toma de posesión del encargo, por primera vez; reingreso al servicio público después de 60 días naturales de su último encargo; cargo de dependencia o entidad; de no presentarse la declaración en este plazo sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un periodo de 15 días naturales.
  - Declaración de conclusión del encargo, la cual deberá presentarse dentro de los 60 días naturales siguientes a la conclusión. En caso de omisión sin causa justificada se inhabilitará al infractor por un año, previo procedimiento administrativo.
- En el caso de la declaración por conclusión de un encargo público, la anterior ley de responsabilidades establecía únicamente 30 días naturales para su presentación, contados a partir del día siguiente de haber dejado el cargo, por lo que su incremento las unifica, es razonable y no permite confusión sobre cuál de las dos se debe presentar dentro de los 30 días y cuál dentro de los 60.
- Declaración de modificación patrimonial, la cual deberá presentarse en mayo de cada año.

La ley prevé que el servidor público que deliberadamente faltare a la verdad en su declaración patrimonial, previa sustanciación del procedimiento administrativo correspondiente, será suspendido de su empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, y cuando por su importancia lo amerite, podrá ser destituido e inhabilitado de uno a cinco años, sin perjuicio de que la Secretaría de la Contraloría formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

Asimismo, la Secretaría de la Función Pública hará declaratoria al Ministerio Público en su caso, cuando un servidor público sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento sustancial de éste,

representado por sus bienes y los de su cónyuge, concubina o concubenarios y dependientes económicos directos, según lo establece el artículo 43 de la ley de la materia.

Derivado de lo expuesto en este apartado, finalmente debemos mencionar que todo servidor público está obligado a informar al superior jerárquico de los actos u omisiones de los servidores públicos sujetos a su dirección, que puedan implicar inobservancia de las obligaciones, así como también abstenerse de cualquier acto u omisión que conlleve incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

### Responsabilidades penales

Corresponde ahora analizar las responsabilidades del orden penal: las conductas específicas que pueden derivar, a diferencia de las administrativas, en la privación de la libertad como consecuencia de que éstas se adecuen al tipo descrito en el código penal.

Recordemos que la palabra *delito* a través del tiempo ha sido asignada a determinadas acciones antisociales prohibidas por la ley y cuya comisión hace acreedor a quien las comete a la imposición de sanciones conocidas como penas. En este sentido, el Código Penal Federal establece que delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

González de la Vega ha señalado, en relación con la responsabilidad penal, que "por política criminal se entiende, lisa y llanamente, la disciplina por la cual el Estado realiza la prevención y represión del delito";<sup>6</sup> de lo anterior se deduce que el hombre tiene la capacidad de discernir entre lo bueno y lo malo. Una acción delictiva intencional no refiere el hecho de una actuación meramente física, ya que aunado a su voluntad, interviene la moral y el aspecto jurídico.

El servicio público es actividad, función entendida como forma de actividad del Estado, la cual tiende a la satisfacción de necesidades colectivas, que se encuentra sujeta a un régimen jurídico que hace que el servicio se preste con adecuación, o sea proporcional a las necesidades que se van a satisfacer; con absoluta regularidad, esto es, con puntualidad, orden, precisión y equilibrio; con oportunidad, de manera que sea operante en el

<sup>6</sup> José Francisco Ruiz Massieu (comp.), *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, p. 116.

momento que se requiere; que sea accesible, uniforme, homogéneo, general y permanente, que esté siempre expedito para actuar.<sup>7</sup>

Tratándose del tema de las responsabilidades penales de los servidores públicos, el artículo 212 del Código Penal Federal dispone que se considera como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada, o en el Distrito Federal, en organismos descentralizados, en empresas de participación estatal mayoritaria, en organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, en fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los poderes Judicial federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales; también son servidores públicos los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales de justicia locales.

Miguel Acosta Romero señala que "el delito cometido por el funcionario público, pues, reviste una especial gravedad. Si admitimos la tesis de Maggiore, de que el funcionario público es un 'órgano del Estado', tendremos que admitir que el delito cometido por tal 'órgano' debe ser considerado de enorme gravedad, ya que está de por medio la seguridad general, amparada por el orden jurídico confiado a la administración pública";<sup>8</sup> en este sentido queda claro que la adecuación de la conducta de un servidor público al tipo descrito en la norma constituirá una agravante, como lo podemos constatar en el catálogo de delitos que más adelante se mencionan: es el *delictum proprium*.

La escuela española es más explícita que la francesa en la materia: la primera, al referirse a los individuos o personas físicas, los divide en tres categorías: empleados, funcionarios, honorarios y particulares que ejercen alguna función pública. Maggiore, glosando el criterio anterior, dice que "empleado público es la persona que pone voluntariamente su propia actividad al servicio del Estado o de otra entidad pública, de modo permanente y con fines profesionales, a cambio de una retribución determinada".<sup>9</sup>

La comisión de un ilícito penal origina un procedimiento y al momento de dictar sentencia y antes de aplicar las sanciones que correspondan, el juez de la causa deberá tomar en cuenta la individualización a que se refiere el artículo 213 del Código

<sup>7</sup> César Augusto Osorio y Nieto, *La averiguación previa*, México, Porrúa, 1994, p. 126.

<sup>8</sup> Miguel Acosta Romero, *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 65, 1984, p. 103.

<sup>9</sup> Citado por Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, p. 104.

Penal Federal, en el sentido de analizar si el servidor público es trabajador de base, funcionario o empleado de confianza; su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio; sus percepciones, su grado de instrucción; la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Cabe mencionar que cuando las conductas se refieran a abuso de autoridad, intimidación o cohecho, y sean realizadas por miembros de una corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas serán aumentadas hasta en una mitad además de la destitución e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos. "El bien jurídico que fundamentalmente se protege a través de las normas referente a los delitos cometidos por servidores públicos es el correcto ejercicio del servicio público".<sup>10</sup>

Resulta de la mayor importancia que los servidores públicos conozcan las conductas punibles y las sanciones previstas en el Código Penal Federal en las que pueden incurrir en el ejercicio de sus funciones. A continuación se mencionan 15 delitos por los que se puede iniciar una averiguación previa, y en su caso, un procedimiento penal con independencia de cualquier otro procedimiento de tipo administrativo o civil.

Antes de listarlos, es importante señalar que en esta materia existe una figura que, prevista en nuestra Carta Magna, los servidores públicos pueden hacer valer, y se denomina *fuero*; sobre el particular, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que "esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada *declaración de procedencia*".<sup>11</sup>

#### a) Ejercicio indebido del servicio público

Hay que considerar que para la comisión de este delito en particular la conducta de un servidor público debe adecuarse específicamente a las siguientes condiciones: cuando se ejerzan funciones derivadas de un empleo, cargo o comisión sin haber

<sup>10</sup> César Augusto Osorio y Nieto, *op. cit.*, p. 128.

<sup>11</sup> Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2001, p. 26.

tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales o, en su caso, cuando se continúe ejerciendo las mismas después de saber que se ha revocado su nombramiento o que éste ha sido suspendido o enviado; de la misma forma, cuando un servidor público tenga conocimiento de un acto u omisión y no lo informe por escrito a su superior jerárquico, o en su caso lo evite si está dentro de sus facultades y derivado de ello pueda resultar gravemente afectado el patrimonio de los intereses de alguna dependencia. Asimismo, cuando por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso; o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión, y cuando teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber en cualquier forma, propicie daño a las personas, lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Al que ajuste su conducta a los supuestos antes señalados se le impondrán desde tres días hasta siete años de prisión y multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito, y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, o se le impondrá inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

b) Abuso de autoridad

De particular importancia resulta subrayar que al que cometa este delito se le impondrán de dos a nueve años de prisión, de 70 hasta 400 días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. La comisión de este delito implica que un servidor público, ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas, hiciere violencia a una persona sin causa legítima, la vejare o la insultare, o impida la ejecución de una ley, decreto, reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial; pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto, de la misma forma cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o el servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente, dentro de los términos establecidos por la ley.

Cuando el encargado de una fuerza pública requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio se niegue indebidamente a dárselo; cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de la libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere, o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente, cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente, o no lo haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones; cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente; cuando, por cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio, cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas otorgue empleo, cargo o comisión públicos o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado, cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación, y cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

c) Coalición de servidores públicos

Los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga. Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrá de dos a siete años de prisión y multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

d) Uso indebido de atribuciones y facultades

I. El servidor público que indebidamente: *a)* otorga concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación; *b)* otorga permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico; *c)* otorga franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la administración pública federal y del Distrito Federal; *d)* otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.

II. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebida de las operaciones a que hace referencia lo anterior o sea parte en las mismas, y

III. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.

Al que cometa el delito de uso indebido de atribuciones y facultades se le impondrán las siguientes sanciones: cuando el monto al que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo, no exceda del equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se le impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se le impondrán de dos a 12 años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a 12 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

e) Concusión

Comete el delito de concusión el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento exija, por sí o

por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

Al que cometa el delito de concusión se le impondrán las siguientes sanciones: cuando la cantidad o el valor exigido indebidamente no exceda del equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se le impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se le impondrán de dos a 12 años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a 12 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

f) Intimidación

I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y

II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presente o aporte, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Al que cometa este delito se le impondrán de dos a nueve años de prisión, multa por un monto de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

g) Ejercicio abusivo de funciones

I. El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí, o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos,

licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones; efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad, o afinidad hasta el cuarto grado, o cualquier tercero o vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público forme parte, y

II. El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí o por interpósita persona inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

Las sanciones que se impondrán al que cometa este delito son: cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos; cuando la cuantía a que asciendan las operaciones exceda de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito se impondrán de dos a 12 años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a 12 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

#### h) Tráfico de influencias

I. El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión.

II. Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior, y el servidor público que por sí o por interpósita persona indebidamente solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia en la primera fracción del artículo 220 del Código Penal Federal. Se le impondrán de dos a seis años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento

de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

#### i) Cohecho

I. Al servidor público que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y

II. El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones se le impondrán las siguientes sanciones: cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se le impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos; cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se le impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a 14 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas; las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

#### j) Peculado

I. Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa;

II. El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona;



III. Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigración a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades,

IV. Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta de la que se les destinó.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito e inhabilitación de dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión. Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito se impondrán de dos años a 14 de prisión, y multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a 14 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

k) Enriquecimiento ilícito

Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Incurrir en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma ley a sabiendas de esta circunstancia.

Al que cometa este delito se le impondrán las siguientes sanciones: decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente

en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de 5 000 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos a 14 años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a 14 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

l) Delitos cometidos contra la administración de justicia

Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos, los siguientes:

- I. Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal, o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello;
- II. Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba;
- III. Litigar por sí o por interpósita persona, cuando la Ley les prohíba el ejercicio de su profesión;
- IV. Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen;
- V. No cumplir una disposición que legalmente se les comuniquen por su superior competente, sin causa fundada para ello;
- VI. Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado; u omitir o dictar una resolución de trámite, de fondo, o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley;
- VII. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebida;
- VIII. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia;
- IX. Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito, cuando ésta sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela;
- X. Detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado por el párrafo séptimo del artículo 16 constitucional;

XI. No otorgar, cuando se solicite, la libertad caucional si procede legalmente;  
 XII. Obligar al indiciado o acusado a declarar en su contra, usando la incomunicación o cualquier otro medio ilícito;

XIII. No tomar al inculcado su declaración preparatoria dentro de las 48 horas siguientes a su consignación sin causa justificada, u ocultar el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye;

XIV. Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso;

XV. Imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento;

XVI. Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;

XVII. No dictar auto de formal prisión o de libertad de un detenido, dentro de las 72 horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculcado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo;

XVIII. Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la Ley;

XIX. Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuero, sin habérselo retirado a éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley;

XX. Ordenar la aprehensión de un individuo por un delito que no amerite pena privativa de libertad, o en caso en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el párrafo 3o. del Artículo 16 de la Constitución;

XXI. A los encargados o empleados de reclusión o internamiento que cobren cualquier cantidad a los internos o a sus familiares, a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;

XXII. Rematar, a favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido;

XXIII. Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;

XXIV. Hacer conocer al demandado, indebidamente, la providencia de embargo decretada en su contra;

XXV. Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o a persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común;

XXVI. Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que están reclusas;

XXVII. No ordenar la libertad de un procesado, decretando su sujeción a proceso, cuando sea acusado por delito o modalidad que tenga señalada pena no privativa de libertad o alternativa, y

XXVIII. Dar a conocer a quien no tenga derecho documentos, constancias o información que obren en una averiguación previa o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean confidenciales.

A quien cometa dichos delitos se le impondrán de tres a 10 años y de 500 a 2 000 días de multa; además de las penas de prisión y multa prevista, el servidor público será destituido e inhabilitado de tres a 10 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

*m) Ejercicio indebido del propio derecho*

Al que para hacer efectivo un derecho o pretendido derecho que debe ejercitar empleare violencia se le aplicará prisión de tres meses a un año o de 30 a 90 días de multa. En estos casos sólo se procederá por querrela de la parte ofendida.

Las disposiciones anteriores se aplicarán a todos los funcionarios o empleados de la administración pública, cuando en el ejercicio de su encargo ejecuten los hechos o incurran en las omisiones expresadas en los propios artículos.<sup>12</sup>

En conclusión, es importante para cualquier servidor público en funciones tener en cuenta tanto el contenido de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como el título décimo del Código Penal Federal en lo referente a delitos cometidos por servidores públicos.

**Responsabilidades civiles**

Analizada la responsabilidad administrativa y penal, ahora corresponde a la responsabilidad civil, reiterando que las responsabilidades no sólo abarcan aspectos eminentemente administrativos, como es la creencia entre los servidores públicos; también

<sup>12</sup> Código Penal Federal, *op. cit.*, pp. 72-85.

en materia civil es común encontrar responsabilidades derivadas de las acciones u omisiones en el desempeño de un encargo público; sobre el particular, el artículo 1927 del Código Civil Federal señala:

El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado, cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.<sup>13</sup>

La misma obligación del Estado la tienen los particulares en algunos casos, en especial cuando el presunto autor de la conducta que derivó en un daño tiene relación de dependencia; tal conducta es conocida por la doctrina como responsabilidad objetiva.

En una frase inmortal por su riqueza de concepto y por su bien lograda síntesis, Ulpiano resumió los principios del derecho así: vivir honestamente, no hacer daño a otro y dar a cada uno lo suyo.

Otro principio de derecho: si existe responsabilidad para actuar, debe existir también —como contrapartida indispensable— responsabilidad por las acciones, y por lo mismo, quien al cobrar no cuida que su conducta no dañe a otro, debe, en justicia, reparar el daño.

Borja Martínez señala en torno a las responsabilidades civiles de los servidores públicos que “en el ámbito del derecho civil, la responsabilidad ha sido considerada en dos vertientes: una, cuando se produce como consecuencia del incumplimiento de un contrato, y otra, cuando la producción de un daño se da sin que exista una previa relación jurídica entre el autor del mismo y la persona dañada”,<sup>14</sup> en este sentido, no sólo las personas físicas son sujetos de responsabilidad civil; lo son también las personas morales y entre ellas el Estado.

El Estado como persona moral es responsable por los actos de sus funcionarios, y conforme al artículo 1128 del Código Civil tiene la obligación de responder por los daños causados en el ejercicio de sus funciones; en demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia, según lo establece el artículo 111 constitucional. Delgadillo Gutiérrez señala que “la justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que

<sup>13</sup> Código Civil Federal, México, Porrúa, 2001, p. 292.

<sup>14</sup> Citado por Ruiz Massieu, *op. cit.*, p. 116.

nadie tiene derecho de dañar a otro... y de que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales”;<sup>15</sup> por tanto, ninguna persona puede ser obligada a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin causa justa. Conforme al artículo 1910, incurren en responsabilidad los servidores públicos que causen algún daño en este sentido, independientemente de la obligación que tienen de repararlo.

Cuando un servidor público es nombrado en un cargo público, debe ejercer las atribuciones que legalmente le son conferidas por la ley, debiendo tener presente que ante cualquier daño que se cause a un particular por un acto u omisión atribuible a su persona, él es directamente responsable del pago de los daños causados, debiendo responder con su patrimonio por la responsabilidad en que haya incurrido, derivada de una obligación esencialmente civil.

En este sentido, De Pina define la responsabilidad objetiva como “aquella que emana de un riesgo creado, que se traduce en un evento dañoso, de cuyas consecuencias perjudiciales está obligada a responder la persona que, en cierto modo, se encuentra en situación de recibir algún beneficio de la actividad susceptible de ocasionar el daño”.<sup>16</sup>

En lo referente al daño moral resultante de un acto u omisión desplegado por un servidor público durante el desempeño de la función pública, el artículo 1916 dispone:

Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como extra-contractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.<sup>17</sup>

Como entidad soberana, siempre se ha dicho, el Estado tendrá una relación de supraordinación respecto a los particulares, y nunca podrá estar en un plano de igualdad.

En cuanto a los atributos de la ley, podemos mencionar que ésta es general y abstracta; esto es, que es aplicable a todos (*erga omnes*) y no debe reducirse a un

<sup>15</sup> Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *op. cit.*, p. 29.

<sup>16</sup> Rafael De Pina Vara, *Diccionario de derecho*, México, Porrúa, 1991, p. 227.

<sup>17</sup> Código Civil Federal, *op. cit.*, p. 290.

determinado sector. Con la concepción de la igualdad ante la ley, el Ejecutivo federal quiso que el Estado también sea responsable de los daños que sus servidores públicos causen con motivo de sus funciones.

En relación con este tema, como ha quedado mencionado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece con precisión en su artículo 111 que "en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".<sup>18</sup>

Esto es, que no es necesario que los integrantes de la Cámara de Diputados y los de la Cámara de Senadores determinen si ha lugar a proceder en contra de un funcionario público; en este sentido, al igual que cualquier ciudadano, el servidor público debe responder civilmente cualquier demanda en este sentido.

Sobre el particular, Jesús Orozco Henríquez comenta:

Es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos que, en el desempeño de su encargo o con motivo del mismo, dolosa o culpablemente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente. Sin duda, el sistema mexicano vigente de responsabilidad civil de los servidores públicos y la mera responsabilidad subsidiaria del Estado (prevista principalmente por el artículo 1928 del código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal) debe complementarse de tal manera que se haga más operativo y eficiente.<sup>19</sup>

En este mismo sentido conviene recordar que nuestra Carta Magna establece en su artículo 12 que en los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios. Por otra parte, y siguiendo el principio de igualdad ante la ley y que ningún individuo, como lo mencionamos antes, tendrá prerrogativas o ventajas especiales, queda claro que cualquier persona, independientemente de su condición de servidor público, debe responder cuando cause un daño o perjuicio, claro que mediante juicio seguido en su contra y con todas las formalidades establecidas por la ley.

Tratándose de daño moral, éste debe ser determinado por un juez de lo civil, previa demanda que se formule por el o los afectados, siguiendo las formalidades establecidas en el Código de Procedimientos Civiles.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que cuando el procedimiento administrativo haya determinado

<sup>18</sup> Constitución Política, México, Porrúa, p. 112.

<sup>19</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 271.

la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría de la Función Pública o al contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

En este sentido, el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares; esto es, que lo pagado por responsabilidad atribuible a un servidor público puede ser recuperado por el Estado, aspecto previsto en el artículo 1928 del Código Civil federal, que establece que el pago de los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetirse de ellos los que hubiere pagado.

### Responsabilidades políticas

Nuestra Carta Magna considera en general las responsabilidades de los servidores públicos, incluyéndolos así bajo el principio de igualdad ante la ley; no obstante, ha querido que durante el tiempo en que los servidores públicos de cualquier nivel desempeñen sus funciones, se hagan responsables por los actos u omisiones en que incurran, incluso tratándose de altos funcionarios, bajo la excepción de ser procesados mediante juicio político. Los orígenes de este juicio "se remontan a la Gran Bretaña del siglo XVIII, posterior a la caída del imperio napoleónico. Para el parlamento británico, el juicio político era el medio más importante de que podía echar mano la Cámara de los Comunes para llamar a cuentas a los funcionarios ejecutivos nombrados por la Corona y responsables ante ella";<sup>20</sup> sus antecedentes más remotos son el *impeachment* inglés y el *impeachment* norteamericano.<sup>21</sup>

Desde su creación, este juicio cobró una singular importancia, ya que gracias a él ningún servidor público debe quedar al margen de la ley y puede ser llamado a cuentas por actos u omisiones en el desempeño de su encargo, pues es un medio de control ante el llamado fuero constitucional.

En el caso de México, el presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden

<sup>20</sup> Bernardo Schwartz, *Los poderes del gobierno*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, p. 47.

<sup>21</sup> Raúl F. Cárdenas, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982, pp. 324-325.

común. Es importante mencionar que por la mera expresión de sus ideas no procede el juicio político contra algunos de ellos; no obstante algunos servidores públicos no pueden ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice el Congreso de la Unión.

Gonzalo Armienta considera que

el juicio político representa un instrumento para destituir e inhabilitar del cargo a quienes por su ineptitud, o por otras causas que les sean imputables, hayan perjudicado con sus actos u omisión los intereses públicos fundamentales. La responsabilidad se circunscribe a la esfera penal y la Cámara que haya conocido de la acusación, elegida en gran jurado, al hacer la declaración de que ha lugar a la formación de causa, suspende al acusado en el ejercicio de su encargo y lo pone a disposición del tribunal competente.<sup>22</sup>

En este sentido, debe quedar claro a toda aquella persona que detenta un cargo público que es obligación del Estado prevenir y sancionar la inmoralidad social.

Este último caso de excepción es el relativo al fuero del que disfrutaban los diputados y senadores por las opiniones que manifesten en el desempeño de sus cargos. Tal inmunidad recibe el nombre de fuero, evocando así los antiguos privilegios que tenían determinadas personas, para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común. Esta fue la acepción con que la institución de los fueros penetró en nuestro derecho, como herencia de la legislación colonial, y que se externó en la jurisdicción de los tribunales especiales.

Los antiguos fueros constituían por regla general verdaderos privilegios en favor de las clases beneficiarias. El fuero establecido en nuestra Carta Magna bajo ninguna circunstancia tiene por objeto instituir un privilegio en favor de un funcionario público, pues ello es contrario a la naturaleza de igualdad del régimen democrático.

A diferencia del sistema bicameral inglés que hoy conocemos, comparando la Cámara de Senadores con la de los Lores, y la Cámara de Diputados con la burguesía inglesa y a pesar de que el Constituyente de 1857, siguiendo a Toqueville, se inclinó por el sistema americano, que en el caso de los delitos oficiales únicamente tendía a quitarles el poder para ponerlos a disposición de la justicia común —lo que hoy se conoce como declaración de procedencia—, y a diferencia del sistema francés, donde se castigaba a los culpables, erigiéndose el Congreso de la Unión en jurado de sentencia, es lo que propiamente constituye el juicio político.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> José Francisco Ruiz Massieu, *op. cit.*, p. 23.

<sup>23</sup> Emilio O. Rabasa, *El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857*, México, Porrúa, 1991, p. 33.

Así, según el artículo 110 constitucional, se impondrán mediante juicio político las sanciones a los servidores públicos señalados en dicho precepto cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.<sup>24</sup>

La aplicación de las sanciones que correspondan sólo podrá efectuarse en un periodo no mayor de un año a partir de que se inicie el procedimiento.

Asimismo, el artículo 109, en su último párrafo, menciona que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere dicho artículo.

El juicio político tiene una jurisdicción especial, que se caracteriza por la naturaleza de los actos u omisiones en que incurren los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones, que obliga a un cuerpo político, momentáneamente investido del poder de juzgar, a separarlos de su encargo e inhabilitarlos para desempeñar otro, dentro del lapso que fije la ley, en virtud de haber perdido la confianza, y para que si el hecho tuviera señalada otra pena en la ley, queden a disposición de las autoridades comunes para que los juzguen y consignen con arreglo a ella.<sup>25</sup>

Este juicio se desarrolla en el Congreso de la Unión; en la Cámara de Diputados, la sección instructora procederá a la acusación respectiva ante la Cámara; de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta de los miembros presentes; en sesión de aquella Cámara, después de haber practicado las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito dentro de los seis días naturales, se sustancia el procedimiento respectivo con audiencia del inculpado.

Una vez presentada la denuncia, ésta debe ser ratificada dentro de los tres días hábiles siguientes por el ciudadano demandante para poder ser admitida, la que una vez hecha se hace del conocimiento del servidor público denunciado, quien cuenta con un plazo de 10 días hábiles para aportar las pruebas que estime pertinentes para su defensa; éstas, una vez sustanciadas, recibirán un dictamen emitido por la Cámara de Diputados, que podrá determinar si es procedente o no la acusación que se hace al servidor público.

<sup>24</sup> *Constitución Política*, México, Porrúa, pp. 110-111.

<sup>25</sup> Raúl F. Cárdenas, *op. cit.*, p. 343.

Hecho lo anterior, el dictamen de la Cámara de Diputados pasará como resolución a la Cámara de Senadores, que, erigida en Jurado de Sentencia, formulará sus conclusiones, determinando en su caso la inconsistencia o la presunta responsabilidad del funcionario, y propondrá la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión; una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado aplicará la sanción que corresponda, la cual es inatacable. Este procedimiento sólo podrá iniciarse durante el periodo en el cual el servidor público desempeñe su cargo y un año después.

Las resoluciones que se emiten son inatacables. Esto quiere decir que ningún órgano de autoridad puede remplazar a las cámaras en posterior conocimiento, por lo que hace a la apreciación de los hechos y a la decisión que aquéllas adoptaren.

De lo anterior se desprende que, de acuerdo con el procedimiento, la Cámara de Diputados no puede absolver ni condenar respecto de la responsabilidad del funcionario, sino que sólo se aboca a integrar el expediente con todos los datos y las pruebas con las cuales declarará si existen elementos de procedencia, determinando si lleva a cabo o no dicho acto, actuaciones indispensables para que el acusado quede a disposición de la Cámara de Senadores, la cual evalúa y resuelve con los elementos aportados previamente; sus resoluciones no tienen reconocimiento de un acto jurisdiccional, sino sólo de índole administrativa. Se trata de un simple acto administrativo que tiene como finalidad separar de su encargo a un funcionario retirándole el fuero para ponerlo a disposición de las autoridades jurisdiccionales.

En su caso, será el juez del orden común o federal, según corresponda, quien conozca del proceso y aplique en su caso la pena por la conducta típica de que se trate. Reiteramos una vez más que el presunto responsable puede perder la inmunidad por resolución del Congreso de la Unión o por haber expirado el tiempo natural de su encargo.

Si la cámara desafuera y el juez absuelve, los funcionarios que poseen derecho propio al cargo están en condiciones de reasumirlo si todavía no concluye el periodo para el que fueron designados, y pueden ser nombrados nuevamente los funcionarios, como son los secretarios de Estado y el procurador general de la República, por el presidente de la República.

Es claro que en caso de que la sentencia penal sea condenatoria, no podrá concederse al reo la gracia del indulto, ya que por depender exclusivamente de la voluntad de otro órgano político, esto es, el Ejecutivo, el indulto puede frustrar en la práctica la decisión tomada por las cámaras y la voluntad popular de no dar privilegios a ninguna persona.

Por último, cabe mencionar que tratándose de demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia.

La negativa de la Cámara de Diputados en el juicio de procedencia no causa ningún caso de impunidad, dado que el propio artículo 111, en su segundo párrafo, establece la salvaguarda.

Las responsabilidades penales, civiles, políticas y administrativas en que se pueden ver implicados los servidores públicos que incurren en alguna irregularidad son diversas entre sí y autónomas una de otra, en razón de ser materias diferentes aunque se deriven de una misma acción u omisión; de lo contrario, se estaría violentando el principio general de derecho que establece que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo acto, en juicios de la misma naturaleza.

Es decir, cuando un servidor público mediante juicio político es desaforado, queda a disposición del juez y sometido a un proceso penal si su conducta se adecuó a los tipos previstos y sancionables por la legislación penal, paralelamente se le puede demandar civilmente, si existieron daños y perjuicios, sin necesidad de desafuero y además iniciarse un procedimiento disciplinario por responsabilidad administrativa. Los resultados a que se llegue en cada uno de ellos son independientes entre sí, y ninguno prejuzga sobre los otros, pues son tres juicios de distinta naturaleza.

En la práctica, el juicio político ha sido aprovechado por algunos servidores públicos que, amparándose en el fuero constitucional y haciendo uso de los vacíos de procedimiento, retardan su procedencia y en algunos casos incluso logran que prescriban los posibles delitos por los que se les debiera encausar.

Un caso específico: depende del periodo de sesiones en que la Cámara de Diputados tome conocimiento de la causa; en ese momento se procede a nombrar a los integrantes de la sección instructora para que se aboque al análisis del caso; simplemente en este trámite los periodos ordinarios son insuficientes, ya que en virtud de que dicha sección se integra por representantes de los diversos partidos políticos, primero deben ponerse de acuerdo para determinar los nombres de los integrantes, las fechas en que se reunirán para revisar el o los casos por analizar, y si uno de ellos no se ha integrado con los elementos necesarios, puede detener los demás; en reuniones posteriores se deberán poner de acuerdo acerca de los mecanismos de análisis y los tiempos para presentar su dictamen, situación que hace que estos asuntos se queden pendientes hasta nuevos periodos durante los cuales se debe reiniciar el procedimiento.

Sobre las resoluciones que emita el Congreso, la Corte ha establecido el siguiente criterio:

**JUICIO POLÍTICO EN CONTRA DE SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER AMPARO. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).**- Los denunciantes del juicio político en contra de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del estado y el juez de Primera Instancia,

con motivo de su intervención en un procedimiento penal, carecen de interés jurídico para impugnar a través del juicio de amparo la resolución emitida por el Congreso estatal que declaró improcedente el juicio político denunciado contra los citados funcionarios, porque la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de San Luis Potosí no tutela intereses particulares, sino públicos y no concede a los gobernados ninguna otra facultad, por lo que la acción de los denunciantes se agota con la denuncia respectiva.<sup>26</sup>

Queda claro que tratándose del interés general la ley debe aplicarse con base en los principios generales de derecho, en el sentido de que un servidor público no pueda ampararse en la propia ley que tuvo en principio que hacer cumplir, y él mismo la puso por debajo de sus intereses personales.

Con objeto de cumplir con el mandato constitucional en materia de juicio político, tal vez sería prudente impulsar una modificación a los procedimientos para la instalación de la sección instructora, para que ésta permanezca en sesión permanente y no deba reinstalarse cada vez que se presente un asunto de este tipo, que en la práctica no son muy comunes, por fortuna; sin embargo, a la sociedad le interesa que la acción de un servidor público que ha ofendido a las instituciones públicas o a un particular con su actuación, no quede impune o se ubique al margen de la ley.

Finalmente queda claro que el fuero sólo debe operar tratándose de la manifestación de ideas, mas no cuando se cometen delitos del orden común o federal, y en estos casos se ha hecho un uso abusivo de esta garantía, pues no obstante que es un instrumento de la sociedad para denunciar actos que constituyan excesos de los servidores públicos, en la práctica se ha convertido en un caparazón para todo lo contrario.

### Procedimiento disciplinario administrativo

El procedimiento disciplinario administrativo forma parte de los medios de control de la actuación de los servidores públicos como entes de la administración pública federal.

Siguiendo los principios del marco legal mexicano, el procedimiento disciplinario administrativo se encuentra regulado por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Se estima conveniente citar la tesis en materia administrativa del primer circuito, que se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, tomo IX, página 872, enero de 1999, que a la letra dice:

<sup>26</sup> *Semanario Judicial*, octava época, tomo XI, 1993, Tribunales Colegiados, p. 346.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Artículo 47, debida interpretación del. Al efecto, el dispositivo en cita es uno de los que integran el capítulo denominado "Sujetos y obligaciones del servidor público" de la ley aludida; si bien en dicho precepto no se reglamenta expresamente que el resultado positivo de un análisis toxicológico practicado a un servidor público debe sancionarse, es relevante hacer énfasis en que el artículo invocado es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que está sujeto, por lo que si ejerce su función en contravención a dichas obligaciones, no es necesario que la conducta irregular del servidor se encuentre tipificada en forma específica; es suficiente establecer que no se ajusta a los supuestos exigidos para examinar la responsabilidad que la acción u omisión pueda ocasionar.

Amparo directo 5274/96. Miguel Ángel Uribe Alvarado. 12 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.<sup>27</sup>

En su articulado, esta ley precisa qué actos u omisiones son causa de responsabilidad administrativa, señala quienes pueden incurrir en ella, las sanciones que son aplicables, el procedimiento para imponerlas y la autoridad que lo sustanciará.

Este procedimiento garantiza los derechos subjetivos públicos de audiencia y legalidad consagrados en nuestra Carta Magna, y es una sucesión de actos y hechos que tienen una triple vinculación entre sí; siguen un orden cronológico, en la medida en que tales actos se verifican progresivamente durante determinado tiempo, lógicos porque se relacionan entre sí como presupuesto y consecuencia, y teleológicos, pues se analizan en razón del fin que persiguen.

El procedimiento goza de autonomía, ya que el vínculo entre el servidor público y el Estado, acorde con el sistema constitucional que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta como son el laboral, el penal, el civil, el político y administrativo, en tanto que el desarrollo de su labor implica una función pública.

El servidor público, como sujeto de derechos y obligaciones, debe responder ante la ley por las conductas que le son atribuibles, de manera tal que se le pueden instaurar diversos procedimientos autónomos entre sí.

De lo anterior se concluye que no se incurre en la imposición de una doble sanción; aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen fundamento y sustento en legislaciones distintas.

Las sanciones por responsabilidad administrativa atribuibles a un servidor público únicamente pueden ser aplicadas cuando existan elementos suficientes que hagan presumir que faltó a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

<sup>27</sup> Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *op. cit.*, p. 39.

eficiencia en la función pública, y ello siempre y cuando el presunto infractor sea escuchado en su defensa y se le permita aportar pruebas que le ayuden a demostrar su inocencia y que le ayuden a deslindarse de la presunta infracción mediante el procedimiento administrativo correspondiente.

Mencionaremos de manera breve las etapas de este procedimiento:

#### Investigación previa

Las autoridades legalmente competentes para imponer las sanciones por faltas administrativas son la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno de la dependencia de que se trate o el titular del área de responsabilidades, previo procedimiento administrativo que deberán instaurar a los servidores públicos presuntamente responsables mediante el siguiente procedimiento:

La investigación previa al procedimiento administrativo se podrá iniciar por cualquiera de las siguientes formas:

- a) A través de quejas o denuncias que presenten los gobernados por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos que marca el artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; al respecto, es relevante hacer énfasis en que dicho artículo es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos para establecer la presunta responsabilidad que la acción u omisión pudiera ocasionar.
- b) Todo servidor público deberá denunciar por escrito cualquier hecho que a su juicio sea causa de responsabilidad administrativa imputable a servidores públicos sujetos a su dirección, de acuerdo con el artículo 57 de la ley en comento, teniendo dos opciones: informarlo al superior jerárquico o bien hacerlo del conocimiento de la contraloría interna.
- c) Porque la Secretaría de la Función Pública, o los contralores internos, cuenten con información derivada de auditorías practicadas a áreas específicas.

#### Procedimiento

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece con toda precisión el procedimiento administrativo a que deben sujetarse los servidores públicos cuando presuntamente se les impute alguna responsabilidad:

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputan al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de 15 días hábiles.

II. Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.

III. Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los 45 hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrán al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de 10 días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de 10 días hábiles.

La secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por 45 días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

IV. Durante la sustanciación del procedimiento la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y



V. Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y registrará desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resulte responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios deberá restituirlo en el goce de sus derechos y se le deberán cubrir las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

En caso de que la Secretaría de la Función Pública, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público y éste, según resolución definitiva del procedimiento resultare no responsable, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia secretaría.

#### Motivación de las resoluciones

Las actuaciones, acuerdos y resoluciones emitidos en relación y durante el procedimiento administrativo por la Secretaría de la Función Pública, y/o las contralorías internas, deberán constar por escrito y tratándose de sanciones de inhabilitación, éstas se asentarán en el registro correspondiente de dicha secretaría.

La emisión de resoluciones dentro del procedimiento disciplinario administrativo deberán estar apegadas a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, el cual previene que nadie puede ser molestado en su persona, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Esta exigencia busca garantizar al presunto infractor las garantías necesarias para que acuda a un procedimiento que le permita ser escuchado y aporte pruebas en su

defensa, para que, derivado de ello, al emitirse una resolución, ésta contenga las disposiciones legales en que basan su actuación y justifiquen legalmente sus proveídos; de igual manera les exige que señalen las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar al acto autoritario, sin que pueda admitirse que esa motivación consista en expresiones generales abstractas, sino que siempre deben ser razones y causas concretas inherentes a los hechos.

#### Ejecución

La resolución que se emita como consecuencia del procedimiento disciplinario administrativo puede ser impugnada ante la misma autoridad en vía del recurso de revocación previsto en el artículo 26 de la ley federal de la materia o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Para el caso de las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación, también será dicho tribunal la autoridad jurisdiccional competente para conocer del caso.

Mientras una resolución no sea modificada o declarada nula por el tribunal competente, las resoluciones surtirán sus efectos en forma inmediata; esto es, que la ejecución de las mismas deberá ser aplicada por el superior jerárquico en su respectivo ámbito de acción al momento en que ésta le sea notificada. Con independencia de lo anterior, las personas a las cuales una resolución no les haya sido favorable quedan en aptitud de interponer el recurso antes mencionado o la demanda ante el tribunal o recurrir al amparo, en tanto debe ejecutarse al pie de la letra dicha resolución.

En concordancia con lo anterior, el artículo 28 de la citada ley federal establece que para el caso de que la resolución sea revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público prestaba, preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de sus derechos de que hubiere sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas.

#### Medios de defensa

##### a) Recurso de revocación y juicio de nulidad

El servidor público inconforme con la emisión de alguna resolución administrativa por parte de la Secretaría de la Función Pública, o las contralorías internas, puede recurrirla conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; en este sentido, podrá optar entre interponer el recurso de

revocación ante la misma autoridad que emitió la resolución o promover su nulidad en forma directa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, la resolución que la autoridad administrativa emisora dicte en relación con el recurso de revocación, también podrá ser impugnada ante el referido Tribunal Federal mediante juicio de nulidad.

En relación con el recurso de revocación, éste deberá ser interpuesto por el servidor público sancionado dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

Según lo establece el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, la tramitación del recurso se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, ofreciendo en el mismo acto las pruebas que considere necesario rendir; desahogadas éstas, si las hubiere, la autoridad emitirá la resolución que corresponda dentro de los 30 días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de 72 horas.

En su caso, la demanda mediante la cual se impugne una resolución administrativa deberá presentarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual emitirá sentencia cuyo efecto será, según el caso, revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada.

#### b) Revisión fiscal y juicio de amparo directo

Contra las resoluciones que dicten las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en las que se haya controvertido la conducta de un servidor público, habiéndose declarado la nulidad del acto que le fue atribuido, y teniendo como efectos la revocación de la resolución, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo podrá interponer el recurso de revisión.

Tratándose de las mismas resoluciones que dicten las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en las que se haya controvertido la conducta de un servidor público, habiéndose confirmado la resolución en la que le fue atribuida al servidor público alguna responsabilidad, éste podrá recurrir al juicio de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

### Post scriptum

México cuenta hoy con una sociedad más informada, participativa y crítica que reclama un mejor desempeño de los servidores públicos. Todo en aras de una mayor y mejor fiscalización, sin que riñan eficiencia y transparencia para que el trabajo que se hace en nombre de la colectividad rinda resultados claros, y para que los servidores públicos realicen sus funciones con excelencia. De ahí la necesidad de tener una visión clara del marco legal que rige el ejercicio de los servidores públicos, para lograr la disminución de sanciones y el fincamiento de responsabilidades por desconocimiento de la norma y para agregar valor, en la medida de lo posible, al funcionamiento oportuno y transparente del aparato público.

El objetivo común de la Constitución, su marco reglamentario y las leyes secundarias que de ella emanan, es establecer códigos de conducta para que los servidores públicos desempeñen sus labores con legalidad, eficiencia, honradez, lealtad e imparcialidad. La falta, omisión o incumplimiento origina procedimientos disciplinarios de diversa naturaleza que ya hemos reseñado, siempre con la finalidad de dar a conocer los instrumentos que elevan la dignificación, la profesionalización y la ética del servidor público.

Después de tres mil años del imperio de los principios generales del derecho romano, el objetivo sigue siendo lograr que la norma jurídica recobre la jerarquía perdida; que si se ha convertido durante largos periodos en mediatizadora social, en protectora del inmovilismo, reasuma su investidura de punta de lanza de las aspiraciones comunitarias; que transite de simple reguladora de la realidad estática a cimiento de nuevas reglas de convivencia dinámicas y progresistas; que la añeja relación entre política y moral, desde la "polis" griega, trascienda a la arena civil admitiendo juicio sobre ambas para que el fin no justifique los medios.

Se trata de encontrar una moral política que no se encierre en sí misma, que no se amuralle en el santuario de la conciencia individual, que asista a la plaza pública,

socialice sus valores y se haga presente en la acción colectiva, que ofrezca una alternativa válida al injusto mundo del capitalismo neoliberal de nuestro tiempo. Sólo así será posible convivir plenamente en democracia con justicia.

Una vez que la legislación ha definido con claridad los ámbitos de responsabilidad entre la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, es preciso apuntar algunos comentarios que merecen subrayarse y que resultarán útiles tanto para los expertos como para los legos en materia administrativa.

En primer lugar, debe quedar claro que las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública se encuentran referidas al ámbito del poder ejecutivo federal, es decir, a las dependencias, organismos descentralizados y órganos desconcentrados federales en los que dicha secretaría tiene como función hacer observar y concretar las responsabilidades administrativas que generan las obligaciones a que se sujeta todo servidor público en ese ámbito; y también tiene la potestad de sancionar, *sólo por falta administrativa*, al sujeto de la responsabilidad si no se ajusta, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, a las obligaciones correspondientes y no salvaguarda los principios que imperan en el servicio.

En el espíritu de la legislación, el titular de la Secretaría de la Función Pública debe tener el olfato suficiente para distinguir entre lo que constituye *una mera falta administrativa* y lo que es un *delito tipificado en legislaciones específicas*; toda vez que es muy frecuente, por el desconocimiento de estos límites jurídicos, observar un fenómeno de extralimitación en el que los órganos internos de control de las dependencias pretenden sustituir al defensor originario de la sociedad; es decir, al Ministerio Público. Sólo éste puede actuar cuando a su juicio una falta administrativa hecha de su conocimiento puede constituir un delito que esté configurado previamente por una legislación de aplicación federal.

A mayor abundamiento, ante la imposibilidad real de adecuar las legislaciones burocrática, penal, civil, laboral, financiera, administrativa, mercantil, fiscal, etc., con la legislación aplicable a la administración pública federal, nos encontraríamos ante una disyuntiva mayor: o nos sujetamos estrictamente a no confundir las atribuciones de Contraloría con las facultades de persecución del delito, o incluso de fiscalización —con el riesgo de perder cualquier impugnación, revisión o recurso ante los tribunales del Poder Judicial Federal o de justicia fiscal—, o caemos en los supuestos teóricos de la *no aplicación del derecho*; vertiente académica en boga sostenida por estudiosos alemanes e italianos que desnuda una gran paradoja: *un sistema que se apoya en el rigor se destruye si deja de practicarlo, igual que si lo practica*. Así, tendríamos que concluir que el marco legal es también la válvula de escape de las tensiones cotidianas y supone espacios de tolerancia; siempre existen circunstancias en que la

flexibilidad y la discrecionalidad del órgano de gobierno encargado de aplicar con rigor la ley forman parte del Estado de derecho y sólo hay que saber cuál es el límite.

Las reformas del 13 de marzo de 2002 a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas han generado problemas de interpretación teórica en el enfoque de la extralimitación de funciones, en relación con la discrecionalidad con la que se ha hecho obligatoria la suscripción de códigos éticos —redactados con tendencias religiosas— y la arbitrariedad de garantizar faltas administrativas de servidores públicos con inmuebles adquiridos antes de asumir el desempeño de sus cargos, por una simple presunción y sin dar vista al Ministerio Público. Aún no ha corrido el tiempo suficiente para vislumbrar el impacto que tendrán estos ordenamientos en las defensas que por la vía de amparo se esgriman en el futuro, por autoaplicación de una ley violatoria de garantías.

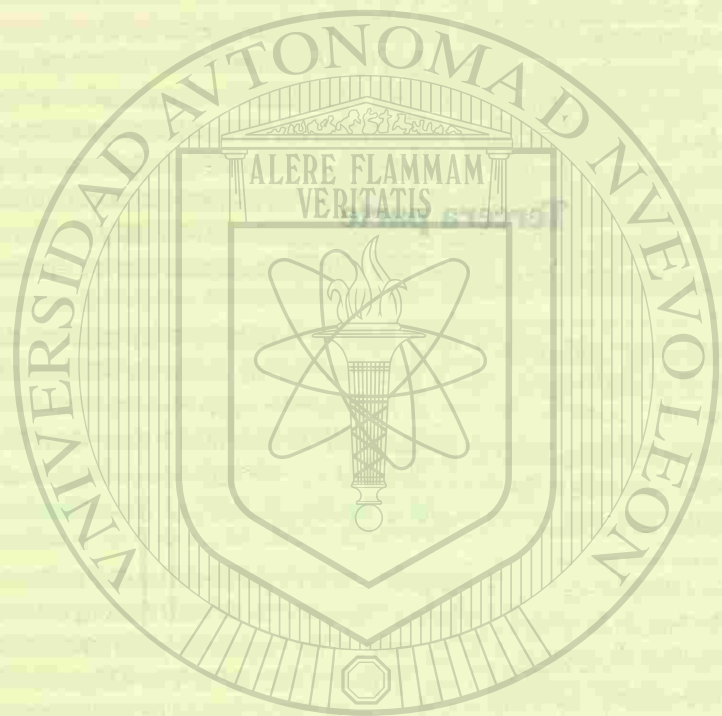
En segundo lugar, tiene que quedar muy claro el ámbito de atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, que a partir del 1o. de enero de 2002 complementa sus funciones de *fiscalización* con la facultad de supervisar el ejercicio de todo recurso de origen público, independientemente de quién lo ejerza —servidores públicos y particulares— en todo el territorio nacional y en los ámbitos de los gobiernos federal, estatal y municipal, una vez revisada la cuenta pública por esa entidad superior.

Las auditorías de cumplimiento y desempeño, como figuras jurídicas y estructuras administrativas internas de la actual Auditoría Superior de la Federación, están respaldadas por su autonomía técnica y de gestión, y no requieren para su existencia reforma legal alguna, ya que escapan a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal —que involucraría la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública.

Aún más, en términos del gobierno interior del Congreso de la Unión, un acuerdo de auditoría, votado por mayoría simple de la Cámara de Diputados, puede otorgar a un pliego de cumplimiento o desempeño la fuerza jurídica de un informe del resultado sobre cuenta pública.

Independientemente de lo anterior, los informes de resultados que emite la Auditoría Superior de la Federación, y que son materia de la Comisión de Vigilancia, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, cuando se presume pudieran constituir sospechas de ilícitos punibles, deberán ser hechos inmediatamente del conocimiento del Ministerio Público.





UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DIRECCIÓN GENERAL DE

El presente documento tiene como finalidad proporcionar a los servidores públicos un marco de referencia que les permita actuar con integridad y transparencia en el ejercicio de sus funciones. El documento establece los principios y valores que deben guiar la conducta de los servidores públicos, así como las consecuencias de no cumplir con estos principios y valores.

### Documentos de apoyo normativo

#### Código de ética de los servidores públicos de la administración pública federal

Oficio-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

Al margen un sello con el escudo nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.- Secretaría Particular.

OFICIO CIRCULAR No. SP/100/0762/02

CC. Titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la República y de las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República  
Presentes.

Dentro de las acciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para garantizar el adecuado cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público, se encuentra la de elaborar un Código de Ética que contenga reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, con lo cual se pretende propiciar una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

El artículo 49 de la referida ley encomienda a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo la obligación de emitir el Código de Ética, precisándose en el artículo octavo transitorio de dicho ordenamiento, que su expedición se dará en un

plazo no mayor a ciento veinte días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor de la propia ley.

A efecto de dar cabal cumplimiento a los preceptos legales señalados, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha elaborado el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, partiendo de una de las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, consistente en prevenir y abatir las prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública, con el propósito de asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios y un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad.

El reto de construir un buen gobierno, como se reconoce y asume en el Plan, implica también contar con servidores públicos con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad, que estén absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea. De ahí que el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, recoge el propósito y el compromiso de formar servidores públicos con principios y valores éticos en su desempeño cotidiano.

Al asumir su cargo, el servidor público manifiesta su compromiso y vocación para atender los asuntos que interesan y afectan a la sociedad, adquiriendo al mismo tiempo una responsabilidad por sus actos que se refleja en la satisfacción de las necesidades colectivas. El servicio público implica responsabilidades que derivan de las funciones inherentes al cargo que se desempeña.

Cada uno de ellos se enfrenta día a día con la toma de decisiones a menudo complejas, en las que está en juego el bienestar de la sociedad. Los servidores públicos, como individuos libres, tienen la capacidad para elegir y optar en el ejercicio de sus funciones, entre lo que es deseable para la colectividad y aquello que puede resultar dañino para la misma.

Por ello, la ética del servidor público se convierte en un elemento indispensable para atender de mejor manera las demandas sociales en un régimen democrático y, en consecuencia, resulta trascendente que la Administración Pública Federal cuente con un Código de Ética que oriente el desempeño de los servidores públicos hacia lo que es benéfico para la sociedad.

De esta manera, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 49 y octavo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, me permito darles a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, el cual contiene reglas generales de conducta sustentadas en los principios rectores del servicio público, que orientarán las acciones individuales de aquellos en el ejercicio de sus funciones para atender, bajo la dirección y coordinación de las instituciones de gobierno, las demandas de la sociedad.

Asimismo, conforme a los preceptos legales mencionados, es indispensable que el Código de Ética sea hecho del conocimiento de todos los servidores públicos adscritos a su institución, propiciando por parte de éstos su comprensión y aplicación en el desempeño cotidiano de sus funciones públicas.

Por último, de acuerdo a las líneas estratégicas que prevé el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, cada una de las instituciones públicas a su cargo deberá, con base en el Código de Ética, elaborar y emitir un Código de Conducta específico, que delimite la actuación que deben observar sus servidores públicos en situaciones concretas que se les presente, atendiendo a las funciones y actividades propias de cada institución.

Con apoyo en estas consideraciones y con fundamento en los artículos 37 fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 49 y octavo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y quinto fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hago de su conocimiento el siguiente:

## CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

### *Bien común*

Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El servidor público no debe permitir que influyan en sus juicios y conducta, intereses que puedan perjudicar o beneficiar a personas o grupos en detrimento del bienestar a la sociedad.

El compromiso con el bien común implica que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa una misión que sólo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen beneficios individuales.

### *Integridad*

El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad. Conduciéndose de esta manera, el servidor público fomentará la credibilidad de la socie-

dad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad.

### *Honradez*

El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o en favor de terceros.

Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.

### *Imparcialidad*

El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna.

Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas.

### *Justicia*

El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de Derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir el servidor público.

Para ello, es su obligación conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones.

### *Transparencia*

El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley.

La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.

### *Rendición de cuentas*

Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad.

Ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos.

### *Entorno cultural y ecológico*

Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos.

Nuestra cultura y el entorno ambiental son nuestro principal legado para las generaciones futuras, por lo que los servidores públicos también tienen la responsabilidad de promover en la sociedad la protección y conservación.

### *Generosidad*

El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa.

Esta conducta debe ofrecerse con especial atención hacia las personas o grupos sociales que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral, como los adultos en plenitud, los niños, las personas con capacidades especiales, los miembros de nuestras etnias y quienes menos tienen.

### *Igualdad*

El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.

No debe permitir que influyan en su actuación, circunstancias ajenas que propicien el incumplimiento de la responsabilidad que tiene para brindar a quien le corresponde los servicios públicos a su cargo.

### Respeto

El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante.

Está obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.

### Liderazgo

El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar cabalmente en el desempeño de su cargo público este Código de Ética y el Código de Conducta de la Institución Pública a la que esté adscrito.

El liderazgo también debe asumirlo dentro de la institución pública en que se desempeña, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público. El servidor público tiene una responsabilidad especial, ya que a través de su actitud, actuación y desempeño se construye la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No reelección.

México, D. F., a 25 de julio de 2002.

El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Francisco Javier Barrio Terrazas.- Rúbrica.

### Código de ética profesional de la Auditoría Superior de la Federación

El propósito del Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación es impulsar, fortalecer y consolidar una cultura de respeto hacia los más altos valores

éticos en que debe sustentarse la gestión gubernamental, con la absoluta convicción de que la administración pública mejorará en la medida en que los individuos a quienes se ha encomendado, comprometidos con esos valores, antepongan el interés general al personal y asuman plenamente las responsabilidades que les asignan las leyes.

El mandato de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) consiste en verificar que los recursos federales de la nación se administren conforme a la legislación aplicable y con eficacia, eficiencia y economía. Esta función de control externo conferida al Poder Legislativo convierte a la institución en una pieza clave del proceso de rendición de cuentas, y por ende, de la vida democrática del país.

Para cumplir cabalmente su mandato institucional, este órgano debe ejercer sus atribuciones en el marco de las normas jurídicas que lo rigen y con apego a las reglas y criterios propios de la auditoría. Ahora bien, en cuanto acción humana, su desempeño depende significativamente de los valores éticos de las personas que realizan la actividad fiscalizadora.

Por consiguiente, la institución debe subordinar su actuación a principios indispensables, como el profesionalismo competente, la integridad, la objetividad, la imparcialidad y la independencia, que presuponen valores éticos generalmente aceptados. En tal virtud, los profesionales a cargo de las actividades sustantivas están obligados a ajustar su conducta a esos principios y valores, en la inteligencia de que al apartarse de ellos podrían ocasionar que se cuestione la validez de los juicios y opiniones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

La necesidad de instituir un Código de Ética para promover y preservar la integridad y competencia de los profesionales al servicio de la ASF se explica porque, además de que están obligados a observar diversas normas legales y éticas de carácter general, la fiscalización de los recursos públicos les impone responsabilidades concretas, a las que deben corresponder normas éticas específicas.

La autoridad moral de la ASF se sustenta en la conducta intachable de sus auditores, ejemplar para los sujetos de fiscalización, y su competencia debe reflejarse en la calidad de sus informes, que por ser públicos siempre estarán sujetos al escrutinio y evaluación de la sociedad en general. De ahí la necesidad de enfatizar los principios rectores de la actuación de la ASF y de su personal, como fundamentos de la credibilidad institucional.

A partir de la premisa de que todas las actividades de la ASF deben realizarse en cumplimiento o en apoyo de sus funciones de fiscalización, es imprescindible que aquéllas se efectúen de conformidad con los valores éticos pertinentes. Por tanto, este código también es aplicable en lo que corresponda a los demás servidores



públicos de la ASF, ejerzan o no una profesión y con independencia de las actividades que desarrollen. Para este efecto, expresiones tales como “profesionales”, “servidores públicos” y “personal” se consideran equivalentes y deben entenderse en ese sentido.

La Auditoría Superior de la Federación, en su calidad de Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, declara su intención de servir a la sociedad con eficacia y lealtad, para lo cual asume incondicionalmente los siguientes compromisos:

Primero:

Ejercer su autonomía técnica y de gestión con responsabilidad, profesionalismo, visión estratégica y capacidad de auditoría.

Segundo:

Impulsar la cultura de la rendición de cuentas para lograr la mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, sin incurrir en actitudes prepotentes u hostiles hacia las auditorías.

Tercero:

Predicar con el ejemplo, mediante la utilización honrada, racional y clara de los recursos presupuestales que le sean asignados.

### *Principios éticos y reglas de conducta*

1. El personal responsable de la revisión de la cuenta pública federal y la fiscalización a cargo de la ASF debe proceder conforme a las normas, los criterios y el rigor profesional más estrictos en la realización de sus tareas, con objeto de alcanzar la excelencia.

1.1 La fiscalización de la gestión pública no admite improvisaciones y ha de ejercerse como un proceso ordenado, sistemático y riguroso, que sea una garantía de la competencia con que debe efectuarse.

1.2 Los entes públicos federales y demás sujetos de fiscalización tienen derecho a exigir que sus operaciones sean auditadas por profesionales competentes, en tanto que la Cámara de Diputados y la sociedad en general esperan que las auditorías de la ASF se efectúen con la debida calidad técnica, a cambio de los fondos públicos que se destinan a su ejecución y de la confianza que han depositado en la institución y en su personal.

1.3 Los profesionales adscritos a la ASF deben poseer el entrenamiento técnico, los conocimientos, la capacidad y la experiencia necesarios para realizar las tareas de fiscalización que les sean encomendadas.

1.4 La ASF espera que los grupos interdisciplinarios a su servicio procedan en todo momento con arreglo a las normas y criterios profesionales aplicables, que incluyen las disposiciones de este código, las que regulan el ejercicio de las distintas profesiones y las normas de auditoría de la institución.

1.5 Los auditores de la ASF deben tener presente que su actividad no sólo requiere conocimiento y destrezas específicas, sino también compromisos éticos para no encubrir actos ilícitos ni ser indulgentes con los infractores, y para no actuar arbitrariamente con los auditados.

## 2. Independencia

Los profesionales al servicio de la ASF deben actuar con independencia de criterio, libres de prejuicios o intereses de cualquier índole, con el fin de preservar la imparcialidad y objetividad a las que la institución está obligada.

2.1 Para la revisión de la cuenta pública federal y del informe de avance de gestión financiera, que forma parte de ese documento, la ASF debe proceder con la independencia de juicio a que está obligada por la naturaleza misma de sus funciones y por la autonomía técnica que le otorga la Constitución.

2.2 En consecuencia, los profesionales a su servicio deben realizar una evaluación equilibrada de todas las circunstancias relevantes y elaborar sus conclusiones sin dejarse influir por prejuicios o intereses políticos, étnicos, religiosos, gremiales, económicos o de otra naturaleza.

2.3 Los auditores están éticamente obligados a no intervenir en ningún asunto en el cual tengan algún interés personal, o de cualquier otra índole, que constituya un impedimento para desempeñar sus funciones con la debida imparcialidad y objetividad.

## 3. Objetividad

Los profesionales al servicio de la ASF deben proceder con toda objetividad en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, principalmente en lo que se refiere a sus informes, que se basarán exclusivamente en los resultados de las pruebas efectuadas.

- 3.1 Para que las observaciones, recomendaciones y resoluciones de la ASF tengan plena validez, deben sustentarse exclusivamente en los datos y evidencias resultantes de las revisiones practicadas, los que se analizarán y presentarán de acuerdo con las normas y procedimientos emitidos por la institución.
- 3.2 Los informes deben incluir con exactitud la información, precisiones y comentarios pertinentes que aporten los auditados en descargo de las responsabilidades imputadas.
- 3.3 Los profesionales al servicio de la ASF deben aplicar los criterios más estrictos para asegurarse de que sus conclusiones se funden en evidencia suficiente y competente, sobre todo cuando éstas puedan dar origen al fincamiento o promoción de responsabilidades y a la imposición de sanciones.

#### 4. Imparcialidad

- 4.1 Para la credibilidad de la ASF es esencial que sus auditores sean imparciales y así sean considerados por la sociedad y por los propios sujetos de fiscalización, como resultado del trato justo y equitativo que están obligados a dispensar a cada uno de ellos.

#### 5. Confidencialidad

Los profesionales al servicio de la ASF deben guardar estricta reserva de la información que obtengan en el desempeño de sus funciones de fiscalización.

- 5.1 La información obtenida durante el proceso de fiscalización por el personal de la ASF, así como por los profesionales independientes a su servicio, no debe revelarse a familiares, amistades y otras personas ajenas a la institución, ni oralmente ni por escrito.
- 5.2 Se debe guardar extrema prudencia en el uso y protección de la información obtenida en el transcurso de los trabajos, y dar a conocer los resultados y actuaciones de la ASF únicamente en los términos, circunstancias y plazos establecidos por las leyes y disposiciones normativas aplicables.

#### 6. Actitud constructiva

El personal debe mantener una actitud constructiva en las auditorías que se practiquen con motivo de la revisión de la Cuenta Pública Federal, para lo cual considerará que el fin último de la ASF es contribuir a mejorar la gestión gubernamental.

- 6.1 Como conviene a su carácter de Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la ASF está obligada a señalar todas las irregularidades y deficiencias que detecte en su revisión de la cuenta pública federal, pero también a recomendar las medidas que estime pertinentes para su prevención y corrección, con el propósito de mejorar el desempeño de las entidades públicas.
- 6.2 Por consiguiente, al tiempo que los auditores deben aplicar rigurosamente todos los procedimientos que consideren necesarios para el cumplimiento de los objetivos de las auditorías, deben asumir una actitud positiva a fin de que en sus informes los resultados de las revisiones se presenten en su justa dimensión y se formulen las recomendaciones más idóneas.
- 6.3 Las recomendaciones deben ser tan precisas como se requiera para facilitar su comprensión y atención, pero corresponderá a las entidades auditadas determinar las medidas concretas para subsanar las deficiencias. Al respecto, debe tenerse presente que no es función de la ASF asesorar a las entidades sujetas de fiscalización y que los auditores no deben participar en las decisiones de éstas, ni asumir responsabilidades de su competencia.

#### 7. Integridad

El personal al servicio de la ASF debe ajustar su conducta a las normas legales y éticas aplicables y actuar con integridad en el ejercicio de sus atribuciones y funciones.

- 7.1 La integridad consiste esencialmente en la adhesión convencida a un código de valores, que para la ASF radica en la estricta observancia de los postulados en que se sustentan todas las normas legales y éticas aplicables.
- 7.2 La integridad comprende tanto los valores éticos que atañen a la conducta de los profesionales y los servidores públicos en general como los relacionados específicamente con las responsabilidades de fiscalización.
- 7.3 Para preservar la credibilidad de la ASF y la confianza de la sociedad en ella, es imprescindible que su personal se ajuste tanto a la forma como al espíritu de

las normas de auditoría y de ética, que tome decisiones acordes con el interés público, que observe una conducta intachable, que actúe con rectitud y honestidad absolutas en la realización de su trabajo, y con honradez en el empleo de los recursos de la institución.

7.4 El personal de la ASF debe tener presente que los principios éticos no son meros conceptos, abstracciones ajenas a su quehacer cotidiano, sino elementos de trabajo indispensables para el cabal cumplimiento de sus responsabilidades.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No reelección.  
México, D.F., a 25 de julio de 2002.

El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo.  
Francisco Javier Barrio Terrazas.- Rúbrica.

### Modelo o guía para la elaboración del acta administrativa de entrega-recepción\*

#### Unidad Administrativa (1)

En la Ciudad de (2) siendo las (3) horas del día (4) de (5) de (6) se reunieron en las oficinas de esta (7) sitas en (8), el C. (9) quien deja de ocupar el cargo de (10) y el C. (11) con motivo de la designación de que fue objeto, por parte del (12), para ocupar, con fecha (13) de (14) de (15), la titularidad del puesto vacante, procediéndose a la entrega y recepción de los recursos asignados a esta Unidad Administrativa, intervienen como Testigos de Asistencia el C. (16) y el C. (17), manifestando el primero prestar sus servicios (18) como (19), con número de afiliación (20) y tener su domicilio en (21); el segundo manifiesta también prestar sus servicios en la misma como (19), con número de filiación (20) y tener su domicilio en (21).

Se encuentra(n) presente(s) en el acto el C. (22) y el C (23) comisionado(s) por el Órgano Interno de Control de la Dependencia (o su equivalente en las entidades paraestatales), mediante oficio (24) fechado (25) para intervenir conforme a las atribuciones que establece el Reglamento Interior de la propia Dependencia o el ordenamiento por el que se crea la entidad.

\* Acuerdo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 5 de septiembre de 1998.

El C. (26) designa al C. (27) quien ocupa el cargo de (28) en la propia Unidad Administrativa, para proporcionar todos los datos.

Por su parte, el C. (29) designa al C (30) para recibir la documentación y recursos consignados en la presente Acta, así como para solicitar la información y documentación que sea pertinente: ambas personas aceptan la designación, haciéndolo constar mediante sus firmas en el Acta.

### Hechos

#### I. Situación programática

Se entrega programa de trabajo y reporte(s) de Avances de Actividades por Programa (31) correspondiente a los bimestres (32) de este ejercicio, anexo (33).

#### II. Situación presupuestal

En el anexo (34) se muestra el presupuesto asignado a esta Unidad Administrativa por (35) mediante oficio (36) fechado (37). Las cifras que se incluyen comprenden del (38) al (39) de (40), fecha de los últimos estados presupuestales, los cuales se presentan en forma analítica en los anexos (41).

Cabe hacer notar que el presupuesto fue modificado (42) conforme al (a los) oficio(s) (43) girado(s) por (44) con fecha(s) (45) afectándose un(a) (46) del (47) con un importe global de (48) en los capítulos (49).

Las últimas conciliaciones de los presupuestos de esta Unidad Administrativa fueron realizados con (50) al (51) de (52) de (53), no existiendo diferencias que hacer constar.

#### Presupuesto para programas especiales (54)

A fin de poder realizar el o los programa(s) (55) la (56) asignó a esta Unidad Administrativa, por conducto de la (57) mediante oficio (58) fechado (59) un presupuesto de (60).

A fin de dar debida cuenta de su situación y ejercicio, se incluyen los anexos (61) con cifras que comprenden del (62) al (63).

Las últimas conciliaciones de este presupuesto por programas especiales se realizaron con (64), no existiendo diferencias o situaciones que hacer constar.

### III. Estados financieros

Los Estados Financieros de la Unidad Administrativa, a la fecha de entrega, son los siguientes (65).

Anexo núm. (66)

Anexo núm.

Anexo núm.

### IV. Recursos financieros

Se entrega(n) (67) fondo(s) revolvente(s) que maneja la Unidad Administrativa con un importe total de (68) y que se analiza(n) en el Anexo núm. (69). El (los) fondo(s) es(son) entregado(s) con base en los datos contenidos en dicho Anexo.

BANCOS. El (los) saldo(s) en Bancos a la fecha de la presente entrega asciende(n) a la cantidad de (70) según Estado(s) de Cuenta Bancario(s) expedido(s) oficialmente por la(s) Institución(es) correspondiente(s), mismo(s) que fue(ron) conciliado(s), anexo(s) núm. (71). Para la expedición de cheques de la(s) cuenta(s) de referencia se tienen registradas las firmas de los CC. (72) (73) y quienes firman mancomunadamente, por lo que se procedió, con motivo del presente acto, a solicitar la cancelación del registro de las mismas y a registrar en su lugar las de los CC. (74) y (75) según oficio núm. (76) fechado (77) del cual se incluye copia en el Anexo (78).

En su caso se entregan, conforme a la relación contenida en el Anexo (79), tanto los talonarios / pólizas de cheque utilizados durante la gestión del C. (80) como los que se encuentran sin uso.

A la fecha de esta Acta el(los) último(s) cheque(s) expedido(s) por el responsable del manejo de la(s) cuenta(s) bancaria(s) es (son) el (los) número(s) siguiente(s).

Nombre de la institución bancaria (81)

Número de cuenta (82)

Número de cheques (83)

Importes (84)

#### *Cheques y efectivo en poder de la Unidad de Apoyo Administrativo*

A la fecha de la presente entrega existían en poder de la Unidad de Apoyo Administrativo (85) cheques pendientes de entregar a los beneficiarios por un importe de

(86), anexo núm. (87). En este acto se hace entrega de (88) que existía en efectivo con dicha Unidad para las finalidades que se mencionan en el anexo (89).

#### *Inversiones en valores, títulos o plazos preestablecidos*

El C. (90) hace constar expresamente que no existen inversiones en valores, a plazos preestablecidos, o en títulos, realizada con recursos asignados a esta Unidad Administrativa (91). Se hace constar también que no existen recursos cobrados por cuenta de terceros (92) ni recursos originados por otras causas (93).

#### *Cambio de registro de firmas*

Se hace constar que se ha realizado el cambio de los registros de firmas para los siguientes trámites: Autorización de Cuentas por Liquidar Certificadas, según anexo (94), Actuación como Pagador(es) Habilitado(s), según anexo (95), Compra de Boleto de Avión, según anexo (96).

### V. Recursos materiales

Se entrega la relación del Inventario de Activo Asignado a la Unidad Administrativa para llevar a cabo sus programas normales, así como los especiales que le han sido encomendados. Por su importancia, se hace constar de manera especial lo siguiente:

1. Todos los bienes integrantes del activo fijo se encuentran debidamente identificados con número de inventario, conforme a las normas vigentes, existiendo los "resguardos" respectivos en la Unidad de Apoyo Administrativo.
2. Mobiliario, equipo e instrumentos, aparatos y maquinaria. Anexo (97). Se encuentra en las instalaciones de la Unidad Administrativa, está completo y en perfecto estado al inventario.
3. Vehículos. Anexo (97). Se incluye un análisis pormenorizado de los vehículos asignados a la Unidad Administrativa.
4. Obras de arte y decoración. Se detalla en el anexo (98) las obras de arte y artículos de decoración propiedad del Gobierno Federal o Entidad que se entregan en este acto.

5. Libros, manuales y publicaciones. En el anexo (99) se detallan los libros, manuales y publicaciones propiedad del Gobierno Federal o Entidad, asignados a la Unidad Administrativa o elaborados por ésta en el curso de sus actividades y de programas especiales encomendados a ella, que son entregados en este acto.
6. Existencias en almacén. La relación contenida en el anexo (100) muestra existencias en el (los) almacén(es) a la fecha de la presente acta.
7. Contratos diversos. En el anexo (101) se detallan los contratos celebrados por la Unidad Administrativa, señalando en apartados diferentes los que estén vigentes y los que ya se hayan terminado. El C. (102) hace constar expresamente que no existen otros compromisos con terceros a cargo de la Unidad Administrativa.
8. Archivos. Se entrega en este acto la documentación que obra en los archivos de la Unidad Administrativa.
9. Caja(s) Fuerte(s). En sobre cerrado se entrega(n) la(s) combinación(es) de la(s) caja(s) fuerte(s) existente(s).

#### VI. Recursos humanos

En el anexo (103) se entrega la relación de los expedientes y registros del personal; las plantillas de personal de los distintos programas que maneja la Unidad Administrativa, que contienen los nombres, filiación, categoría, clave, puesto, sueldo, sobresueldo, compensaciones y demás remuneraciones otorgadas; asimismo, se entrega el Dictamen de la Estructura Orgánica. Puestos Homólogos y Puestos autorizados específicamente y el cuadro comparativo de Unidades Administrativas y puestos homólogos con la Estructura Orgánica y el Presupuesto de Egresos de la Federación 1988, debidamente autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como el resumen de las plazas asignadas, que se presentan en el anexo (104). A la fecha de la presente Acta existen en poder del C. (105) Pagador Habilitado, cheques (efectivo) con un importe de (106) por concepto de sueldos no cobrados, cuya situación se muestra en el Anexo Núm. (107).

#### VII. Informe de asuntos en trámite

Mediante anexo Núm. (108), se entrega relación de Asuntos en trámite, conteniendo número y fecha del escrito, remitente, asunto y estado que guarda su trámite.

#### VIII. Otros hechos (109)

El C. (110) declara haber proporcionado sin omisión alguna todos los elementos necesarios para la formulación de la presente Acta; así también declara que todos los pasivos de la Unidad Administrativa a su cargo quedaron incluidos en el capítulo correspondiente de la presente acta, y que no fue omitido ningún asunto o aspecto importante relativo a su gestión. Los (111) anexos que se mencionan en esta Acta forman parte integral de la misma y se firman todas sus fojas para su identificación y efectos legales a que haya lugar, por la(s) persona(s) designada(s) para elaborarlas.

La presente entrega no implica liberación alguna de responsabilidades que pudieran llegarse a determinar por la autoridad competente con posterioridad.

El C. (112) recibe con las reservas de la Ley, del C. (113), todos los recursos y documentos que se precisan en el contenido de la presente Acta y sus anexos.

Cierre del Acta.

Previa lectura de la presente y no habiendo más que hacer constar, se da por concluida a las (114) horas del día (115), firmando para constancia en todas sus fojas al margen y al calce los que en ella intervinieron.

#### ENTREGA RECIBE

(116)	(117)
(118)	(119)
(120)	(120)
(121)	(122)

#### Instrucciones para el llenado del formato del "Acta Administrativa de Entrega y Recepción del Despacho"

##### Datos

##### Inicio del acta

Nombre de la Unidad Administrativa. En el cuerpo del Acta podrán utilizarse en donde aparece "Unidad Administrativa", las palabras C. Secretario, Subsecretario, Oficialía Mayor, Coordinación General, Delegación Regional, Dirección General, o sus equivalentes en las Entidades, etcétera.

Nombre de la Ciudad en donde está ubicada la oficina principal de la Unidad Administrativa.

Hora en que se inicia el levantamiento del acta.

(4), (5), (6) Día, mes y año en que se inicia el levantamiento del Acta.

Anotar el título que corresponda (Coordinación General, Dirección General, Delegación Regional, etcétera).

Número exterior e interior, nombre de la calle, colonia, sector y número de código postal.

Nombre del servidor público que entrega.

Nombre oficial del puesto del Titular de la Unidad Administrativa.

Nombre de la persona que recibe.

Nombre del puesto del servidor público que expide el nombramiento. En caso de que no exista designación del titular, se requiere utilizar la siguiente redacción: "...Quien ha sido designado por el C. (nombre del puesto del servidor público responsable) mediante oficio número, fechado para efectuar la recepción".

(13, 14) Día, mes y año a partir de los cuales surte efecto el

(15) nombramiento del servidor público entrante.

(16, 17) Nombres completos de los testigos.

Nombre de la Dependencia o Entidad.

Nombre oficial del puesto que ocupa el testigo.

Número de afiliación del testigo, que coincide con el número del Registro Federal de Contribuyentes.

Nombre de la calle, número exterior e interior, colonia/sector, Ciudad y Código Postal.

(22, 23) Nombre(s) de la(s) persona(s) comisionada(s) por el Órgano de Control Interno.

Número del oficio de comisión.

Día, mes y año del oficio de comisión.

Nombre del servidor público saliente.

Nombre de la persona designada para proporcionar la información necesaria, efectuar la entrega física y hacer las aclaraciones pertinentes.

Nombre oficial del puesto.

Nombre de la persona que recibe.

Nombre de la persona designada para recibir y verificar la documentación y recursos. En caso de que la persona que recibe designe para este fin a la misma persona mencionada en el punto (27), ésta deberá hacer las anotaciones necesarias en los registros a fin de mostrar con toda claridad la situación y movimientos correspondientes a la gestión del servidor público saliente y a la persona que recibe asume el cargo.

Esta designación no exime del requisito de proporcionar la información mencionada en el Acta, la cual deberá cumplir con los documentos de soporte y comprobación requeridos.

## Hechos

### 1. Situación programática

Utilizar el formato oficial de correspondencia.

Bimestres comprendidos en el reporte.

Número de anexo que corresponda al Programa de Trabajo y reporte (s) de Avances de actividades, donde se señalen las desviaciones existentes.

### II. Situación presupuestal

Número de anexo que corresponda al presupuesto.

Oficial Mayor, Dirección General de Presupuesto o unidad administrativa que haya hecho la asignación.

Número de oficio de la Dirección de Presupuesto o equivalente.

Día, mes y año de expedición del oficio.

(38, 39, 40) Día, mes y año de los estados presupuestales.

Número de anexo(s) que corresponda a los Estados Presupuestales.

Este comentario se incluirá solamente en caso de haberse presentado modificaciones de reducción o aumento presupuestal.

Número de oficio de la Modificación Presupuestal

Nombre de la(s) Unidad(es) Administrativa(s) o autoridad(es) que comunica(n) la Modificación Presupuestal.

Día, mes y año de expedición del (de los) oficio(s) de Modificación Presupuestal.

Indicar si es aumento o reducción.

Porcentaje de aumento o reducción.

Cantidad, con número y letra, del aumento o reducción.

Anotar el número de los capítulos afectados (2000, 3000, 5000; etcétera).

Nombre de la Unidad Administrativa con la que se efectuó la conciliación; normalmente será con la Dirección de Administración o Presupuesto o su equivalente, conforme al Reglamento Interior de las dependencias o Decreto de Creación.

(51, 52) Día, mes y año de las conciliaciones presupuestales.

(53)

### Presupuestos para programas especiales

Esta sección deberá ser incluida únicamente en caso de que se hayan manejado recursos especiales o adicionales para algún(os) programa(s), por ejemplo, censos.

Nombre de (los) programa(s) especial(es).

Nombre de la Unidad Administrativa, Dependencia o Entidad.

Nombre de la Unidad Administrativa que haya servido de conducto oficial para la asignación de recursos adicionales o especiales.

Número del oficio.

Día, mes y año del oficio.

Importe con número y letra del presupuesto para programas especiales.

Número de los anexos que corresponda a los presupuestos especiales.

(62, 63) Día, mes y año de inicio y terminación del periodo.

(64) Nombre de la Unidad Administrativa o dependencia con quienes se realizaron las conciliaciones.

### III. Estados financieros

Mencionar los Estados Financieros con que se cuente a la fecha del Acta, por ejemplo: Balance.

Número(s) de anexo(s) que corresponda(n) a los Estados Financieros.

### IV. Recursos financieros

Fondo(s) Revolvente(s) se entrega(n), con número y letra.

Suma total en pesos y centavos del (de los) fondo(s) revolvente(s) que maneja la Unidad Administrativa, con número y letra.

Número de anexo asignado a la integración de los fondos revolventes que maneja la Unidad Administrativa.

### Bancos

Suma total en pesos y centavos de saldos en Bancos a la fecha del Acta, con número y letra.

Número que corresponda a las conciliaciones de los saldos en Bancos a la fecha de la entrega-recepción.

(72, 73) Nombres y cargos de las personas cuyas firmas estaban registradas para firmar cheques hasta la fecha del Acta.

(74, 75) Nombre y cargo de las personas cuyas firmas se registran para la expedición de cheques.

Número de oficio emitido por la Unidad Administrativa para notificar el cambio de firmas a las instituciones bancarias.

Día, mes y año del oficio a la(s) institución(es) bancaria(s).

Número de anexo que corresponda al oficio de la(s) institución(es) bancaria(s).

Número de anexo que corresponda a la relación de talonarios / pólizas de cheques utilizados y sin uso.

Nombre del servidor público que realiza la entrega.

Nombre de la institución bancaria a que corresponde la cuenta.

Número de la cuenta bancaria.

Número de último cheque expedido de cada una de las cuentas bancarias.

Importe del último cheque expedido.

Cheques y efectivo en poder de la Unidad de Apoyo Administrativo.

Cantidad de cheques pendientes de entregar a beneficiarios, en poder de la Unidad de Apoyo Administrativo.

Importe total con número y letra, en pesos y centavos, de los cheques pendientes de entregar a beneficiarios.

Número de anexo que corresponda a la relación de cheques pendientes de entregar a beneficiarios.

Importe del efectivo existente con número y letra.

Finalidad o motivos para los que se tenía el efectivo en la Unidad de Apoyo Administrativo, por ejemplo: Gastos Menores.

Inversiones en valores, títulos o plazos preestablecidos.

Nombre del servidor público que realiza la entrega.

En caso afirmativo, indicarlo e incluir como anexo un desglose identificando el tipo de inversión, la institución/Dependencia con quien se haya hecho, el monto, la fecha y la autorización en que se basó la operación, por ejemplo: impuestos. En caso afirmativo presentar la relación correspondiente, por ejemplo: Venta de publicaciones.

En caso afirmativo presentar en anexo el “Estado de Ingresos y Egresos” correspondiente.

- Cambio de registro de firmas.
- Cambio de firmas para la autorización de cuentas por liquidar certificadas.
- Cambio de firmas de Pagador(es) Habilitado(s).
- Cambio de firmas para el trámite de compra de boletos de avión.

#### V. Recursos materiales

- Número de anexo que corresponda al Inventario.
- Número de anexo que corresponda a las obras de arte y decoración.
- Libros, manuales y publicaciones.
- Número de anexo que corresponda a la relación.
- Número de anexo que corresponda a la relación que muestre las existencias en Almacén.
- Contratos Diversos.
- Número de anexo que corresponda a la relación de contratos.
- Nombre del servidor público que realiza la entrega.

#### VI. Recursos humanos

- Número de anexo que corresponda a la relación de los expedientes y registros de personal en activo
- Número de anexo que corresponda a las plantillas de personal, así como al resumen de las plazas asignadas.
- Nombre de la persona designada como Pagador Habilitado en la Unidad Administrativa.
- Importe con número y letra de la suma.
- Número de anexo asignado a la relación de sueldos pendientes de cobro.

#### VII. Informe de asuntos en trámite

- Número de anexo asignado a la relación de asuntos en trámite

#### VIII. Otros hechos

Asentar los hechos que se consideren procedentes.

- Nombre del servidor público que realiza la entrega.
- Número total de anexos que se mencionan en el acta.
- Nombre de la persona que recibe.
- Nombre del servidor público que realiza la entrega.
- Hora en que se da por concluida el acta.
- Día, mes y año en que se da por concluida el acta (puede ser distinta de la fecha de iniciación).
- Nombre completo y firma del servidor público que entrega.
- Nombre completo y firma de la persona que recibe.
- Nombre completo y firma de la persona que acepta la designación para hacer la entrega física de los recursos y proporcionar documentación e información adicionales.
- Nombre completo y firma de la persona que acepta la designación para hacer la recepción física de los recursos y solicitar documentación de información adicional.
- Nombre completo y firma de la(s) persona(s) comisionada(s) para intervenir por parte del órgano interno de control.
- Nombre completo y firma del primer testigo de asistencia en el acta.
- Nombre completo y firma del segundo testigo de asistencia en el acta.

#### Requisitos para la elaboración del “Acta Administrativa de Entrega y Recepción del Despacho”

1. Usar papel oficial de la Dependencia o Entidad correspondiente.
2. Mecanografiar a renglón seguido y sin sangría.
3. Cancelar con guiones todos los espacios sobrantes del renglón, así como renglones no utilizados.
4. Dejar un margen izquierdo de 3 cm y de 2 cm, al lado derecho
5. Corregir los errores mediante testado antes del cierre del acta; el documento no deberá contener borraduras, tachaduras o enmendaduras.
6. El original y copias del acta deberán ser firmadas en forma autógrafa, con la siguiente distribución:

- Original del acta y anexos
- Contraloría Interna o equivalente



Copia del acta y anexos  
 Servidor públicos saliente y el que recibe, así como la Unidad Administrativa (archivo)  
 Copia del acta sin anexos  
 Oficialía Mayor y nivel superior a la unidad involucrada o los equivalentes en las Entidades

7. Original y copia de los anexos deberán ser firmados por los responsables de su preparación con la distribución antes anotada.

Relación de datos que deben servir de base para la presentación de los anexos que acompañarán al acta de entrega y recepción del despacho de cada unidad administrativa, por lo que deberá adecuarse a las características de éstas:

### I. Programas-presupuesto

1. Programa de trabajo y reportes de Avance de actividades
2. Asignación original de Presupuesto por Programas, Subprogramas y Unidades con conceptos y partidas de gasto
3. Modificaciones presupuestarias autorizadas y en trámite interno y ante la Secretaría de Programación y Presupuesto (oficios de modificación presupuestaria y documentación relativa)
4. Estados presupuestales de las asignaciones radicadas, comprometidas, devengadas (ejercidas), pagadas y disponibles, por programa, subprograma y unidad (en el caso de dependencias, por clave presupuestaria)
5. Informes de avance físico financiero de los programas en cuanto a presupuesto (derivado del sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero (Coseff) del gasto público federal o sistemas similares)
6. Transferencias de recursos o programas especiales y avances físico-financiero o ejecución
7. Documentación en proceso de regularización presupuestal.
8. En su caso, anteproyecto de programa-presupuesto para el ejercicio siguiente (actividades, metas y asignación de recursos).

### II. Programas inversiones

1. Programa de Inversiones autorizado
2. Programa de Obras con avance físico y financiero
3. Documentación sobre los contratos elaborados para la realización de obras, estudios, proyectos y asesorías relacionados con las mismas
4. Documentación relativa a los concursos y adjudicación de contratos de adquisición de bienes y de obras públicas
5. Inventario de la maquinaria y equipo de construcción a su cuidado o de su propiedad
6. Estudios y proyectos realizados sobre la obra pública

### III. Estados financieros

Incluir los estados financieros elaborados hasta la fecha, de conformidad con las disposiciones vigentes, tales como:

1. Balance General
2. Estado de Resultados
3. Estado de origen y aplicación de recursos, etcétera
4. Libros y registros de contabilidad

### IV. Recursos financieros

1. Autorización, monto, integración y estado de los fondos revolventes a la fecha de entrega
2. Documentación comprobatoria que ampare los movimientos efectuados en los fondos
3. Estados de las cuentas bancarias expedidos por las instituciones bancarias
4. Relación de talonario y/o pólizas de cheques
5. Documentos que amparen los registros y cambios de firmas de cuentas bancarias
6. Cheques pendientes de entregar a beneficiarios
7. Relativo del efectivo existente

8. Relación de Inversiones y depósito en valores, títulos o a plazos preestablecidos con detalle de las instituciones bancarias, importes, fechas de vencimiento, contratos y su número, firmas autorizadas, etcétera

### V. Recursos materiales

1. Inventario de activos fijos; de mobiliario y equipo; vehículos; obras de arte y decoración; libros y publicaciones, etcétera
2. Relación de manuales de organización; políticas y normas de administración interna; guías de trabajo generales y específicas, etcétera
3. Inventarios de Almacén
4. Contratos celebrados por la Unidad Administrativa o que obren en su poder (arrendamiento, compraventa, etcétera)
5. Relación de archivos
6. Combinación de las cajas fuertes
7. Programa vigente de adquisiciones de mercancías, bienes muebles y materias primas autorizado

Entrega de planes, estudios, convenios, bases de coordinación y cualquier otro asunto relacionado con las actividades de la unidad.

### VI. Recursos humanos

1. Plantilla actualizada del personal de la Unidad Administrativa y detalle de percepciones y régimen de designación, y en su caso, de contratación.
2. Expedientes del personal que acrediten altas, bajas, comisiones, etcétera
3. Relación de sueldos no cobrados y adeudos de la unidad administrativa a favor de los trabajadores.
4. Documentación relativa a contratos de asesoría, consultoría o de cualesquier otra índole.

### VII. Asuntos en trámite

Relación de asuntos en trámite conteniendo el detalle necesario para su identificación y el avance de su gestión.

### Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 65, 1984.
- Adam Adam, Alfredo y Guillermo Becerril Lozada, *La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal*, 2a. ed., México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 1999.
- Aranguren L., José Luis, *Ética y política*, Madrid, Guadarrama, Biblioteca de Política, Economía y Sociología, 1987.
- Aristóteles, *Ética*, España, División, Compañía Editorial, 1998.
- Arnaiz Amigo, Aurora, *Ética y Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
- Bailey, Stephen, *Ética y servicio público*, citado en *Administración pública*, México, Herrero Hnos., 1967.
- Barajas Montes de Oca, Santiago, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, comentada, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985.
- Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1985.
- Cámara de Diputados, *Legalidad, corrupción e impunidad*, México, LVII Legislatura, 1999.
- Campos Álvarez Tostado, Ricardo, *Gobernación y ética pública*, Géminis Editores e Impresores, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Apuntes sobre el Estado, la administración pública y sus reformas*, México, Liberalismo y democracia, Géminis Editores e Impresores, 2000.
- Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2da. edición, México, Siglo XXI, 1978.

- Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, México, Porrúa, 1982.
- Castillo, Arturo del, *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación.
- Chanes Nieto, José, *Administración y política*, México, Universidad de Guanajuato, Facultad de Derecho, Gospa, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Introducción bibliográfica a la administración pública*, referente a la Administración Pública Novohispana de Díaz Casillas Francisco José, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 1993.
- Comité de Normas de la Vida Pública, creado por el primer ministro de Reino Unido, John Major, 1995.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2001.
- Denhardt, Kathryn G., *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1998.
- Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1993.
- Dublán Manuel Lozano, José María, *Legislación mexicana, colección completa de disposiciones legislativas*, México, Imprenta de Comercio, 1976.
- Duhalt Kraus, Miguel, *Una selva semántica y jurídica. La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981.
- Frei Montalvo, Eduardo, *La política y el espíritu*, Santiago de Chile, Ercilla, 1940.
- Galindo Camacho, Miguel, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2000.
- Guerrero, Omar, "Moral en políticas públicas", *Revista de Administración Pública*, Ensayos Contemporáneos, núm. 86, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1994.
- \_\_\_\_\_, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato, INAP, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Plaza y Valdés, 1998.
- \_\_\_\_\_, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.
- Gunter, Holstein, *Historia de la filosofía política*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1969.
- Hamilton, Alexander, James Madison y Jonh Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

- Haro Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.
- \_\_\_\_\_, "La formación de directivos", *Revista de Administración Pública*, núm. 89, México, INAP, 1999.
- \_\_\_\_\_, (coord.), *Como servir mejor a los ciudadanos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1999.
- Held, David, *Modelo de democracia*, Madrid, Alianza, 1991.
- Hermann, Heller, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942.
- Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, traducción de Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Albatros, 1943.
- Jordana de Pozas, Luis, "Centro de formación y perfeccionamiento de funcionarios de Alcalá de Henares", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXVIII, núm.1, Bruselas, 1962.
- Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, Barcelona, Labor, 1934.
- Kuri Breña, Daniel, *La esencia del derecho y los valores jurídicos*, México, Estudios Jurídicos, 1989.
- La ética en el servicio público*, Madrid, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1997.
- Langford, John W., *The International Experience: Reflection on the Way Ahead Proceedings of a Royal Australian Institute of Public Administration Seminar, Do Unto Others: Ethics in the Public Sector*, 1991.
- LaPalombara, Joseph, *Politics Within Nations*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1974.
- La renovación moral de la sociedad, 1982-1988*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Locke, John, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Gernika, 1991.
- López Presa, José Octavio, *Corrupción y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Manual de Auditoría Pública*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994.
- Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, Madrid, Edaf, 1984.
- Marías, Julián, *Literatura y generaciones*, Madrid, Espasa-Calpe, 1975.
- Méndez Martínez, José Luis, *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, INAP-IFE, 2000.
- Montesquieu, "De las leyes que establecen la libertad política en relación con la Constitución, 1748", en *El espíritu de las leyes*, libro XI, México, Porrúa, 1980.
- Mora, José María Luis, "Discurso sobre las variaciones constitucionales que pueden hacerse en orden a la responsabilidad de los funcionarios", en *Obras completas*.

1. *Política*, México, Instituto de Investigaciones doctor José María Luis Mora, SEP, 1986.
- Moreno Rodríguez, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.
- Osorio y Nieto, César Augusto, *La averiguación previa*, México, Porrúa, 1994.
- Pichardo, Pagaza, Ignacio, *Introducción a la nueva administración pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.
- Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de derecho*, México, Porrúa, 1998.
- Plejanov, G., *El papel del individuo en la historia*, México, Palomar, 1962.
- Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1988.
- Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857*, México, Porrúa, 1991.
- Reissman, W. Michael, *Remedios contra la corrupción. Cohecho, cruzadas y reforma*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Renovación moral*, Cuadernos de Renovación Nacional, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Reyes Heróles, Jesús, *La reforma política y sus repercusiones en los estados*, Cuadernos INAP, Serie Praxis, núm. 18, 1979.
- Ruiz Massieu, José Francisco, *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- Sabine, George H., *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.
- Salinas Sánchez, F. Javier, *Economía político-constitucional de los presupuestos públicos*, Madrid, Tecnos.
- Santiago Nino, Carlos, *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*, 2a. ed., Buenos Aires, Astrea, 1989.
- Schwartz, Bernardo, *Los poderes del gobierno*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991.
- Semanario Judicial*, octava época, tomo XI, Tribunales Colegiados, 1993.
- Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*, México, Porrúa, 2003.
- Smith, Adam, *La riqueza de las naciones*, Barcelona, Casa Editorial Bosch, 1954.
- Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación. Antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1993.
- The Random House Dictionary of the English Language*, 2a. ed., completa, Nueva York, Random House, 1987.
- Thompson, Dennis F., "Paradoxes of Government Ethics", *Public Administration Review*, vol. 52, núm. 3, mayo-junio de 1992.

- Tierno Galván, Enrique, prólogo al libro *Introducción al derecho político*, de Pablo Lucas Verdú, Barcelona, Bosch, 1958.
- Toral Moreno, Jesús, *Ensayo sobre la justicia*, Estudios Jurídicos.
- Ugalde, L. (2002a), *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, Instituto Federal Electoral, abril de 2003.
- Vanossi, A. Reinaldo Jorge, *Estudios de teoría constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.
- Vardervilt, Arthur T., *The Doctrine of the Separation of Powers and its Present-day Significance*, University of Nebraska, 1963.
- Villarreal, René, *Liberalismo social y reforma del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Wilson, Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, II, 1887.

### Otras fuentes

- Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Oficio Circular, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de julio de 2002.
- Código Civil Federal, México, Porrúa, 2001.
- Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM/Secogef, 1994.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara Diputados, H. Congreso de la Unión, 1997.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 140a. ed., México, Porrúa, 2001.
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001.
- Diagnóstico general de la mesa siete, "Transparencia, Fiscalización y Revisión de Cuentas en México" de la Convención Nacional Hacendaria (CNH), Juriquilla, Querétaro, 6 de febrero de 2004.
- Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1978.
- Diario Oficial de la Federación*, 5 de septiembre de 1988.
- Diario Oficial de la Federación*, 30 de julio de 1999.
- Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2000.

- Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2000.
- Diario Oficial de la Federación*, 12 de septiembre de 2001.
- Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto de 2004.
- Exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982.
- Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y se adiciona la Ley de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 2002.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, México, Porrúa, 2001.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En el decreto por el que se expide la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal aparece una reforma y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y se adiciona la Ley de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.
- Memoria INAP 1955-1990, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1990.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001.
- Reales Cédulas, tomo I, Archivo General de la Nación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1978.
- \_\_\_\_\_, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003.
- Semanario Judicial de la Federación*, Época: tomo IX, marzo de 1999, tesis: 2a./J.14/99, pág. 257, tesis de jurisprudencia.
- Versión estenográfica, Dirección General de Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, LVIII, 25 de marzo de 2003, turno 47.
- [www.asf.gob.mx/archivos/visión.pdf](http://www.asf.gob.mx/archivos/visión.pdf)

*Controles y responsabilidades en el sector público*  
se terminó de imprimir en noviembre de 2004.  
Tiraje: mil ejemplares.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS





**L**a legislación mexicana, abundante en el terreno administrativo, impone dos tipos de controles en el quehacer gubernamental: el ejercido desde el interior del Poder Ejecutivo a cargo de la Secretaría de la Función Pública, sobre todas las dependencias y entidades para asegurar transparencia, legalidad y eficacia en el desempeño de sus tareas y el externo, que opera la Cámara de Diputados, a través de su órgano técnico, la Auditoría Superior de la Federación, que fiscaliza y supervisa los recursos públicos que ejerza cualquier persona en todos los poderes y niveles de gobierno, por medio de la revisión de la Cuenta Pública.

Una sociedad más participativa y crítica reclama un trabajo honrado e imparcial de sus mandatarios. De allí la necesidad de tener una visión clara del marco legal que rige el ejercicio de los servidores públicos para lograr reducir el desconocimiento de la norma y agregar valor al funcionamiento del aparato estatal, a partir de una creciente profesionalización en la carrera administrativa. Por ello, el presente libro sobre *Controles y responsabilidades en el servicio público*, agrupa los órdenes normativos-constitucionales y reglamentarios indispensables para desarrollar una tarea de excelencia en beneficio de la colectividad.

Política

[www.pyv.info/conrespo](http://www.pyv.info/conrespo)

ISBN 970-722-356-1



9 789707 223561