

381



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

292640

LA ATENCION A LA CIUDADANIA QUE PRESTA LA SECODAM COMO DEPENDENCIA INTEGRANTE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA EN MEXICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MA. DOLORES URBAN CORREA

ASESOR: LIC. JOSE FRANCISCO P. PEREZ HERNANDEZ



MAYO, 2001





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A MI HIJO

TE DEDICO ESTE ESFUERZO
PORQUE TÚ ERES MI INSPIRACIÓN Y MI MAYOR ÉXITO,
PORQUE SIENDO TAN PEQUEÑO Y FRAGIL
ME LEVANTASTE DE MI MÁS GRANDE FRACASO
CONVIERTIÉNDOTE EN LA RAZÓN DE MI EXISTENCIA.
GRACIAS HIJO, POR ABRIR LA VENTANA DE LA PAZ
Y LA TRANQUILIDAD EN CADA PARPADEO,
POR LLEVARME AL PARAISO CON CADA SONRISA,
INYECTARME VIDA Y VALOR CADA VEZ QUE TUS BRACITOS
RODEAN MI CUELLO Y TE VEO TAN CERCA DE MÍ,
Y POR ENLOQUECERME DE FELICIDAD AL SUSURRAR "MAMA".
SIEMPRE ESTARÉ A TU LADO, ESFORZANDOME PARA SER MEJOR
POR TÍ Y PARA TÍ, CON LA AMBICIÓN DE QUE UN DÍA TE SIENTAS
ORGULLOSO DE MÍ.
MI PEQUEÑO, TE AMARÉ POR SIEMPRE.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS

°
POR LA OPORTUNIDAD DE SENTIRME VIVA
PARA PODER VER, OIR, SENTIR, AMAR Y HASTA LLORAR,
POR CUIDAR A MIS SERES QUERIDOS,
Y POR LA HERMOSA EXPERIENCIA DE SER MADRE.

A MIS PADRES

POR DARME LA VIDA Y REALIZAR SU MÁXIMO ESFUERZO
PARA QUE LLEGARA A ESTA META.
POR AHÍ ALGUIEN ME DIJO QUE ME HABÍA FORMADO,
ES MENTIRA, COMO TODO LO QUE MENCIONÓ,
USTEDES SON LOS ÚNICOS AUTORES DE LO QUE SOY
Y ME LLENA DE ORGULLO DEDICARLES ESTE ÉXITO TAN IMPORTANTE PARA MÍ,
ESTE SÓLO ES UN FRUTO DE TODO LO QUE HAN SEMBRADO,
GRACIAS A DIOS NO ES EL PRIMERO
Y RUEGO PARA QUE NO SEA EL ÚLTIMO,
GRACIAS A AMBOS POR SU APOYO INCONDICIONAL
Y POR SU GRAN EJEMPLO DE FORTALEZA Y SUPERACIÓN.

A MI ESPOSO

SE QUE ALGUNOS SE SORPRENDERÁN DE ESTA DEDICATORIA
ENTRE ELLOS TÚ, PERO NO PODÍA PASARLA POR ALTO
PORQUE GRACIAS A LA EXPERIENCIA QUE VIVÍ CONTIGO
ENCONTRÉ LA DIGNIDAD Y MADUREZ QUE ME FALTABA
Y DESCUBRÍ LA FORTALEZA QUE HAY EN MI PARA SEGUIR ADELANTE
A PESAR DE TODOS, DE TÍ Y DE MI MISMA
Y POR ELLO HOY LOGRO HACER REALIDAD UNA DE MIS METAS.
RICARDO, GRACIAS POR TANTO AMOR Y DESAMOR,
POR LOS SUEÑOS REALIZADOS Y LAS PROMESAS NO CUMPLIDAS,
POR LAS RISAS, AUNQUE FUERON MÁS LAS LÁGRIMAS,
POR TU APOYO Y VELOZ OLVIDO,
POR TU INTERÉS QUE ME HALAGABA Y TU INDIFERENCIA QUE ME ANIQUILÓ,
POR ESA MIRADA QUE AL DEJAR DE SER PARTE DE MI VIDA DESTRUYÓ MI ALMA,
QUE AFORTUNADAMENTE VOLVIÓ A RENACER
AL COMPRENDER EL GRAN AMOR QUE INSPIRASTE EN MÍ,
PERO SOBRE TODO PORQUE GRACIAS A TÍ MADURÓ MI VIENTRE
CREANDO EN LO MÁS HERMOSO Y SUBLIME DE MI EXISTENCIA
EL MÁS GRANDE AMOR DE MI VIDA:
NUESTRO HIJO.

A MIS HERMANOS

POR LOS JUEGOS INFANTILES,
POR LOS PLEITOS Y ALMUADAZOS QUE LOGRABAN DESQUICIAR A
NUESTROS PADRES,
POR NUESTROS SUEÑOS DE JUVENTUD COMPARTIDOS,
Y PORQUE AHORA QUE HEMOS CRECIDO
Y ALGUNAS EMPEZAMOS A CREAR NUESTRA PROPIA FAMILIA,
NOS DAMOS CUENTA QUE CUANDO UNA DESFALLECE
EL RESTO NOS UNIMOS PARA AYUDARLA,
Y NO HALLA UNA MANO QUE LA LEVANTE,
SINO CINCO QUE LA ELEVAN EN HOMBROS
HASTA QUE SE VUELVE A INCORPORAR.
LUPE, CARMEN, BLANCA, CHELA Y PEPE,
GRACIAS POR SU APOYO, POR SUS CONSEJOS,
POR EXISTIR... GRACIAS POR SER MIS HERMANOS.

A MIS AMIGOS

A LO LARGO DE MI VIDA HE ENCONTRADO PERSONAS MARAVILLOSAS
QUE DESINTERESADAMENTE ME HAN ABIERTO SU CORAZON:
PATY, MILY, CLAUDIA, LESLIE, LUPITA, MAGNOLIA, DELTA, ALVA, BLANCA,
LUIS, JUAN CARLOS, PABLO, CARLOS, "CHAPETE", "PADRE"..
GRACIAS A TODOS USTEDES CONOZCO EL NOBLE SENTIMIENTO
DE LA AMISTAD,
LOS QUIERO PROFUNDAMENTE.

**A MI UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POR DARME LA OPORTUNIDAD DE SER PARTE DE ELLA
Y PODER LOGRAR MI FORMACIÓN PROFESIONAL.**

**A LA DRA. MARNAY DE LEON ALDABA (+)
POR MOTIVAR LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO,
POR SU AMISTAD Y VALIOSO EJEMPLO DE FORTALEZA,
DIGNIDAD, SUPERACIÓN, LEALTAD Y PROFESIONALISMO.
DESCANSE EN PAZ.**

**AL LIC. JOSÉ FRANCISCO PEDRO PÉREZ HERNÁNDEZ
POR ASESORAR INCONDICIONALMENTE ESTE TRABAJO
Y POR SUS VALIOSAS OBSERVACIONES AL RESPECTO.**

**A LOS LICENCIADOS MA. TERESA RODRÍGUEZ ALONSO,
ALFREDO PÉREZ MONTAÑO, EDUARDO SADOT MORALES FIGUEROA
Y SALVADOR JIMÉNEZ MENDEZ AGUADO,
POR DISTRAER SUS OCUPACIONES Y VALIDAR ESTE TRABAJO.**

**A TODOS MIS MAESTROS,
POR GUIARME EN EL CAMINO DEL CONOCIMIENTO
CON EMPEÑO, DEDICACIÓN,
Y POR BRINDAR PARTE DE SU TIEMPO Y DE SU VIDA
A LA LABOR TAN IMPORTANTE DE EDUCAR.**

ÍNDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	5
I. FORMAS DE GOBIERNO	7
A) RÉGIMEN PARLAMENTARIO	8
B) RÉGIMEN PRESIDENCIAL	8
II. DIVISIÓN DE PODERES	10
A) PODER LEGISLATIVO	11
B) PODER JUDICIAL	14
C) PODER EJECUTIVO	15
III. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	16
A) CONCEPTO	16
B) POTESTAD	18
C) FINALIDAD	19
D) NIVELES	20
D.1.- FEDERAL	20
D.2.- LOCAL	21
D.3.- MUNICIPAL	22

	PÁGINA
IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	24
A) LA REFORMA ADMINISTRATIVA	24
B) FORMAS DE ORGANIZACIÓN	26
C) CENTRALIZADA	27
C.1.- DESCONCENTRACIÓN	28
D) PARAESTATAL	29
D.1.- DESCENTRALIZACIÓN	29
D.2.- EMPRESA PÚBLICA	30
D.3.- FIDEICOMISOS	31
V. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA	32
A) RELACIÓN JERARQUICA	32
B) FACULTADES	33
C) DEPENDENCIAS QUE LA INTEGRAN	34
C.1.- EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	34
C.2.- LAS SECRETARÍAS DE ESTADO	37
C.3.- DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS	38
C.4.- CONSEJERÍA JURÍDICA	38
CAPÍTULO II. LOS SERVIDORES PÚBLICOS	41
I. CONCEPTO	43
A) TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO	43

	PÁGINA
B) FUNCIONARIO PÚBLICO	44
C) EMPLEADO PÚBLICO	45
D) TITULAR	46
E) SERVIDOR PÚBLICO	46
II. EL SERVICIO PÚBLICO	48
A) CONCEPTO	49
B) ELEMENTOS	50
C) LEGISLACIÓN	52
III. DEBERES Y DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO	54
IV. TIPOS DE RESPONSABILIDADES	63
A) PENAL	67
B) CIVIL	67
C) POLÍTICA	67
D) ADMINISTRATIVA	69
V. SANCIONES DISCIPLINARIAS	70
A) APERCIBIMIENTO Y AMONESTACIÓN	73
B) SUSPENSIÓN	74
C) DESTITUCIÓN DEL PUESTO	74
D) SANCIÓN ECONÓMICA	75
E) INHABILITACIÓN TEMPORAL	75

CAPÍTULO III. LA ATENCIÓN CIUDADANA COMO PARTE DEL SERVICIO QUE PRESTA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA	77
I. CONCEPTO DE ATENCIÓN CIUDADANA	80
II. LUGAR QUE OCUPA LA ATENCIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL	81
III. ESTRATEGIAS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO	84
IV. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	86
A) PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL	86
B) MODERNIZACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA	87
C) ANTECEDENTES	88
D) EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	89
E) PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	91
CAPÍTULO IV. LA ATENCIÓN CIUDADANA QUE BRINDA LA SECODAM	94
I. ANTECEDENTES Y CREACIÓN DE LA SECODAM	95
A) COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA	98
B) ESTRUCTURA ORGÁNICA	103
C) ATENCIÓN CIUDADANA Y CONTRALORÍA SOCIAL	105

	PÁGINA
II. SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y CONTRALORÍA SOCIAL	106
A) DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN CIUDADANA	107
B) MECANISMOS PARA LA ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA	109
B.1.- ATENCIÓN DIRECTA	110
B.2.- SACTEL	111
B.3.- MEDIOS ELECTRÓNICOS	112
B.4.- ATENCIÓN POR CORRESPONDENCIA	113
C) USUARIO SIMULADO	113
D) PROGRAMA PAISANO	113
III. PROPUESTA	116
A) PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	116
B) VISIÓN ÉTICA Y SOCIAL	117
C) FORTALECER LA EMPATÍA	117
CONCLUSIONES	119
BIBLIOGRAFÍA	121

INTRODUCCIÓN

El fenómeno político actual se concibe como una forma de vida que revela el grado de desarrollo de las sociedades en que se inscribe la elevación del individuo a nivel de persona, y la consagración del ciudadano como agente capaz de hacer evolucionar los derechos políticos y sociales en la línea de la democracia representativa. El ejercicio de estos derechos presupone una escala de valores avanzada, según la cual la sociedad alcanza un alto estado de madurez, de conciencia cívica y el poder de hacerse oír y respetar por el Estado; el presente trabajo refiere este derecho que tiene la sociedad para que le sean satisfechas de una manera satisfactoria sus necesidades.

En virtud de que la expresión de la voluntad mayoritaria es el fundamento de la democracia en México, ésta se hace evidente tanto en la posibilidad que tiene el ciudadano de elegir gobernantes como en su capacidad de incidir en las decisiones políticas y económicas emanadas de la Administración Pública. Los ideales del liberalismo social se objetivan en esa participación y constituyen la fuente del orden jurídico y político del Estado Mexicano contemporáneo, es decir, el origen del poder y el sustento de la legitimidad estructural de nuestra organización como entidad nacional soberana.

Es por ello que el primer capítulo de este trabajo, da una panorámica respecto a la Administración Pública de nuestro país, a fin de establecer el ámbito sobre el cual gira la función primordial del Estado Mexicano con relación a la satisfacción de las necesidades de la población, es decir, la atención ciudadana que brinda a través de sus entidades administrativas.

Asimismo, y toda vez que el servidor público responsable de atender a la ciudadanía, es parte primordial para lograr que el servicio sea eficiente, oportuno y expedito, el segundo capítulo nos dá el marco jurídico normativo que regula el desempeño de los servidores públicos, así como las responsabilidades en que incurren en caso de incumplir con sus obligaciones, sin omitir las sanciones que les son aplicables al respecto.

El tercer capítulo hace referencia a las vías y las maneras a través de las cuales se manifiesta la creciente participación ciudadana. Al lado de las Garantías Individuales, protegidas por los preceptos contenidos en nuestra Carta Magna, el ciudadano cuenta ahora con otro tipo de canales que propician su confluencia en asuntos que le eran ajenos, no por haberlo decidido él así, sino porque los laberintos democráticos le impedían visualizar posibilidades inéditas, vertientes inexploradas para robustecer la condición de protagonista principal de su destino.

Estas nuevas expresiones y causas para su concurrencia en asuntos públicos, surgen del anhelo plenamente justificado de contar con un Estado Social Moderno que atienda situaciones de hecho, inspiradas en valores superiores como la honestidad, la equidad y la justicia. Ello denota la naturaleza ética de la nueva relación Estado-Sociedad, sin descartar elementos prácticos de dicha relación.

El Estado cuenta ahora con la multiforme aportación de una ciudadanía más alerta y consciente de su papel como coautora de nuevos esquemas participativos, de los cuales ha sido desterrado el paternalismo que otrora inhibía su intención de comprometerse, al lado del gobierno, con las mejores causas de la República. Este hecho revela por lo menos dos circunstancias inéditas en nuestro medio: por un lado, la clara disposición del pueblo no sólo a seguir exteriorizando sus problemas y reclamos más sentidos, sino también a formar parte de las respuestas y soluciones que a ellos le den; por el otro, esto significa un considerable avance en el cambio hacia una ética colectiva renovada, donde tanto la sociedad como el Estado incrementan su autoridad moral, pues de lo que se trata es de responder a los retos del desarrollo buscando vías de consenso y participación.

La madurez de la sociedad constituye una de las variables que se han tomado en cuenta al configurar la política de los cambios, incluyendo los diferentes niveles que presenta en distintos ámbitos de la nación.

La modernización del país no equivale sólo a un reordenamiento de la macroeconomía o al perfeccionamiento de los mecanismos democráticos en los procesos electorales. Son importantes los objetivos alcanzados con el saneamiento de las finanzas públicas, la renegociación de la deuda externa, el abatimiento de la inflación a sólo un dígito, la estabilización de los precios, las reformas fiscal y presupuestal y el aumento del gasto social que ha venido incrementando el gobierno a favor de los grupos más desprotegidos. Trascendentales son también los avances en materia electoral, quizá los más importantes de nuestro tiempo. Pero es necesario asimismo admitir, que esos señalados logros han ido acompañados por la revaluación que el Estado ha hecho del papel que desempeñan hoy los ciudadanos y sus agrupaciones representativas al incorporarse a las tareas del desarrollo bajo esquemas democráticos más innovadores e imaginativos.

El control que establece la sociedad sobre los sistemas de gobierno es un nuevo instrumento de control público ejercido por los ciudadanos, que se fundamenta en preceptos constitucionales y otras leyes específicas, que aunque se trata de una forma avanzada de participación ciudadana en las tareas de vigilancia y fiscalización de los recursos nacionales y en la evaluación del

desempeño de los servidores públicos, no por ello estamos ante una novedad sin precedente, este fenómeno se ha denominado "contraloría social".

La contraloría social mexicana promueve principios básicos como Justicia y Legalidad, ello valiéndose de la participación ciudadana para complementar los sistemas institucionales de control en manos del Estado. De esta manera se está modificando positivamente la actitud tanto de la sociedad civil como de los servidores públicos, puesto que se ha creado un círculo virtuoso tendiente a evitar que proliferen las condiciones favorables para el florecimiento de la corrupción y la discrecionalidad en el manejo de la "cosa pública".

No es posible entender cabalmente el sentido y alcances de la contraloría social sin antes revisar y valorar a su protagonista principal: el ciudadano. Su presencia cubre el espectro completo de este nuevo modo de abordar las tareas del control corresponsable y encarna algunas de las virtudes que sería deseable ver en todo ciudadano fiel a una ética altruista y desinteresada.

El presente trabajo de investigación aborda en su capítulo cuarto, la participación ciudadana como impulsora de una correcta atención a las múltiples peticiones que emiten los gobernados a las autoridades, específicamente receptuadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), en virtud de que como órgano fiscalizador de la actividad de los Servidores Públicos que forman parte de la Administración Pública Federal, debe atender correctamente las promociones ciudadanas a fin de lograr la agilización de respuesta y satisfacción en la ciudadanía de la atención brindada a sus peticiones.

Uno de los objetivos principales de la SECODAM es mantener y fortalecer los mecanismos de atención ciudadana, dándoles la debida continuidad, con el propósito de promover la participación de la población en la gestión gubernamental, propiciando una conducta más eficiente y digna de los servidores públicos, elevando así la calidad de atención y servicios que se brindan a la ciudadanía, con el firme propósito de prevenir y combatir la corrupción.

Para ello es necesaria la existencia de medios idóneos que permitan atender las demandas de la población, la cual a la vez se encarga de vigilar y verificar la legalidad de los procesos de Administración Pública, fiscalizar el uso adecuado de los recursos y bienes de la nación e impulsar y evaluar el mejoramiento de la Administración Pública.

La participación ciudadana se convierte en la esencia de la función del sistema, haciéndose tangible por medio de las peticiones que presentan los ciudadanos por diferentes conceptos; ya sean quejas y denuncias encaminadas a

poner de manifiesto las conductas irregulares de los servidores públicos; o sugerencias formuladas para mejorar y agilizar los trámites y servicios gubernamentales, la atención inmediata a estas peticiones y la solución a la problemática planteada en estricto apego a derecho, es primordial para que la SECODAM se constituya ante la ciudadanía en una unidad confiable y efectiva.

Para ello, la SECODAM ha instaurado una serie de mecanismos que le permiten captar las peticiones ciudadanas a fin de dar el debido tratamiento y canalización a cada una de ellas, creando los llamados *focos rojos* o *áreas de trabajo* en los que se implementan mecanismos de corrección que permitan erradicar las irregularidades detectadas.

Por otra parte existen también los mecanismos a través de los cuales se receptúan de manera ordinaria las promociones de la ciudadanía a fin de hacer del conocimiento de la SECODAM las irregularidades o deficiencias de los que son sujetos durante la prestación de un servicio público, tales mecanismos se pueden resumir en: Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), Atención Directa a través de los módulos instaurados tanto en la propia Secretaría como en los principales puntos de ingreso al país, en los cuales a la vez se forma parte del denominado Programa Paisano, en el que participan varias dependencias bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación; Medios Electrónicos, Vía Correspondencia y a través del programa de Usuario Simulado.

Sin embargo, ello no ha logrado eficientar la atención que la SECODAM brinda a la sociedad, existen aun demasiados trámites administrativos y actitudes en los servidores públicos que impiden la eficiente y oportuna atención a las promociones ciudadanas; por ello el objetivo del presente trabajo es implementar mecanismos de concientización y capacitación para los empleados de gobierno, como requisito indispensable para su ingreso al aparato gubernamental, a fin de asegurar que éstos al desempeñar sus funciones cuentan ya con una mínima formación y conciencia de servicio, la cual deberá reforzarse en lo subsecuente con cursos que permitan su sensibilización y profesionalización, además de crear una visión ética y social, así como empatía con el ciudadano, lo cual disminuirá los niveles de corrupción agilizando la prestación de los servicios públicos, pero sobre todo permitirá atender satisfactoriamente las solicitudes ciudadanas.

CAPÍTULO I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. FORMAS DE GOBIERNO

- A) RÉGIMEN PARLAMENTARIO
- B) RÉGIMEN PRESIDENCIAL

II. DIVISIÓN DE PODERES

- A) PODER LEGISLATIVO
- B) PODER JUDICIAL
- C) PODER EJECUTIVO

III. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- A) CONCEPTO
- B) POTESTAD
- C) FINALIDAD
- D) NIVELES
 - D.1.- FEDERAL
 - D.2.- LOCAL
 - D.3.- MUNICIPAL

IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

- A) LA REFORMA ADMINISTRATIVA
- B) FORMAS DE ORGANIZACIÓN
- C) CENTRALIZADA
 - C.1.- DESCONCENTRACIÓN
- D) PARAESTATAL
 - D.1.- DESCENTRALIZACIÓN
 - D.2.- EMPRESA PÚBLICA
 - D.3.- FIDEICOMISOS

V. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

- A) RELACIÓN JERARQUICA
- B) FACULTADES
- C) ORGANISMOS QUE LA INTEGRAN
 - C.1.- EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
 - C.2.- LAS SECRETARÍAS DE ESTADO
 - C.3.- DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS
 - C.4.- LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Estado realiza diversas actividades para la ejecución de sus finalidades. A través del Poder Ejecutivo desarrolla una actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales. La administración de un Estado utiliza medios personales, materiales y jurídicos para lograr el cumplimiento de sus fines.

La Administración Pública es una de las manifestaciones específicas del poder del Estado, ente que tiene por misión satisfacer los servicios públicos de la comunidad, es por ello que ésta es el principal instrumento que tiene el Estado para concretar su acción.

Por ello, el Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le vienen asignando, éste existe para realizar esos objetivos y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas. Su finalidad es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social. La idea del interés público es determinante en las instituciones políticas.

El Estado y el Derecho son medios, organizaciones o instrumentos hechos por los hombres y para los hombres. Para asegurar sus fines, la sociedad crea o reconoce el poder del Estado y lo somete al derecho para hacerlo racional y lógico. "El Estado puede definirse como una institución creadora de instituciones"¹, que reviste diversas formas, tanto en su estructura como en su actividad política, dichas formas pueden ser de Estado, las cuales se refieren a la estructura jurídico-política que adopta en su quehacer diario y en su estructura jurídica, y la Forma de Gobierno que se refiere a una parte del todo del Estado, que son precisamente los órganos a través de los cuales se ejercita el poder.

El Estado mexicano como consecuencia del ejercicio de su soberanía, entendida a nivel federal, es un Estado independiente frente a otros que puede determinar libremente su actividad interna, autodeterminarse en cuanto a su forma de estado y de gobierno, a su propio orden jurídico y al sentido de su política interna e internacional.

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 39 de nuestro Máximo Ordenamiento Jurídico, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, todo poder público dimana de éste y se constituye para su propio

¹ José A. Llorens y otros, Universidad de Barcelona. La Estructura del Estado, Bosch. Barc., 1958, pp. 9

beneficio, por lo cual es el pueblo quien tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno.

La forma del Estado Mexicano está consagrada en el artículo 40 de nuestra Constitución, refiriéndose a una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

I. FORMAS DE GOBIERNO

La Forma de Gobierno se refiere a la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí, es decir, sólo hace referencia a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder; "la Forma de Estado se refiere al todo y la Forma de Gobierno a una parte de ese todo, o sea, los poderes u órganos del Estado que lo ejercitan".²

Como Formas de Gobierno las más representativas son la Monarquía y la República. Históricamente la monarquía fue durante muchos siglos la forma principal de Estado, a partir de la Edad Media hubo en Europa ininidad de monarquías, muchas de ellas autocráticas y absolutistas, la monarquía constitucional más típica es la Inglesa, en la que la importancia del Parlamento se acentuó a partir de 1648, año en el que surge el principio de "el Rey reina pero no gobierna".

Las repúblicas surgen con más fuerza sobre todo con la independencia de los países de América (1776-1825), de tal manera que la mayor parte de ellos adoptó la Forma de Estado de la República Federal o Central.

Andrés Serra Rojas, define a la república como "el sistema de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo, que lo ejerce directamente o por medio de sus representantes legítimos. Estos son el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Gobernadores y Diputados de los Estados y los Ayuntamientos que son elegidos directamente y con carácter temporal por el pueblo".³

El siglo XIX observa el nacimiento institucional de una nueva etapa de nacionalismos, con la Revolución Industrial y el Colonialismo Europeo sobre América, Asia y África; nacen las ideas sociales y la lucha de clases débiles, fundamentalmente de los trabajadores, por obtener un trato justo, lucha que va

² Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, Editorial Porrúa, S.A., México 1990, pp. 75

³ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo Primer Curso*, Editorial Porrúa, Décima Sexta Edición, México 1994, pp. 22

significar la creación del Estado Socialista en el siglo XX, y la gran crisis de los Estados Comunistas en los años 1989-1991, que dio fin a la guerra fría, al desmembramiento de la URSS, de Yugoslavia y Checoslovaquia y al resurgimiento de numerosos nacionalismos en éstos y otros países.

En nuestros días existen monarquías parlamentarias y constitucionales como España, Inglaterra, Dinamarca, Noruega, Suecia y Japón; también existen monarquías absolutas en algunos países árabes del Golfo Pérsico.

"Respecto a la república, ésta parece ser la forma de Gobierno más constante en la comunidad internacional, puede ser bajo un régimen federal como en nuestro país, Brasil, E.U.A. o Alemania, o bien, Central como en Francia".⁴

Las dos principales variantes de las formas de gobierno se tratan de simplificar en las siguientes:

A) RÉGIMEN PARLAMENTARIO

En este régimen se aprecia la supremacía política en los asuntos del gobierno por parte del Poder Legislativo o Parlamento. Coexisten en este sistema dos funcionarios, el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno, el primero, es más bien un símbolo de Estado, al que se le rinden protocolariamente los honores de su investidura y tiene una función limitada en cuanto a los asuntos directos de la política y acción gubernativa. El Jefe de Gobierno, es el Primer Ministro, que generalmente es designado por el Jefe de Estado, a propuesta del Parlamento y encabeza el Gabinete o Consejo de Ministros, que es el Cuerpo Colegiado responsable de la dirección, decisión y acción política gubernativa.

El gabinete viene a constituir el órgano de mayor jerarquía administrativa y cada ministro es jefe de su ministerio, se trata de una unidad que trabaja en forma colegiada y depende de dos factores: la responsabilidad colectiva y el soporte del partido político.

B) RÉGIMEN PRESIDENCIAL

"Las características del régimen presidencial son exactamente iguales en todos los países con esta estructura; sin embargo, sus principales perfiles son:

- Preponderancia política del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes.
- Se reúnen en una sola persona las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, que es el Presidente de la República.

⁴Miguel Acosta Romero, Ob. cit., pp. 73 y 75

- El titular del Poder Ejecutivo selecciona libremente a sus colaboradores, los Secretarios de Estado, sin injerencia del Congreso y también tiene libre facultad para removerlos.
- Los Secretarios de Estado no funcionan en gabinete colegiado o Consejo de Ministros.
- Los Secretarios de Estado no tienen responsabilidad política frente al Congreso.
- El Congreso no tiene facultades de censura, para los Secretarios de Estado.
- Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la República y responden personalmente ante él.⁵

Por lo anterior, es claro que el régimen que adopta el gobierno de la República Mexicana es típicamente presidencial, no obstante que la suma de facultades que otorga la Constitución y las leyes ordinarias a cada uno de los Poderes de la Unión pretende mantener el equilibrio, la preeminencia del Poder Ejecutivo se debe a la falta de aplicación de las mismas, sobre todo del Poder Legislativo, que de sus facultades se desprende el control que éste debe tener sobre el Ejecutivo, sobre todo en la rendición de cuentas y autorización de ciertas decisiones.

Nuestro sistema presidencial unipersonal, ha realizado la unidad de acción del Poder Ejecutivo, que además ha extendido su influencia a los demás Poderes de la Unión, que han perdido aspectos importantes de su autonomía, y hasta cierto punto, limitado el principio de División de Poderes que consagra el artículo 49 constitucional.

Lo anterior, se debe en gran parte a que en nuestro régimen no existe un órgano ejecutivo primordial de carácter colegiado que aparezca netamente diferenciado del Jefe de Estado y con peso político propio, ya que la figura de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno se depositan en el Presidente de la República, quien es la autoridad de mayor relevancia en nuestro país, mismo que ejerce el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, de acuerdo a lo establecido en el artículo 89 constitucional; el Presidente de la República es la figura política que representa al país en el extranjero, es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, y además, también es Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación, determina libremente a los miembros de su gabinete, y también tiene facultades para presentar a consideración del Senado la terna para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

⁵ Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Ob. cit., pp.78

Es tal la preminencia del titular del Poder Ejecutivo, para la dirección política, económica y social de nuestro país, que nuestra Carta Magna establece que a falta del Presidente Constitucional, existirá un titular que representará este poder con carácter de interino, provisional o sustituto, según sea el caso y de acuerdo con lo previsto en el artículo 84 constitucional.

Cabe destacar, que como consecuencia de la implementación del nuevo federalismo mencionado en párrafos anteriores, se da fin a una tendencia presidencialista que hasta el sexenio de 1988 a 1994 se había percibido, estableciendo un completo equilibrio de los poderes públicos con una interrelación y colaboración respetuosa y continua, y con el invariable apego de todos al estado de derecho.

II. DIVISIÓN DE PODERES

"La teoría inglesa y el pensamiento liberal que desarrollaron los llamados enciclopedistas franceses, Montesquieu y Rousseau, principalmente, desembocaron en las teorías políticas de la División de los Poderes del Estado y de la soberanía popular, en las cuales se afianza el Estado democrático tal y como se ha desarrollado hasta nuestros días".⁶

"En las primeras formas democráticas el pueblo ejerció directamente su soberanía, en tanto que en la democracia representativa, el pueblo ejerce su soberanía por un grupo de representantes. La democracia es una técnica de organización que asegura a la comunidad el cumplimiento de sus aspiraciones en un medio propicio al mantenimiento de la libertad y la dignidad humana".⁷

El criterio de nuestra Constitución es democrático, porque así lo reconoce el artículo 41, confirmando una aspiración del pueblo mexicano. El criterio que orienta la educación nacional es de la misma naturaleza, considerando que la democracia no solamente es una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

El pueblo ejerce la democracia a través de la elección directa de sus gobernantes y la forma que adoptará el gobierno bajo el cual estará sujeto, esta elección es libre, auténtica y periódica, para ello existen partidos políticos, cuya finalidad primordial es promover la participación del pueblo, proporcionándole expectativas u opciones para que éste determine cuál de ellos deberá detentar el

⁶ Raymundo Amaro Guzmán, *Introducción a la Administración Pública*, Libros McGraw-Hill de México, S.A de C.V., México 1986, pp. 33

⁷ Andrés Serra Rojas, *Ob. cit.*, pp. 513

poder. De esta manera la fórmula política de democracia y federalismo se han vinculado estrechamente al desarrollo institucional de México.

En México la teoría de la división de poderes viene a situar a la Constitución como el documento fundamental para crear las instituciones del Estado y repartir las competencias, normalmente a cada uno de los tres poderes, entre los cuales se divide para su ejercicio la soberanía nacional, corresponden cada una de las funciones del Estado, dando lugar a la función legislativa que corresponde al Poder Legislativo, la función administrativa identificada con el Poder Ejecutivo y la función jurisdiccional que se identifica con el Poder Judicial.

Al hablar de las funciones, refiero las formas en que se ejecutan las atribuciones del Estado, las cuales son dinámicas porque llevan implícito el movimiento o la acción para ejercitar las atribuciones del Estado. El maestro Bonnard Roger, señala que "las funciones del Estado son los medios que permiten al Estado cumplir con sus atribuciones, del mismo modo como las personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión, el Estado ejecuta ciertas funciones para cumplir sus fines".⁸

A) EL PODER LEGISLATIVO

Este poder tiene encomendada la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales, en virtud de que el Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional. Toda norma jurídica emana del poder público y tiene por misión realizar actos jurídicos creadores de situaciones jurídicas generales, obligatorias, abstractas e impersonales.

La función legislativa es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, consistente en expedir las normas jurídicas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política. En nuestro país el poder legislativo, está integrado por el Congreso General, el cual se encuentra dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, las cuales se integran de la siguiente manera:

- La Cámara de Diputados está integrada por 300 diputados según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales (art. 52 constitucional).

⁸ Bonnard Roger, Tratado Elemental del Derecho Administrativo, Paris 1975, pp. 32

- La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos por votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes, serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Los diputados durarán en su encargo 3 años y serán electos en su totalidad al concluir dicho periodo, en tanto que la Cámara de Senadores se renovará cada seis años de la misma manera.

"En nuestro sistema Constitucional debe distinguirse en materia federal la naturaleza del poder constituyente permanente y la del poder constituyente ordinario. Diferencia que sólo refiere modalidades de tiempo ya que en general la función constituyente está encaminada a la creación, adición o reforma de las normas constitucionales; tiene por objetivo la formulación de normas jurídicas generales relativas a la organización y funcionamiento de los órganos supremos del poder público, sus modos de creación, sus relaciones y el régimen de garantías que protejan al ciudadano en contra de los abusos de autoridades".⁹

Andrés Serra Rojas, considera al poder constituyente como un "poder supremo que actúa con la libertad y superioridad necesaria para crear un orden jurídico nuevo; sin embargo, el ejercicio pleno de este poder no es absoluto, pues se oponen numerosos factores internos y externos".¹⁰

La competencia del poder legislativo primordialmente se reconoce en materia de iniciativa y formulación de leyes, tal como lo estipula nuestra Constitución en sus artículos 71, 72 y 73, correspondientes a la iniciativa de ley, a la discusión y votación de ésta, así como a las facultades del Congreso, respectivamente.

El Congreso se reunirá a partir del 1° de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año celebrará el segundo de éstos, en estos periodos se llevará a cabo la discusión, estudio y en su caso votación de las iniciativas de ley que se hubieren presentado, además de atender los diversos asuntos que le corresponden conforme a la constitución.

⁹ Carlos Sánchez Viamonte, El Poder Constituyente, Editorial Bibliográfica, Argentina, Buenos Aires

¹⁰ Andrés Serra Rojas, Ob. cit., pp. 44

Dentro de las facultades del Congreso, podemos señalar las siguientes:

- Admisión o creación de nuevos Estados a la Unión Federal,
- Imposición de contribuciones para cubrir el presupuesto,
- Declarar la guerra de acuerdo a la información proporcionada por el Ejecutivo,
- Expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación, entre Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal,
- Expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor,
- Constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con carácter de sustituto, interino o provisional,
- Aceptar la renuncia del Presidente de la República, entre otras.

Asimismo existen facultades exclusivas de cada Cámara, entre las cuales se encuentran las que a continuación señalo:

DIPUTADOS:

- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la Declaración de Presidente Electo,
- Vigilar el estricto cumplimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda,
- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...,
- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito, en términos del artículo 111 de esta Constitución, entre otras.

SENADORES:

- Analizar la Política Exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de despacho correspondiente rindan al Congreso;...,
- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional...,
- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho...,
- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, de entre la terna que someta a consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario, entre otras.

Es importante señalar que a partir de la Administración de 1995-2000, el Poder Legislativo ha tratado de ejercer un equilibrio entre los poderes menguando la supremacía del Poder Ejecutivo, también hay que considerar que si existe normatividad que legitime el control sobre éste, el cual se encuentra estipulado a lo largo de los artículos 73 al 76 Constitucionales, a través de los cuales la Cámara de Senadores está facultada para controlar y vigilar esta situación, independientemente de que en la práctica no se lleve a cabo.

B) EL PODER JUDICIAL

A este poder corresponde ejercer la función jurisdiccional del Estado, ésta función resuelve los actos controvertidos con la aplicación de las leyes, y es también una actividad ejecutiva que se diferencia por su naturaleza, motivo y finalidad de las actividades administrativas del Estado. La expresión jurisdicción proviene del latín "jurisdictio" que significa decir el derecho.

La función jurisdiccional se manifiesta en su acto fundamental que es la sentencia, al igual que la ley corresponde a la función legislativa y la decisión a la ejecutiva.

Así pues la función jurisdiccional se define como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un acto determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada, se le denomina también función judicial, pero el empleo más frecuente es el de función jurisdiccional.

El Poder Judicial conforme al artículo 94 constitucional, a nivel Federal se deposita en la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Federal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

"La función jurisdiccional desde el punto de vista formal alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente para preservar el derecho, su propósito es realizar la justicia en el marco que establecen las leyes".¹¹

¹¹ Andrés Serra Rojas, Ob. cit., pp. 53

C) EL PODER EJECUTIVO

La función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, regulados por el interés general y bajo un régimen de policía o control.

El Poder Ejecutivo se integra con todos los órganos a los que se encomienda la función administrativa, que se resuelve en un conjunto de actos administrativos de connotación y alcances jurídicos muy variados. La función administrativa consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos condición y de actos subjetivos, encaminados a la satisfacción de las necesidades de interés público.

El tratadista Hans Kelsen, define la función administrativa en sí, como un tipo de la Teoría Pura del Derecho. "Los tres poderes que distinguen la teoría tradicional responden únicamente a tres pausas que el derecho positivo acentúa particularmente". La función administrativa tiene a su cargo el aplicar la ley, el particularizarla para que de este modo se cumpla la voluntad del legislador o se cumplan los fines del Estado, la acción administrativa provee el mantenimiento de los fines públicos, llevando sus determinaciones a los casos particulares. Administrar, no es sólo aplicar la ley, sino perseguir un propósito de servicio público o de interés general, que determina la esencia de la actividad del Estado.¹²

La función administrativa es una función del Estado que la doctrina y la legislación de nuestro país asignan, por regla general, al Poder Ejecutivo Federal, el cual en el Estado Mexicano reside en el Presidente de la República (art. 80), a través de las Secretarías de Estado (arts. 90 y 92), Organismos Descentralizados, Empresas de Estado y Fideicomisos Públicos (art. 90 al 93).

Esta función se realiza bajo un orden jurídico de derecho público, cuya finalidad se cumple con la actuación de la autoridad, que lo hace de oficio y con iniciativa para actuar, la función administrativa no supone un conflicto preexistente, ni resuelve controversias.

"La función más importante del Poder Ejecutivo Federal, es la Administración o conjunto de entes personalizados regidos por el derecho administrativo, por eso sólo hay derecho administrativo cuando está presente la Administración Pública".¹³

¹² Andrés Serra Rojas, Ob. cit., pp. 56

¹³ Andrés Serra Rojas, Ob. cit., pp. 65

III. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración del Estado es atribuida a los órganos superiores que conforman los poderes públicos, en la medida de sus responsabilidades y atribuciones. En este orden de ideas los tres Poderes de la Federación realizan actividades administrativas, independientemente de su función principal, con esto me refiero a que el Poder Legislativo y judicial independientemente de su principal encomienda, también realizan actividades administrativas respecto a la organización interna de sus organismos, esto quiere decir que no sólo el Poder Ejecutivo monopoliza, orgánicamente, a la Administración del Estado. Los diversos Poderes del Estado, tienen su propia Administración.

A) CONCEPTO

En su acepción más amplia, la Administración Pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es PÚBLICA porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es ADMINISTRACIÓN porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control.

"La Administración Pública comprende la selección de métodos más convenientes para la prestación de los servicios públicos y hacer cumplir las leyes; la dirección y supervisión de las labores necesarias para llevar a la práctica la política pública; la realización de las tareas rutinarias; y la solución de las disputas y demandas que origina el cumplimiento de estas funciones".¹⁴

"El legislador mexicano al definir la Administración Pública Federal la ha concentrado en el Poder Ejecutivo, conformado por la Administración Pública Centralizada y Descentralizada".¹⁵

Por todo lo anterior, el Estado atiende las necesidades de la sociedad a través de la Administración Pública, la cual se auxilia del conjunto de instituciones jurídicas que encausan los actos administrativos a la satisfacción de las necesidades generales de una nación.

Así pues, independientemente de las formas que adquiera ésta, emitirá actos unilaterales sujetos a un régimen jurídico de derecho administrativo, sujeto

¹⁴ Diccionario de Política y Administración, Tomo I, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 47

¹⁵ Raymundo Amaro Guzmán, Ob. cit., pp. 6-8

al control de la jurisdicción administrativa, con un propósito de orden público o de servicio público, correspondiente a las funciones de cada uno de los órganos administrativos.

Por lo tanto, para realizar su actividad cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, es decir, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración. Es una estructura político-jurídica reconocida por nuestra Constitución, toda vez que el artículo 69 de ésta, indica que el Presidente de la República rendirá al Congreso de la Unión un informe sobre el estado general que guarda la Administración Pública.

Esta obligatoriedad del titular del Poder Ejecutivo, se da en virtud de la importancia que tiene la Administración Pública ante la Nación, como instrumento para atender las necesidades de la sociedad, traduciendo su acción en prestación de servicios públicos.

Por otra parte, la rendición de dicho informe es una forma de controlar el poder del Ejecutivo Federal, resaltando el principio de división de poderes que ordena la Constitución, ya que la actuación de éste durante determinado periodo, queda sujeta a la valoración del Congreso.

Tiene a su cargo la ejecución concreta de la Ley por medio de actos jurídicos o materiales. Los órganos públicos deben tener señalados legalmente su competencia en forma expresa. Asimismo, tiene su propia connotación jurídico-política cuando la consideramos como la Institución que realiza los fines del Estado.

De este modo, la actividad administrativa del Estado contiene actos creativos discrecionales. Supone la interrelación constante con los intereses afectados por la elaboración, interpretación y modificación de las normas básicas. Requiere la instalación y manejo de sistemas de información sobre el desempeño de las operaciones. Para su funcionamiento, necesita de la atención permanente a las decisiones del ejecutivo y de los cuerpos legislativos, así como a las presiones de los grupos de interés y a la opinión de los medios masivos sobre las medidas tomadas o por adoptar. Exige la capacidad suficiente para ajustar las directrices señaladas por el gobierno, a la necesidad política y coyuntural y a la experiencia administrativa del organismo ejecutor.

El Derecho Administrativo surge como la rama del derecho público que regula a la Administración Pública, es decir, se encuentra gobernada por principios de derecho público, en la atención de los fines que tiene a su cargo, los cuales se justifican por los intereses generales que la ley le confía.

"Corresponde a la Administración Pública llevar a cabo concreta, continua y espontáneamente, la ejecución de las leyes administrativas que encierran los fines de interés general y que se traducen en mandar como autoridad y servir como administrador. De este modo atiende en estricto marco de su competencia las grandes necesidades de nuestra sociedad, por medio de una organización adecuada y una actividad cada vez más intensa".¹⁶

En principio los funcionarios de elección popular toman las decisiones fundamentales, que han de desarrollar las autoridades administrativas: el Poder Legislativo Federal emitiendo las leyes, como principios jurídicos generales, y el Poder Ejecutivo Federal, auxiliado por los órganos supremos del gobierno, fijando la política general o de dirección del Estado hacia sus metas básicas y la ejecución de las leyes. Al Poder Judicial de la Federación le incumbe la declaración del derecho en las controversias que se le plantean.

B) POTESTAD

La potestad de la Administración Pública, puede clasificarse según el modo y la forma de su manifestación exterior, en reglamentarias, imperativas, ejecutivas, sancionadoras, y algunos también agregan las jurisdiccionales.

LA POTESTAD REGLAMENTARIA de la Administración Pública se expresa materialmente en el acto administrativo, que es una labor secundaria de complementar en forma concreta las disposiciones de la ley. Es una función necesaria que tiene para poder realizar los fines concretizados por la actividad legislativa. El poder reglamentario realiza la ley, estableciendo las normas y condiciones para su eficaz concreción práctica; sin embargo, también puede manifestarse en forma más independiente y sin estar supeditada a una determinada ley sancionadora. La administración puede, en uso de su potestad reglamentaria, dictar reglamentos autónomos, pero supeditados a expresas disposiciones constitucionales que así se lo autoricen. El reglamento es la ejecución de una autorización normativa establecida en la ley fundamental.

LA POTESTAD IMPERATIVA es la determinación inmediata y sin gestión intermediaria con carácter de orden y mando que tiene la Administración Pública sobre cosas y personas para obligar su acatamiento. Se manifiesta exteriormente por medio de órdenes, resoluciones e imposiciones. La administración por las características específicas de su labor, se expresa y manifiesta a través de su titular que es el Presidente de la República, en forma más autoritaria que las otras dos actividades, en virtud de su carácter concreto y práctico, la esencia de supremacía, es idéntica a la que tiene la función legislativa y jurisdiccional.

¹⁶ Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos, Diario Oficial de la Federación 1º de enero de 1997

LA POTESTAD DE EJECUCIÓN es complementaria de la de imposición, ésta se manifiesta por la actividad desarrollada por la misma administración, por medio de sus órganos para cumplir exhaustivamente el objeto de la ley.

LA POTESTAD SANCIONADORA es el complemento necesario que tiene la Administración Pública para que sus órdenes y disposiciones se cumplan, tiene como objetivo principal sancionar o castigar las desobediencias o infracciones a los acatamientos impuestos, a través del Juez Calificador; sin este poder toda la actividad de la Administración Pública no tendría la seguridad de su efectiva realización. Esta potestad puede ser de carácter penal y comprende el derecho penal administrativo.

LA POTESTAD JURISDICCIONAL de la administración se manifiesta por el poder de decidir en todas aquellas cuestiones que afectan los intereses de los particulares ante los de la administración. "Estas decisiones contienen las mismas propiedades de la cosa juzgada de la actividad judicial".¹⁷

C) FINALIDAD

El fin de la Administración Pública es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro, que se asegura con determinadas prerrogativas que establecen un régimen jurídico exorbitante del privado.

El Lic. J.M. Pffiffer, dice que "parece que la Administración Pública consiste en llevar a cabo la obra del gobierno, coordinando los esfuerzos de los ciudadanos, en forma tal que pueden trabajar juntos con el fin de realizar aquello que previamente se han fijado".¹⁸

La Administración Pública es una entidad constituida por diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.

El sector público tiene metas generales y desinteresadas encaminadas a la protección del interés general. La organización del Estado debe ser eficiente y dar al público el servicio adecuado a las necesidades que satisfacen.

¹⁷ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, Buenos Aires Argentina, pp. 490

¹⁸ Andrés Serra Rojas, Ob. cit., pp. 24

La Administración Pública es, en su esencia, sinónimo de servicio público, por lo tanto su racionalidad es muy relevante porque incide directamente en los aspectos vitales de la sociedad. Por ello al mejorar la Administración Pública se perfeccionan las estructuras y los sistemas políticos y administrativos del Estado.

D) NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La personalidad jurídica del Estado Mexicano deriva de los artículos 39 y 41 de la Constitución Federal, en los cuales se precisa que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, y por los de los Estados, en los términos respectivamente establecidos por la propia Constitución Federal y las particulares de los Estados; por lo tanto, la personalidad del Estado Mexicano surge de la propia Constitución y se deriva del ejercicio de la soberanía nacional por parte del Gobierno de la Unión.

Por otra parte, "los Gobiernos Locales y los Municipios, también tienen personalidad jurídica derivada de la Constitución Política de cada Estado y la Ley Orgánica Municipal de cada Entidad, respectivamente, siendo la Administración Pública Estatal y la Administración Pública Municipal, conducto por donde se exterioriza la personalidad correspondiente a cada Estado y a cada Municipio".¹⁹

La Administración Pública puede desde un punto de vista teórico ser apreciada desde los tres niveles de gobierno:

D. I.- FEDERAL

CENTRALIZADA

- Presidencia de la República.
- Secretarías de Estado.
- Departamentos Administrativos.
- Consejería Jurídica de la Presidencia de la República.
- Organismos Desconcentrados.

PARAESTATAL

- Organismos Descentralizados.
- Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado.
- Instituciones Nacionales de Crédito y Fideicomisos.

¹⁹ Manuel del Río González, Ob. cit., pp.121.

D. 2.- LOCAL

- Gobernador.
- Secretaría General de Gobierno.
- Oficial Mayor.
- Tesorero.
- Procurador de Justicia y Ministerio de Justicia.
- Secretarías, Direcciones o Departamentos.
- Organismos Desconcentrados.
- Organismos Descentralizados.
- Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado Locales.
- Fideicomisos Públicos.

El Supremo Gobierno de las Entidades Federativas, se divide para su ejercicio en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el lugar de residencia de éstos es la capital del Estado.

El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea denominada Congreso del Estado, la cual se encuentra integrada únicamente por diputados, los cuales son elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, toda vez que en México no existen senadores locales.

El Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denomina Gobernador Constitucional del Estado, el cual es electo popularmente y cuenta con diversos órganos administrativos que lo auxilian.

La Administración Pública Local está constituida por todos los órganos que directa o indirectamente dependen del Gobernador del Estado. En las Entidades Federativas, existe centralización, descentralización y desconcentración administrativa, así como sociedades mercantiles de Estado, o empresas públicas de las Entidades Locales.

"A partir de 1977 y siguiendo el esquema de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Entidades Federativas han promulgado sus respectivas leyes orgánicas de la Administración Pública de cada Estado, separando las dos grandes ramas de la administración, en administración central y paraestatal".²⁰

El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas. La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las

²⁰ Miguel Acosta Romero, Compendio de Derecho Administrativo, pp. 324

constituciones y leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

D. 3.- MUNICIPAL

- Ayuntamiento.
- Presidente Municipal.
- Síndicos y Regidores por materia.
- Tesorería Municipal.
- Organismos Descentralizados.
- Empresas Paramunicipales.
- Fideicomisos Públicos Municipales.

El Estado Mexicano desde el punto de vista constitucional es una Federación constituida por las Entidades Federativas y el Distrito Federal y a la vez coexiste la Federación como Estado Soberano, las Entidades Federativas son autónomas para organizar su régimen interno y dentro de ellas existe una estructura política de gobierno que es el Municipio. Así se configuran las tres esferas de competencia: la federal, la estatal y la municipal.

Las características del Municipio de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 de la Constitución Federal Mexicana, son las siguientes:

- El municipio es la base de la división territorial y de la organización política de los Estados.
- El municipio está previsto, y su personalidad jurídica le es conferida en la propia Constitución, tanto federal como local, y también están señaladas las bases de su régimen, además reconoce que es sujeto activo del crédito fiscal municipal.
- Tiene patrimonio propio.
- El municipio es gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y Síndicos que la ley determine. La competencia del Gobierno Municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no hay autoridad intermedia entre éste y el Gobernador del Estado.
- Impera el principio de no reelección inmediata.
- Los municipios administran libremente su hacienda, formada con las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados, que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades.

Una característica muy importante del municipio es su autonomía respecto de la administración tanto federal como local, se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del ayuntamiento. Esta autonomía se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorgan la Constitución y las leyes locales, dicha autonomía sólo se refiere a los asuntos de gobierno sobre los cuales el Municipio o el Estado tienen competencia, y al menos técnicamente no hay órgano jerárquico superior desde el punto de vista administrativo.

La personalidad jurídica del municipio está consagrada en el multicitado artículo 115, en su fracción II, en consecuencia "son personas jurídicas de derecho público, órganos políticos con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales municipales dentro de su territorio".²¹

El Nuevo Federalismo que señala el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, hace una serie de valoraciones respecto al desarrollo inhibido tanto de Estados como de Municipios, del centralismo innegable que se venía viviendo en nuestro país, lo cual limitaba el cumplimiento de los principios federales, por lo que se propusieron dos líneas estratégicas de acción:

- La descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos: El objetivo genérico y definitivo en relación a las tareas de descentralización, es lograr que mediante la aplicación de los programas respectivos de transferencias de funciones, se otorgue una atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población, ahí donde su vida cotidiana y su organización básica más lo demandan. Las prioridades deben ser consolidar la federación de la educación básica y avanzar rápidamente en las áreas de salud, medio ambiente, fomento agrícola y desarrollo rural, para cuyo efecto el mismo programa propone reformas jurídicas acordes a los trabajos por realizar.
- El impulso a la vida municipal: Por cuanto al impulso de la vida municipal el nuevo federalismo debe reconocer la diversidad municipal y promover el municipio como espacio de gobierno vinculado con las necesidades básicas de la población, toda vez que los municipios más libres y con mayores responsabilidades serán en el futuro inmediato fuentes de creatividad, de nuevas iniciativas y de mejores gobiernos estatales acordes con el Nuevo Federalismo.

²¹ Manuel Acosta Romero, Compendio de Derecho Administrativo, pp. 338-342

IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Como ya establecí anteriormente de acuerdo con el régimen del Estado Federal Mexicano, la Administración Pública se desenvuelve en varias importantes administraciones, entre ellas, la Administración Pública Federal, la de las Entidades Federativas y las Administrativas Municipales.

La Administración Pública Federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales, sujetos a normas jurídicas específicas, en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control, de acuerdo con la LOAPF, ordenamiento por el cual se regula dicha actividad; en tanto que en la estructura local se encuentra regulada por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y en la estructura municipal por la Ley Orgánica Municipal.

La Administración Pública Mexicana ha tenido que evolucionar y cambiar conforme a todas las transformaciones que históricamente han operado en nuestro país en más de siglo y medio de vida independiente. Las modificaciones han sido consecuencia lógica del crecimiento de la población y de la dialéctica político jurídica, que partiendo del liberalismo e individualismo clásico del siglo XIX, llega a la concepción socioeconómica de nuestro tiempo, en donde nada le es ajeno a la Administración Pública, fundamentalmente cuando afecta el desarrollo económico o la estabilidad social y política de nuestro tiempo.

A) LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Todos los gobiernos, desde la época del Presidente Benito Juárez hasta nuestros días, han tenido la constante preocupación de mejorar la Administración Pública, enfrentándose a obstáculos severos como son la rutina, la falta de convicción y la resistencia de los intereses creados.

Todos éstos vicios motivaron la convicción de que era necesario iniciar en México un verdadera Reforma Administrativa, la cual fue planteada desde las esferas más altas de la Administración Pública.

La Reforma Administrativa Mexicana, se inició con los acuerdos del 27 de enero y del 27 de febrero de 1971, publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 28 de enero y 11 de marzo, respectivamente, por los cuales el Presidente de la República ordenó realizar los actos procedentes para que en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se establecieran comisiones interinas de administración con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos y programas, incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del Sector Público en su conjunto,

e igualmente establecer las Unidades de Programación y de Organización y Métodos, con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependan directamente del titular de cada Dependencia. En los propios acuerdos se designó a la entonces Secretaría de la Presidencia de la República, como coordinadora del Programa de Reforma Administrativa, aun cuando se precisa que los responsables serán directamente los titulares de cada una de las Secretarías de Estado, de las Empresas Descentralizadas y de los Organismos Paraestatales.

"El objetivo de ésta reforma administrativa fue imprimir mayor racionalidad y dinamismo al Sector Público, en todas sus áreas y niveles, por lo cual sus propósitos son, entre otros: incrementar la eficacia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado, agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable, y fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno".²²

El Programa de Reforma Administrativa, quedó elaborado el 21 de octubre de 1971 por el Comité Consultor de Asesores del Programa de Reforma Administrativa, pero adquirieron obligatoriedad hasta que fueron aprobados en acuerdo colectivo del 4 de octubre de 1972, celebrado entre el Presidente de la República y todos los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas Paraestatales, estableciendo las bases y los programas a realizarse.

Entre los aspectos más destacados de la Reforma Administrativa, e importante para su trascendencia política y social, se encuentra la desconcentración, ordenada por acuerdo Presidencial del 5 de abril de 1973, para que las instituciones públicas procedieran a implantar las medidas necesarias para que sus titulares delegaran facultades en funcionarios subalternos y procedieran a la desconcentración administrativa. En dicho acuerdo presidencial, se planteó la implementación de las medidas necesarias para agilizar la toma de decisiones en las dependencias y entidades, previendo en algunos casos la delegación de las facultades, también en favor de órganos de los Gobiernos de los Estados.

Lo más importante de la Reforma Administrativa, fue la expedición de la LOAPF, el 23 de diciembre de 1976, publicada en el DOF el 29 de diciembre de ese mismo año, abrogando la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados.

²²Manuel del Río González, Ob. cit., pp. 127-130.

Todos los trabajos sobre la Reforma Administrativa, estuvieron presididos desde su primera etapa por el Lic. José López Portillo, en su carácter de Presidente de la Comisión de Administración Pública, que quedó integrada a partir del 9 de abril de 1965, a ello se debe que el 1° de diciembre de 1976, esto es, el mismo día que tomó posesión como Presidente de la República, remitiera al Congreso de la Unión el Proyecto sobre la nueva LOAPF, la cual entró en vigor a partir del 1° de enero de 1977.

Con la promulgación de la LOAPF se sentaron las bases de la organización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal. Esta misma Ley reasigna funciones entre las Secretarías y Departamentos Administrativos a fin de evitar conflictos y duplicidades, pues incorpora la organización por sectores. Establece todas y cada una de las bases de organización bajo las cuales se regirá la Administración Pública Federal, estableciendo al respecto que la Administración Pública Centralizada se distribuirá en:

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Y la Paraestatal estará 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.

B) FORMAS DE ORGANIZACIÓN

"La Administración Pública Federal es una forma de organización parte de la actividad del Estado, depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por estar integrada de un conjunto de órganos de naturaleza jurídica que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en forma de servicios públicos.

A estos órganos oficiales se unen las empresas de carácter privado de interés general y las demás entidades que cooperan en la realización de una finalidad pública".²³

* Desaparecidos hoy en día

²³ Andrés Serra Rojas, Ob. cit., pp. 75 y 79

Las formas de organización de la Administración Pública, no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de gobierno, pues éstas últimas se refieren a la actividad misma del Estado y a los órganos que ejercitan el poder, respectivamente; en tanto que las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, Poder Ejecutivo y Unidades Administrativas que de él dependen directa o indirectamente.

La Administración Pública es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia para lograr una unidad de acción y de ejecución en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

Las formas de organización administrativas se consideran en dos grandes ramas de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en su artículo 90 establece:

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 los 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 del Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

"La Administración Pública Federal esta constituida en dos partes; la central y la paraestatal, esto implica jurídicamente que la relación jerárquica y los poderes que de ella emanan establecen ordenamientos para las dos formas de administración, es decir, tanto para la central como para la paraestatal".²⁴

C) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

La forma de organización de la Administración Pública Centralizada, merece un capítulo especial en el presente trabajo, apartado en el que describiré cada uno de los organismos que la integran; sin embargo, no quiero omitir

* Entendiendo por Unidad Administrativa, el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado

²⁴ Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, pp. 115

mencionar a los Organismos Desconcentrados de la Administración Pública Centralizada, por lo que a continuación realizo una breve referencia a éstos.

C.1.- LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

"Se llama desconcentración administrativa a la transferencia de un órgano inferior o agente de la Administración Central de una competencia exclusiva a un poder de trámite de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente, la relación de jerarquía y subordinación".²⁵

"La desconcentración administrativa hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio, dependientes jerárquicamente de otros órganos".²⁶

El régimen legal de los órganos desconcentrados se encuentra establecido en el artículo 17 de la LOAPF, el cual a la letra señala:

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Los órganos desconcentrados se sitúan en el régimen de la centralización administrativa y se caracterizan por estar dotados de ciertas facultades exclusivas que les permiten un mejor desenvolvimiento, sin romper totalmente los vínculos de la jerarquía administrativa; son una variante de la centralización, por la cual se crean órganos subordinados a las propias Secretarías de Estado, concediéndoles ciertas facultades de decisión y cierto patrimonio, para que funcionen en diversas regiones de la república, para atender y resolver los asuntos planteados por la ciudadanía.

Los organismos desconcentrados gozan de autonomía tanto en la toma de decisiones como en sus finanzas presupuestarias; sin embargo, la primera de éstas estará supervisada por el órgano del que depende, toda vez que su actuación es a nombre de la dependencia que los crea, razón por la cual no existe personalidad jurídica propia y normalmente su patrimonio se encuentra dentro de la Administración Pública Central.

²⁵ Andrés Serra Rojas, Ob. cit. pp. 515

²⁶ Miguel Acosta Romero, Compendio de Derecho Administrativo. pp. 188

En el Derecho Mexicano los órganos desconcentrados son creados mediante leyes, decretos, reglamento interior de las instituciones o por acuerdo; sin determinarse por qué motivo son creados por cada una de estas formas.

Los órganos desconcentrados se crean para atender de manera eficaz y eficiente los asuntos de competencia de las Secretarías de Estado, son órganos jerárquicamente subordinados a éstas, con facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial previamente determinado.

D) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

Esta forma de organización administrativa ha surgido como un requerimiento del Estado contemporáneo en la medida en que aumentan sus atribuciones por tener mayor injerencia en las actividades de los particulares, especialmente en el aspecto económico y técnico.

Las formas que esta organización adopta son las siguientes:

D.1.- LA DESCENTRALIZACIÓN

Los organismos descentralizados son unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, que tienen como objetivo la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, como la prestación de un servicio público o social, o bien, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencias o seguridad social.

"La descentralización se distingue de la desconcentración, en que la primera de éstas implica la creación de órganos dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, que funcionan fuera de la Administración Pública, aunque íntimamente ligado a ella por las facultades de control de la legalidad y vigilancia de sus actos".²⁷

De acuerdo con el artículo 45 de la LOAPF, "son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

Es importante puntualizar que el hecho de que los organismos descentralizados, estén organizados bajo un régimen jurídico distinto al de los órganos centralizados, no significa que escapen del control y actúen independientemente, más bien, es una organización jurídica de un ente público

²⁷ Manuel del Río Gonzáles, Ob. cit., pp. 166

que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

D.2.- LA EMPRESA PÚBLICA

La empresa pública es una organización de factores de la producción, elementos de naturaleza, capital y trabajo, bajo una urbanización y dirección que les da congruencia y estructura, para producir bienes y servicios. Cuando se trata de empresas de Estado, la empresa tiene como finalidad atender el interés general o las necesidades colectivas, con independencia de la rentabilidad o utilidad pecuniaria, que se puede obtener de ella.

En México la empresa pública, desde sus orígenes en el siglo pasado tiene una clara orientación hacia las estructuras mercantilistas con modalidades de intervención estatal; sin embargo, también hay empresas públicas que son manejadas ya sea por Secretarías de Estado, o bien son organismos desconcentrados de éstas.

El régimen legal de este tipo de empresas, se encuentra estipulado en el artículo 46 de la multicitada LOAPF, al establecer como empresas de participación estatal mayoritaria a las siguientes:

- I.- Las Sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de la legislación específica.
- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - a) Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
 - b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal, o
 - c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

D.3.- LOS FIDEICOMISOS

El fideicomiso es una figura relativamente reciente en nuestro medio, que se introdujo en la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 y en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

De acuerdo con el artículo 47 de la LOAPF, los fideicomisos públicos son aquéllos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo que cuentan con una estructura orgánica análoga a las otras entidades que tengan comités técnicos.

Asimismo, el artículo 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, señala que "los fideicomisos públicos que se establezcan por la administración pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta ley.

Los comités técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el capítulo V de esta ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible su naturaleza."

De igual forma en los artículos 41 al 45 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se establecen una serie de lineamientos jurídicos que regulan esta figura tan importante para la Administración Pública de nuestro país; sin embargo, en virtud de que no es tema primordial del presente trabajo únicamente los refiero sin mayor abundamiento.

V. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

"Históricamente se ha considerado a la centralización como un conjunto de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado, con responsabilidad directa frente al jefe de Estado o de Gobierno, de tal manera que esas entidades tienen responsabilidad de la misma naturaleza frente al Jefe de Estado y frente a los Gobernadores y constituyen una unidad de decisión, mando y ejecución".²⁸

La centralización corresponde a la forma de organización interna del Poder Ejecutivo Federal; los órganos se encuentran agrupados, unos respecto de otros, en una relación de jerarquía, como si estuvieran formando una pirámide en cuyo vértice superior se encuentra el Presidente de la República, y en las caras de la misma en orden descendente, los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República, y así sucesivamente todos los subalternos, hasta llegar a los más modestos empleados de la administración, que quedan en la base de dicha pirámide. "Cada uno de estos órganos está obligado a obedecer a los superiores jerárquicos, en la medida en que éstos actúen dentro de sus atribuciones, y a la vez tienen derecho a mandar sobre los inferiores, con la misma limitación de ajustar sus actos a la ley".²⁹

Este régimen establece una subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos hacia el poder central, en el cual se concentran actividades de una administración única jerarquizada y subordinada, que impulsa desde el centro la vida nacional con procedimientos políticos, administrativos y técnicos.

A) RELACIÓN JERÁRQUICA

La jerarquía administrativa es el orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos superiores y subordinados de la Administración Pública, los cuales están previstos legalmente de determinadas facultades.

"El poder jerárquico es el régimen administrativo por medio del cual el poder central vigila y controla los actos de los funcionarios y empleados del Estado que le están subordinados y coordinados, y mantienen la unidad entre los diversos órganos superiores".³⁰

²⁸ Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, pp. 116

²⁹ Manuel del Río González, *Ob. cit.*, pp. 148

³⁰ José Gascon Marvon, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid 13a. Edición, pp. 405

La administración centralizada en México es consecuencia de lo dispuesto en el artículo 80 constitucional. El Presidente de la República es el único titular del Poder Ejecutivo y por lo mismo toda la Administración Pública Federal depende de éste.

B) FACULTADES

Como consecuencia del control establecido por los órganos centrales de mayor autoridad, éstos se encuentran facultados para emitir un acto o realizar una acción respecto del ámbito de su competencia.

La centralización administrativa, implica unidad entre los diversos órganos centralizados; y para lograr sus efectos el órgano supremo tiene sobre los inferiores la facultad de vigilar y examinar sus actos, para aprobarlos, para modificarlos, para suspenderlos, para renovarlos o para nulificarlos.

Las facultades de la centralización administrativa le permiten fortalecer la unidad y la uniformidad de acción de sus órganos, estas facultades son las siguientes:

- **FACULTAD DE MANDO:** Es la característica suprema del poder público. Los órdenes, instrucciones y circulares son mandatos autoritarios que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores. Estas disposiciones se refieren a situaciones jurídicas propias de la función administrativa, derivadas del cumplimiento de la ley o de la interpretación jurídica.
- **FACULTAD DE VIGILANCIA:** Permite a la autoridad administrativa central, conocer de los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores, estos actos permiten a las autoridades superiores tomar las determinaciones que procedan para corregir anomalías, actos indebidos, procedimientos nocivos y hacer las consignaciones que procedan.
- **FACULTAD DISCIPLINARIA:** Es un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la Administración Pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los Servidores del Estado. La responsabilidad civil, penal, política o administrativa, son medios correctivos para una buena Administración Pública.

- **FACULTAD DE REVISIÓN:** Permite a la autoridad superior revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley. La revisión jerárquica es un procedimiento que permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior para que revise los actos de la autoridad inferior salvo, que el acto administrativo se considere legalmente definitivo.
- **FACULTAD PARA RESOLVER CONFLICTOS DE COMPETENCIA:** Permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos. Esta facultad exclusivamente corresponde al Presidente de la República, el cual la ejerce a través de la Secretaría de Gobernación de acuerdo al artículo 24 de la LOAPF; sin embargo, cuando se dan conflictos de esta índole entre los funcionarios de una misma Unidad Administrativa, resolverá el titular en su carácter de superior jerárquico.

C) DEPENDENCIAS QUE LA INTEGRAN

En México los titulares de las Unidades Administrativas que componen actualmente la Organización Administrativa Centralizada Federal, son:

- El Presidente de la República.
- Los Secretarios de Estado.
- El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

C.1.- EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En México el Presidente de la República es el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, como Jefe de Estado representa a la Nación en sus relaciones con otros países; como Jefe de Gobierno es el titular del Poder Ejecutivo y por lo mismo tiene la doble actividad política y administrativa que le señala la Constitución Federal.

Por lo anterior, cuando el Presidente de la República obra como autoridad administrativa está realizando o siguiendo la voluntad del legislador, a diferencia de cuando obra como órgano político, caso en el cual se realiza la propia voluntad del Estado, por el carácter representativo que tiene.

Como autoridad administrativa el Presidente de la República constituye el Jefe de la Administración Pública Federal, ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión y de mando.

"Por primera vez en la historia de México la actual Ley Orgánica de la Administración Pública, señala facultades o atribuciones específicas para el Presidente de la República, e igualmente establece órganos o unidades Administrativas bajo la dependencia directa de dicho funcionario y sin intervención de los Secretarios de Estado".³¹

La situación legal del Presidente de la República, está regulada fundamentalmente por el Derecho Constitucional, el régimen relativo a la designación o elección del titular, a su separación del cargo, a las facultades que le corresponden y a sus relaciones con el Estado y con los otros poderes, forman parte de esta rama del Derecho.

"Como se mencionó con anterioridad, el sistema adoptado por nuestra Constitución para la organización del Poder Ejecutivo, presenta un predominio de los caracteres del régimen presidencial".³²

El régimen de la centralización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo Federal, el Presidente de la República es un funcionario representativo de elección popular, que ejerce el poder por un tiempo limitado y es el titular de uno de los tres Poderes de la Unión, por medio de los cuales, el pueblo ejerce su soberanía; durará en su encargo por 6 años sin poder ser reelecto en ningún caso. El cargo de éste sólo podrá ser renunciado por causa grave calificada por el Congreso de la Unión y sólo puede ausentarse del territorio nacional con permiso del citado Congreso.

En relación con la suplencia del Presidente de la República, cabe señalar que la Constitución de 1857, preveía la existencia de un vicepresidente y establecía un orden jerárquico de suplencias, lo cual dio lugar a movimientos políticos y de ambiciones no muy claras; en este contexto, el constituyente de 1917 con buen criterio suprimió la vicepresidencia y el orden de suplencias, pero estableció un régimen muy complicado en el que se establece que en ausencia del presidente constitucional existirá un presidente provisional, sustituto o interino, según sea el caso.

- **PRESIDENTE INTERINO:** El interinato en la Constitución de 1917 viene a terminar con la figura del vicepresidente, hasta entonces vigente. Este tipo de presidente se nombrará exclusivamente por el Congreso de la Unión, en caso de falta absoluta del Presidente de la República, durante los dos primeros años de desempeño, y durará en su encargo hasta

³¹ Manuel del Río González, Ob. cit., pp. 152-153

³² Gabino Fraga, Ob. cit., pp. 50

que se verifiquen las elecciones convocadas por el Congreso, plazo que no podrá ser menor de 14 meses, ni mayor de 18.

- **PRESIDENTE PROVISIONAL:** Esta clase de presidente será nombrado exclusivamente por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y durará en el cargo por el tiempo en que el Congreso -convocado a sesiones extraordinarias por la misma comisión el día en que haya electo al presidente provisional-, designe un presidente interino o sustituto, según sea el caso.
- **PRESIDENTE SUSTITUTO:** Esta figura presidencial se presenta en caso de ausencia del presidente electo durante los últimos cuatro años y quizá sea la que reviste mayor importancia dentro de los interinatos, puesto que el designado a pesar de ser elegido, al igual que en las figuras anteriores por el Congreso de la Unión erigido en Colegio Electoral, deberá concluir el periodo respectivo sin posible remoción que no sean contempladas para un Presidente Constitucional.

El Presidente tomará posesión de su cargo el 1° de diciembre de cada seis años, presentando ante el Congreso de la Unión o en su caso de la Comisión Permanente, la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen; desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión.

Los principales actos del Presidente de la República son:

- **Los Reglamentos:** la creación de reglamentos administrativos, son un acto jurídico creador de situaciones generales de la misma naturaleza que tienen por objeto la ejecución de las leyes que expide el Congreso de la Unión.
- **Los Decretos:** el decreto presidencial referido a los actos de gobierno o a los actos de administración, origina decisiones ejecutorias particulares, que tienen por finalidad asegurar la ejecución de las leyes y el funcionamiento de los servicios públicos.
- **Las Ordenes:** son los mandatos autoritarios del Presidente para que la autoridad administrativa actúe en los términos de la ley o se abstenga de cualquier otro acto.

- Los Acuerdos: El Presidente de la República como jefe de la Administración Pública puede expedir acuerdos, autorizaciones, aprobaciones, vistos buenos, instrucciones, declaraciones mensajes y otros actos administrativos análogos, en relación con la importancia de la materia de que se trate.

De acuerdo con la LOAPF, el titular del Poder Ejecutivo Federal, contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

C.2.- LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Las Secretarías de Estado son órganos superiores político-administrativos, que auxilian al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado, éstas tienen al frente un titular, que es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, es un funcionario político-administrativo; en este orden de ideas, la Secretaría viene a ser la estructura y el secretario, el funcionario que la encabeza.

La Secretaría de Estado forma parte del cuerpo colegiado previsto en el artículo 29 de la Constitución para suspender las garantías individuales, informa anualmente al Congreso de la Unión sobre el estado que guardan los asuntos inherentes a su despacho, refrenda los actos del Presidente de la República, de acuerdo al asunto del ramo correspondiente, puede ser llamado a informar por cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando se trate de algún asunto relativo a la Secretaría que encabeza o se discuta una ley de la misma.

En nuestro país el número y los nombres de las Secretarías de Estado ha variado constantemente de acuerdo al criterio del Presidente de la República en turno, de hecho el actual Presidente de la República, Vicente Fox, consideró necesario cambiar el nombre a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial por el de Secretaría de Economía, asimismo la anterior Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, ahora se denomina Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por lo que automáticamente la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, se modificó a Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; asimismo creó la Secretaría de Seguridad Pública, como una innovación a la estructura policiaca del país.

C.3.- DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

El Departamento Administrativo no tiene antecedentes históricos en el Derecho Mexicano hasta el constituyente de 1917, cuando en la sesión presentada el 16 de enero de ese mismo año, se estableció una diferencia entre los Secretarios, órganos político-administrativos, y los que propuso el constituyente, como órganos del ejecutivo o meramente administrativos, que se encargarían fundamentalmente de cuestiones técnicas de la administración de servicios públicos especializados.

"Sin embargo, los Departamentos Administrativos, tal como realizaban su actividad en cierta época (1917-1992), eran órganos completamente distintos a los que previó el constituyente, puesto que no estaban encargados de un servicio técnico especializado".³³

Es importante señalar que todos los Departamentos Administrativos creados a partir de 1917, se convirtieron poco a poco en Secretarías de Estado, excepto el Departamento del Distrito Federal, el cual estrictamente no constituyó un Departamento Administrativo como tal, por lo que acertadamente fue eliminado en 1997, para dar paso al Gobierno del Distrito Federal.

Por lo anterior considero que es necesario reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la LOAPF, para suprimir las referencias a Departamentos Administrativos, toda vez que a la fecha resulta ociosa su mención al estar completamente extintos.

C.4.- LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

La reforma de la Constitución de diciembre de 1994 y particularmente el apartado A del artículo 102, trajeron como consecuencia que a la Procuraduría General de la República le cercenaran la función de Consejero Jurídico del Gobierno Federal y en esa época se indicó que pasarían esas funciones al organismo que determinara la ley; pasó más de año y medio y es hasta la reforma de la LOAPF del 15 de mayo de 1996 que se crea la Consejería Jurídica de la Presidencia como una dependencia de la Administración Pública Centralizada.

La función de Consejero Jurídico está a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, es un funcionario que depende directamente del Presidente de la República y es nombrado y removido libremente por éste.

³³ Miguel Acosta Romero, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, Editorial Porrúa, pp. 162-162

Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República, es decir, ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende,
- Someter a consideración y, en su caso, firma del presidente de la República todos los proyectos de iniciativa de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos,
- Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales,
- Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República,
- Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como los previstos en el artículo 29 constitucional,
- Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal, que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades,
- Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal,
- Opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal,

- Participar junto con las demás dependencias competentes, en la centralización, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico,
- Prestar apoyo y asesoría en materia técnico-jurídica a las Entidades Federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias,
- Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter, y
- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

De esta reforma surgen una serie de dudas y cuestiones, toda vez que el Procurador General de la República, tenía la función de representar al gobierno federal y de ser consejero jurídico de éste, no sólo del Presidente de la República, también tenía la importante función de señalar a la Corte la contradicción de sus ejecutorias que ahora no observamos en las facultades de la Consejería.

Una duda muy importante es que de acuerdo con el artículo 2º reformado de la LOAPF, la Consejería Jurídica tiene igual rango que las Secretarías de Estado, de lo que podemos decir que el titular de ésta y aquella son de igual rango?, el consejero puede considerarse como funcionario político jurídico y administrativo?.

CAPÍTULO II. LOS SERVIDORES PÚBLICOS

I. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

- A) TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO
- B) FUNCIONARIO PÚBLICO
- C) EMPLEADO PÚBLICO
- D) TITULAR
- E) SERVIDOR PÚBLICO

II. EL SERVICIO PÚBLICO

- A) CONCEPTO
- B) ELEMENTOS
- C) LEGISLACIÓN

III. DEBERES Y DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

IV. TIPOS DE RESPONSABILIDADES

- A) PENAL
- B) CIVIL
- C) POLÍTICA
- D) ADMINISTRATIVA

V. SANCIONES DISCIPLINARIAS

- A) APERCIBIMIENTO Y AMONESTACIÓN
- B) SUSPENSIÓN
- C) DESTITUCIÓN DEL PUESTO
- D) SANCIÓN ECONÓMICA
- E) INHABILITACIÓN TEMPORAL

CAPITULO II

LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En el capítulo anterior realicé un estudio de la Administración Pública Federal, ocupándome de su integración, de su personalidad y de la forma en que se organiza para cumplir con sus fines. Ahora llevaré a cabo un análisis de la situación legal de las personas físicas que sirven en muy diferentes cargos y empleos dentro de la Administración Pública Federal, dando lugar a diversas relaciones de trabajo, que generan derechos y obligaciones del trabajador con relación a la Administración Pública, propiciando el nacimiento de una nueva disciplina que los tratadistas Trueba Urbina y Trueba Barrera, han llamado Derecho Burocrático.

"La estructura de la Administración Pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. En cuanto a la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La gestión de esta elevada misión está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencia de los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos, que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos establecidos mediante determinadas prestaciones. La función pública se forma por consiguiente con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado".³⁴

Es muy importante distinguir entre el órgano de la Administración Pública y su titular, o persona física que transitoriamente sirve como funcionario o empleado de dicha administración.

Gabino Fraga, explica que el órgano constituye una "unidad abstracta, una esfera de competencia", en tanto que el titular es una persona concreta, una persona física que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano. Esta persona, agrega el autor, "además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, tiene una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales".³⁵

³⁴ Andrés Serra Rojas, Ob. cit., pp. 359-360

³⁵ Gabino Fraga, Ob. cit., pp. 128

Es decir, se advierte la existencia de dos intereses distintos, uno el de la persona física que actúa en nombre o representación de la Administración Pública, y el otro, el de la propia persona física que teniendo necesidades y requerimientos individuales, los define en nombre propio y actúa frente a la Administración.

I. CONCEPTO

"En la realidad normativa existe, como acertadamente señala el maestro Miguel Duhalt Kraus "una selva semántica jurídica", respecto a la clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado. Así, nos dice dicho autor que en ésta selva semántica se observa que la Constitución Política Mexicana hace referencia tanto a funcionarios y empleados (art. 89), como a servidores públicos (108, 113 y 114), o bien, simplemente el término de Trabajador (apartado B, art. 123 Constitucional). La Ley Federal del ISSSTE, habla precisamente de "Trabajadores al Servicio del Estado", así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Aunado a ello, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha agregado a los términos anteriores el de Servidores de la Nación, lo que ha terminado por adentrarnos en un laberinto semántico terriblemente complejo".³⁶

De tales conceptos se derivan los siguientes elementos:

- a) Los sujetos de la relación jurídico-laboral.
- b) Los sujetos derechohabientes de la seguridad social, y
- c) Los sujetos de responsabilidad administrativa, civil, penal y política.

A) TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO

Iniciaré haciendo hincapié en el artículo 123 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a la letra dice: "...entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores...".

De lo anterior se entiende que legalmente no sólo se considera como trabajador al servicio del Estado a aquella persona física que labora dentro de los Poderes de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a aquella persona que trabaja en un organismo descentralizado que tenga a su cargo alguna función de servicio público.

³⁶ Carlos A. Morales Paulin, Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, México 1995, pp. 78

La definición legal de Trabajador al Servicio del Estado, la podemos desprender del artículo 3 de la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional, que consigna que trabajador "es toda persona que preste un servicio físico o intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

El Trabajador al Servicio del Estado al que he hecho referencia, podrá ser, de acuerdo al artículo 4 de la Ley en cita, "de confianza o de base". Los primeros únicamente disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, conforme lo establece la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional.

Por lo tanto, el Trabajador al Servicio del Estado es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado, independientemente del estatuto que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las condiciones generales del trabajo, o su equivalente.

B) FUNCIONARIO PÚBLICO

Sobre la importancia de esta definición, el administrativista José María Boquera, ha señalado que "la función pública tiene un marco legal y reglamentario específico, pero no propiamente administrativo, y por esto, es necesario perfilar su concepto, pues la aplicación de aquél deberá hacerse a todos los que reúnan la condición de funcionarios. El concepto de funcionario público sirve para averiguar a quiénes se aplica la legislación de funcionarios".³⁷

En efecto, el término funcionario no sólo posee un carácter administrativo/ jerarquizado, sino que lleva implícito el cumplimiento de determinados deberes, cuyo quebrantamiento conlleva un régimen de responsabilidad determinado. De esta forma, la categoría de funcionario tiene mayor acercamiento a las facultades disciplinarias que a la potestad laboral.

Para Gabino Fraga, "el funcionario público supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa, que da al titular un carácter representativo".³⁸

³⁷ Autor citado por el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su obra *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, 1ª. Ed., México 1990, pp. 21

³⁸ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 26ª. Ed., México 1986, Editorial Porrúa, pp. 130

Por su parte para otro distinguido jurista mexicano, Andrés Serra Rojas, "el funcionario se distingue por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos, y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura".³⁹

Por lo anterior, concluyo que el funcionario público es la persona física, cuyo cargo cuyo cargo y competencias están comprendidos en la ley o en el reglamento (generalmente interno u orgánico), de la dependencia u órgano, lo cual le otorga un carácter representativo y de cumplimiento de la voluntad estatal.

Así en el Poder Ejecutivo el rango de funcionario inicia a partir del nivel de Director General en la Administración Pública Centralizada o sus equivalentes en la paraestatal. En el Poder Legislativo, sería análogo con lo antes apuntado, en tanto que en el Poder Judicial, las tareas de funcionario público recaen tanto en los jueces de distrito, magistrados y demás funcionarios administrativos con rango de director general o su equivalente.

No debemos omitir la distinción que en la practica se presenta respecto a la calidad de funcionario público, ya que existe dentro de éstos una categoría que propicia la existencia de los llamados "altos funcionarios", esta distinción no la encontramos conceptualizada en la Constitución; sin embargo, se infiere que el artículo 110 de la misma, se refiere precisamente a éstos. Los altos funcionarios representan la titularidad máxima de una dependencia o de un Poder, así como de los Poderes de las Entidades Federativas.

C) EMPLEADO PÚBLICO

El empleado público para Gabino Fraga, "supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública".⁴⁰

De esta definición se desprende que el empleado público no tiene facultades representativas ni fuera ni dentro del organismo o Dependencia, es sólo un recurso humano que entrega su voluntad a la dirección del funcionario.

Por su parte Andrés Serra Rojas, agrega que "el empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la ley".⁴¹ La conceptualización de este tratadista ratifica que el trabajo de éste en los órganos del Estado es conducido por el superior jerárquico, quien puede delegar

³⁹ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, 24ª. Ed., México 1988, Editorial Porrúa, pp. 357

⁴⁰ Gabino Fraga, *Ob. cit.*, pp. 130

⁴¹ Andrés Serra Rojas, *Ob. cit.*, pp. 359

determinadas tareas, pero nunca renunciando a las responsabilidades consagradas en la norma.

De acuerdo a lo que he señalado, podemos identificar al empleado público como todas aquellas personas físicas, que laborando para el Estado, no desempeñan los cargos que competen a los funcionarios públicos.

D) TITULAR

Si bien el artículo 123 en su apartado B no consigna el término de titular, el artículo 2 de la Ley del ISSSTE dispone que "la relación jurídica se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base. En el Poder Legislativo las directivas de cada Cámara, asumirán dicha relación".

En el ámbito del Poder Ejecutivo, la titularidad de la dependencia la asume el Secretario del ramo, así como los Directores Generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados que rijan la relación laboral por el apartado B. Dicha titularidad se establece no sólo en la Ley del ISSSTE, sino también se ratifica en las Condiciones Generales del Trabajo de cada dependencia.

Por su parte en el Poder Legislativo, la directiva de la Cámara de Diputados que ejerce la titularidad en la relación laboral, se integra de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por un presidente, cinco vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, y será electa por mayoría y en votación por cédula. En la Cámara de Senadores la mesa directiva se integra con un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, también electos por mayoría y en votación por cédula.

El Poder Judicial corresponde al pleno de la Suprema Corte, conforme a lo establecido en la fracción XV del artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la facultad de nombramiento de la cual se desprende la titularidad de dicho cuerpo colegiado para efectos de la relación de trabajo.

Podemos concluir que la titularidad para nuestro objeto de estudio, constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral, se asume así la representación de la persona moral.

E) SERVIDOR PÚBLICO

Con las reformas publicadas en el DOF del 28 de diciembre de 1982, el título cuarto de nuestra Constitución sufrió serias transformaciones, dentro de las cuales se aprecia el cambio de nombre del propio apartado, adoptando el de

"Responsabilidades de los Servidores Públicos", en sustitución al de "Responsabilidades de los Funcionarios Públicos".

Este cambio de denominación introdujo la homogeneización de los trabajadores del Estado para efectos principalmente de sus responsabilidades administrativas, civiles y penales, con exclusión de la política.

Dentro de los méritos de esta reforma se encuentra el haber asentado en el primer párrafo del artículo 108 que:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a 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 o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

De esta forma la Constitución enuncia las personas físicas que habrán de identificarse como servidores públicos. Así, si bien no se otorga un concepto legal de servidor público, sí se establece quiénes tienen esta categoría jurídica para los efectos de responsabilidad administrativa. Con todo lo apuntado doctrinalmente el servidor público es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), en su artículo 2º, señala que son sujetos de dicha ley los servidores públicos señalados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 de la Constitución, así como todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Expuestos los diversos conceptos que aluden a la persona física que apoya al Estado en la prestación de los servicios públicos, mismos que se desprenden de la norma y la doctrina, es importante elaborar una aproximación sustantiva que nos explique la razón de la variedad de términos. Por lo anterior considero que los términos de trabajador del Estado y empleado público, tienen un efecto jurídico interno que se traduce en la subordinación jerárquica que existe en la relación jurídica laboral.

El término funcionario público puede tener dos efectos, uno interno y otro externo, el primero representa la responsabilidad originaria que se delega a un

empleado, pero que no se renuncia, interno también en los casos en que el funcionario asume la titularidad de dependencia colocándose en un extremo de la relación jurídica laboral. El efecto externo es en función de la representación del órgano o entidad estatal.

Asimismo, el término servidor público tiene una sustantividad externa, es decir, de servicio al gobernado, lo que permite definir e identificar al sujeto de responsabilidad, desapareciendo las diferencias entre funcionario y empleado que sólo se justifican para los efectos internos expuestos.

II. EL SERVICIO PÚBLICO

Los seres humanos tenemos necesidades esenciales que debemos imperiosamente satisfacer, la suma de las necesidades individuales, forman las necesidades sociales o colectivas, cuya atención corresponde al Estado en gran parte, toda vez que la actividad de los particulares relacionada con los servicios que prestan no son estimados como servicios públicos, pero son reglamentados por el poder público principalmente en ejercicio del poder de policía.

Continuamente estamos requiriendo de servicios de cualquier naturaleza, ya sea de transporte, hospedaje y orientación; y la forma de proporcionar los mismos resulta de suma importancia para cada uno de nosotros, porque nos apoyan para realizar nuestras labores.

El servicio público se manifiesta cuando la actividad privada no satisface adecuadamente una necesidad general. La Administración Pública es una organización cuya actividad se encamina a la satisfacción de las necesidades colectivas, principalmente en la forma de servicios públicos o mediante órdenes emitidas en el sentido de que se cumplan los fines del Estado, así la administración como sujeto de prestaciones en bienes y servicios al público ha ido extendiendo su campo de acción.

El Estado como poder público y en uso de su soberanía asumió en forma directa y reglamentada la responsabilidad de proporcionar bienes y ciertos servicios a los administrados, esta actividad se denominó servicio público, por su doble carácter de satisfacer la necesidad colectiva y estar atendida por el propio Estado.

El Estado se interesó en esas necesidades sociales, mal entendidas u olvidadas por los particulares, o que reclamaban la intervención oficial. De este modo el Estado vigiló, otorgó subsidios, prerrogativas, creó instituciones primero particulares y luego públicas, hasta que finalmente las atendió directamente.

"El derecho administrativo actual es el Estado democrático, el cual exige un régimen complejo de servicios públicos. La noción de servicio público ofrece dificultades en su definición en aquellas actividades económicas reguladas por el derecho privado y por el derecho público, se trata de instituciones administrativas en transición que van definiendo su estructura hasta que el Estado se encarga exclusivamente de su mantenimiento; sin embargo, se sigue sosteniendo que el servicio público es una función primaria del derecho administrativo".⁴²

Las actividades públicas son servicios de los cuales no puede prescindir una sociedad, como la justicia, la defensa nacional, los transportes, la actividad educativa y económica del Estado, el crédito público, entre otras. La intervención del Estado es de vital importancia en la satisfacción de éstas necesidades, por lo cual desde fines del siglo XIX, se acentuó la conveniencia de regular los servicios públicos y se fijaron normas para su organización.

A) CONCEPTO

Uno de los conceptos o instituciones más discutidos y menos precisos en sus perfiles y en su determinación material y objetiva es el de servicio público; nace y se desenvuelve en el ambiente jurídico doctrinal francés.

"La noción de servicio público tiene su origen inspirado, fundamentalmente, en la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses, comentada y desarrollada por la doctrina de ese país. No obstante, no hay un criterio unitario sobre la existencia de esta noción, cuya trascendencia se ha desarrollado con gran vigor en los países de tradición jurídica latina".⁴³

"El servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad, esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante la concesión".⁴⁴

Para Andrés Serra Rojas, el servicio público comprende una parte de la actividad de la Administración Pública y se realiza en limitados aspectos de los otros poderes, lo define como una actividad técnica directa o indirecta, de la Administración Pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.

⁴² Andrés Serra Rojas, Ob. cit. pp. 101

⁴³ Miguel Acosta Romero, Compendio de Derecho Administrativo, pp. 431

⁴⁴ Ibid, pp. 435

De acuerdo a las definiciones anteriormente apuntadas, se desprende que el servicio público se presenta como un procedimiento o una organización de interés general a cargo del Estado, encaminada a atender necesidades colectivas, es por ello que cae en el ámbito de los servicios públicos toda actividad dirigida a la satisfacción de una necesidad de interés general. No obstante, en casos específicos el Estado concede la facultad de proporcionar tales servicios a los entes particulares, pero ello no implica el desentendimiento total de tales rubros, en virtud de que crea figuras jurídicas como la concesión que le permiten vigilar constantemente los mecanismos de prestación de estos servicios, para asegurarse de la eficacia de la prestación de éstos, evitando así actividades o actitudes que contravengan el interés público.

Los sistemas conforme a los cuales se puede satisfacer la necesidad colectiva o básica, son los modos o procedimientos a través de los cuales se realiza la actividad estatal o particular destinada a cumplir dicha necesidad. Los sistemas varían según el grado de evolución de los Estados y el régimen de organización política que tengan.

Así pues, el servicio de una dependencia o entidad es el conjunto de cosas tangibles, acciones, interacciones personales y actitudes que diseñamos y entregamos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, de acuerdo a nuestra área de especialidad.

B) ELEMENTOS DEL SERVICIO PÚBLICO

En la definición de servicio público sus elementos más importantes refirieron una actividad técnica y su finalidad de satisfacer una necesidad colectiva realizada por el Estado o excepcionalmente por los particulares y bajo un régimen jurídico especial; sin embargo, existen otros elementos generales, los cuales corresponden a su configuración doctrinal, y éstos son:

Generalidad: Se refiere a que todos los habitantes tienen derecho a usar de los servicios públicos de acuerdo con las normas que los rigen, es decir, de acuerdo con su forma, condiciones y limitaciones al mismo.

Uniformidad o Igualdad: Todos los habitantes tienen derecho a prestaciones en igualdad de condiciones, si cumplen con los requisitos determinados por la ley.

Continuidad: El servicio no debe interrumpirse. El artículo 123 apartado A, fracción XVIII exige que en los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión de labores. En cuanto a los servidores públicos manejados directamente por el Estado, el mismo precepto en

el apartado B, fracción X reconoce a los trabajadores el derecho de huelga, en los términos de las leyes reglamentarias. Correlativo a este principio tenemos el principio de adaptación. Continuidad quiere decir, funcionar de acuerdo con su estatuto. Adaptación supone modificaciones al mismo.

Regularidad: El servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o reducción. El servicio debe manejarse conforme a reglas.

Obligatoriedad: Es el deber que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio.

Permanencia: Considera como carácter del servicio público la permanencia de éste, es decir, que el servicio público debe existir en tanto subsistan las necesidades públicas para cuya satisfacción fue creado.

Gratuidad del Servicio: El servicio público debe ofrecerse a la comunidad sin la idea de lucro. Algunos servicios públicos como los de tipo industrial y comercial, requieren de un régimen financiero adecuado, estableciendo tasas, exenciones o servidumbres.

A estos principios, la doctrina administrativa agrega el principio de adaptación del servicio público, "la posibilidad de modificar el régimen del servicio y la igualdad de los usuarios frente al servicio, que los medios y procedimientos sean públicos y se sometan a un régimen jurídico especial".⁴⁵

Estos elementos del servicio público, deben mantener inalterable la noción del interés general para atender una necesidad que resulta apremiante y está a cargo del poder público. El Estado erige un régimen y una organización destinada a ese fin, cuando el Estado considera que una actividad privada no atiende suficientemente la satisfacción de una necesidad general, por negligencia, abandono, desinterés o ineficacia, toma las providencias para asumir su atención, ya sea estimulando la iniciativa privada, combinándose con ella en un mismo propósito o sustituyendo la propia acción particular.

El servicio público es una creación del Estado, el cual atiende a su organización y funcionamiento, con los elementos legales y materiales que le son necesarios. Una decisión de la Administración Pública resuelve que una necesidad de carácter colectivo o de interés general se convierta en servicio público. Las mismas leyes determinan el régimen jurídico que le es aplicable.

⁴⁵ Andrés Serra Rojas, Op. cit., pp. 105

Las formas que reviste el servicio público, actividad y prestaciones, son variadas en nuestra legislación: sea en forma centralizada, es decir, atendida directa o indirectamente por la Administración Pública; o en forma descentralizada, en entes públicos que asumen el servicio; o por medio de empresas de participación estatal; y por los propios particulares en el régimen de la concesión.

Los servicios públicos pueden estar en determinadas circunstancias, en manos de los particulares (concesiones). Para estos casos, el Estado los rodea de las mismas seguridades y prerrogativas del poder público, sin destruir sus propósitos comerciales e industriales y reconociendo el derecho de los usuarios.

Tanto en la concesión de servicio público, como en los servicios públicos comerciales o industriales, el régimen jurídico aplicable es mixto, es decir, tanto de derecho público como de derecho privado.

El servicio público, debe ser legalmente dotado de medios excepcionales del derecho común y gobernado por procedimientos de derecho público, como el poder de policía. El Estado como ente que manda y da órdenes y en ejercicio de su soberanía, dispone de medios poderosos para actuar a través de sus órganos, los cuales están delimitados por su competencia.

El poder sancionador del Estado, el régimen de policía, el régimen de los bienes del dominio público destinados a un servicio público, los contratos administrativos, el régimen de control económico y financiero, la tutela legal y patronato del servicio, los recursos administrativos y la jurisdicción contencioso administrativa, permiten asegurar el debido funcionamiento de los servicios públicos federales o locales.

C) LEGISLACIÓN

En México, la noción de servicio público, ha sido desarrollada por los tratadistas de Derecho Administrativo, a cuya vanguardia está Gabino Fraga y, posteriormente Andrés Serra Rojas, Jorge Olivera Toro y Jorge Fernández Ruiz.

La determinación de la naturaleza jurídica del servicio público, en nuestro derecho positivo, se encuentra consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual alude a los servicios públicos, aunque en diversas acepciones en los siguientes artículos:

5° párrafo 4:

"...En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta..."

27 fracción VI:

"...Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos..."

28 párrafo 9 y 10:

"...El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de los servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitará fenómenos de concentración que contraríen el interés público."

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley..."

73. El Congreso tiene la facultad:

"... XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional, así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República..."

"...XXIX. Para establecer contribuciones

...4° Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación..."

115 fracción III, párrafo 3°:

"...Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre los ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y

asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda..."

123 apartado A, fracción XVIII:

"...Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo..."

132. "Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión, más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislación respectiva."

Nuestro Derecho Administrativo ha considerado en la Constitución y en diversas leyes el régimen jurídico de los servicios públicos. El servicio público, en su creación, modificación, funcionamiento y extinción, está sometido a un régimen especial de derecho público. Es una creación del Estado el cual atiende a su organización y funcionamiento, con los elementos legales y materiales que les son necesarios. Una decisión de la Administración Pública resuelve que una necesidad de carácter colectivo o de interés general, se convierta en servicio público y las mismas leyes determinan el régimen jurídico que le es aplicable.

III. DEBERES Y DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

El Estado es una Institución creada para realizar los fines de una sociedad. Los servidores públicos colaboran en esta tarea, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores, origina obligaciones legales que aseguran el servicio público y crean derechos a favor de los empleados, como una justa compensación de sus actividades.

Los deberes de la burocracia se resumen en:

Tiempo: Deber de desempeño de la función pública, desde que nace hasta que concluye el status del funcionario. Implica tres delitos diferentes: anticipación, prolongación y abandono de funciones públicas.

Lugar: Residir en el lugar indicado para el ejercicio de sus funciones.

Modo de cumplimiento: Indica el deber de objetividad y el deber de secreto, de obediencia y cooperación.

Los deberes que la función pública impone al trabajador al servicio del Estado, se derivan de los propósitos que las leyes fijan para realizar el bien público. Según sea la naturaleza de los servicios, los deberes serán generales o especiales a una determinada rama administrativa. Los primeros se refieren a los principales deberes comunes a todos los servidores públicos, y los segundos aluden a los deberes específicos propios de un sector de la administración, como son los del ejército, fuerza aérea, armada, la policía, la guardia nacional, el servicio exterior, el magisterio y otros.

"Los deberes de los funcionarios y de los empleados comprenden los relativos a la actividad personal, que en principio son de índole profesional, y a otras obligaciones que nacen de la vinculación jurídica que se establece entre el Estado y el que ejerce la función o el empleo, obligaciones que no existen en el derecho privado, al menos legalmente, como la lealtad al orden constitucional, la residencia, la asiduidad, prohibiciones e incompatibilidades".⁴⁶ A continuación mencionaré algunos de éstos.

- **PROTESTA LEGAL.** - El artículo 128 de la Constitución dispone que 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. La protesta es una promesa legal y política que liga al servidor público con el Estado, con efectos jurídicos que se relacionan con la función pública.

Al respecto nuestra Constitución Política en su artículo 130 párrafo cuarto, señala que "la simple promesa de decir verdad y de cumplir con las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

La protesta legal que obliga al trabajador público al deber de la lealtad a la nación es una forma para tomar posesión del cargo y comprometer públicamente a los funcionarios y empleados públicos, y para derivar de ella las responsabilidades en las

⁴⁶ Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, T. III, sexta edición, pp. 238

que incurran. El texto constitucional reduce la protesta a los funcionarios públicos, estimándola no obligatoria para los empleados.

Se llama *protesta solemne* aquella que rinden los altos funcionarios al tomar posesión de sus cargos. La misma ley se encarga de señalar la forma de la protesta. Tal es el caso del Presidente de la República, el cual de acuerdo con el artículo 87 de la Constitución, al tomar posesión de su cargo ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél prestará la protesta de "guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere que la nación me lo demande".

- **EJERCER LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS.**- El trabajador, empleado o funcionario, está obligado a desempeñar personalmente sus actividades, puesto que el nombramiento tiene carácter personal e intransferible, tomando en cuenta las cualidades de la persona nombrada.

El Estado ha sido creado para servir a la sociedad, por ello sus órganos tienen por contenido jurídico la realización de sus fines esenciales de la organización. El funcionario público es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos, por ello el principal deber del trabajador público consiste en prestar sus servicios, en cumplimiento de las funciones del cargo que le ha sido conferido. Este deber general implica el cumplimiento de varias obligaciones, como responsabilidad, continuidad y exclusividad.

- **DILIGENCIA.**- El deber de diligencia consiste en la obligación fundamental del empleado de prestar los servicios personales necesarios para el desempeño del cargo, dedicándole a éste toda la actividad que se requiera, con la intensidad, esmero y cuidado apropiados. El empleado debe ser independiente frente a los intereses particulares, materiales, políticos o religiosos y además de su capacidad y conocimientos, tiene que dedicarse todo el tiempo para desempeñar su trabajo, de acuerdo con las jornadas fijadas en la ley aplicable, con

asistencia regular y con las demás condiciones que el servicio requiera.

Dichas obligaciones suponen una dedicación activa a la función, y son consecuencia de los deberes que impone el propio nombramiento, ya que el nombramiento de un empleado implica una selección o la satisfacción de determinados requisitos propios de los funcionarios o empleados. Son estas aptitudes las que fundan el correcto ejercicio de la función pública.

"El funcionario debe consagrarse al servicio de una manera exclusiva, respetar el derecho de los particulares gobernados por el principio de igualdad de ellos frente al servicio; debe ser independiente frente a los intereses particulares, tanto materiales como políticos y religiosos".⁴⁷

- **OBEDIENCIA.**- "El deber de obediencia a los superiores jerárquicos es fundamental, para evitar que se rompa la unidad de acción del poder público. El empleado se encuentra sujeto a la dirección de sus jefes y tiene la obligación de cumplir las órdenes jerárquicas que recibe. Es una consecuencia de la facultad o poder de mando, puesto que correlativo a la facultad de mandar, se impone la obligación de obedecer".⁴⁸

Se ha afirmado que la obediencia jerárquica es la piedra angular de todas las sociedades fuertemente constituidas. Sin la obediencia se rompe la unidad de acción del poder público. Uno de los deberes esenciales de la función pública es la obediencia a los superiores. Ese poder de dar órdenes es lo que se llama poder jerárquico, que comprende también el poder de anular o reformar los actos del inferior, aún por simple oportunidad.

Tienen el deber de obediencia todos los funcionarios y empleados que se encuentran en una relación de jerarquía. Este mismo deber se impone en modalidades diversas en los organismos descentralizados, sujetos a determinaciones de la ley respectiva. La obediencia es debida a los superiores que forman parte de un mismo servicio.

⁴⁷ Rafael Bielsa, La función Pública, pp. 27-55

⁴⁸ Miguel del Río González, Ob. cit., pp. 235

El poder de obediencia ha sido criticado en algunas ocasiones, especialmente cuando las órdenes del superior se encuentran fuera de sus atribuciones o cuando lo mandado implique la comisión de actos delictuosos. Se ha propuesto como solución que el deber de obedecer tenga como límite el derecho de mandar, de tal suerte que el inferior no estará obligado a obedecer al superior que actúe fuera de los derechos o atribuciones que le otorga la ley.

- **DISCRECIÓN Y SECRETO PROFESIONAL.**- El deber de fidelidad, llamado también de secreto profesional de los funcionarios y empleados públicos, implica guardar reserva de los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de sus labores administrativas. Estos asuntos requieren la reserva, principalmente en determinados ramos de la administración, en que se puede poner en peligro al propio Estado, o al interés público, como en los casos de secreto diplomático, militar, fiscal ó médico. A esto se refiere la ley cuando impone a los empleados la obligación de guardar reserva en los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.
- **SEGURIDAD.**- El deber de seguridad tiene por objeto, evitar la ejecución de actos que pongan en peligro la vida y pertenencias del empleado o de sus compañeros, fundamentalmente en aquellas actividades que sean peligrosas.
- **LEALTAD O FIDELIDAD A LA NACIÓN MEXICANA.**- Al hacer la protesta legal se establece el deber de lealtad al orden constitucional. El deber de lealtad a la nación es una exaltación patriótica de orgullo, desinterés y nobleza del funcionario y del empleado para servir a su patria, a la que desea ver grande y respetada.

Este deber adquiere cada día mayor importancia frente a los intereses contradictorios que ponen en peligro al Estado. La indignidad en el resguardo de intereses nacionales es la peor de las afrentas. En algunos países se distinguen varias situaciones que se ajustan a su libertad política; según se obligue a un empleado a servir al partido en el poder, o figure en un partido de oposición o que se le prohíba en forma absoluta mezclarse en política.

El deber de lealtad indebidamente manejado por los gobiernos es en verdad un factor peligroso para las libertades fundamentales del hombre, cuando se traduce en una adhesión incondicional, ciega o torpe, que elimina la libertad de los servidores públicos.

Este deber comienza con el derecho que tiene la Administración de exigir a sus subordinados fidelidad, honestidad, sinceridad, y cuando el empleado público protesta el fiel cumplimiento de la Constitución y las leyes que de ella emanen. Esta protesta significa un compromiso legal de honor, de sostener la organización política, los órganos del Estado y los principios que regulan la vida nacional. En ese mismo orden, todo Estado civilizado y de acuerdo con los principios democráticos, deja un amplio margen de opinión, para que, por los conductos políticos idóneos se logre la superación institucional. Se puede servir a un gobierno con lealtad y no prescindir del aspecto crítico de las relaciones políticas. La democracia por fortuna, es un régimen abierto siempre a los requerimientos útiles del porvenir.

- **RESIDENCIA.**-El deber de residencia le impone a los funcionarios y empleados al Servicio del Estado, el compromiso de radicar en el lugar donde va a desempeñar su trabajo. La Administración Pública puede disponer el traslado de sus empleados a otras poblaciones, cuando así lo requieran las necesidades del servicio, y siempre y cuando no se modifique su categoría. Deben distinguirse los casos graves de emergencia y calamidades públicas, en que la misma Administración puede movilizar a su personal, de los casos normales que comprenden una residencia fija de acuerdo con el servicio; y los puestos públicos que se caracterizan por su movilidad.

Asimismo el artículo 47 de la LOAPF, enumera una serie de obligaciones a las cuales están sujetos los Servidores Públicos, y de las cuales el incumplimiento traería consigo como consecuencia, en perjuicio del trabajador, la responsabilidad administrativa, civil o penal, en estos casos se pueden aplicar sanciones leves, o meras correcciones disciplinarias, pero en casos de faltas graves puede aplicarse la suspensión definitiva o cese del trabajador.

Por otra parte, existen también una serie de derechos a los que se hace acreedor el servidor público. Es por ello que tanto las obligaciones como los

derechos de empleados y funcionarios al servicio del Estado, existen en la relación interna que los vincula con el propio Estado, y no tienen por que trascender a las relaciones externas entre la Administración y los administrados; son situaciones jurídicas generales creadas para las personas que prestan sus servicios dentro de la administración, y por lo mismo, en caso de que voluntariamente se separen del empleo, cesa automáticamente para ellos la aplicación del régimen de Derecho Burocrático.

Los derechos de los servidores públicos son económicos, como el sueldo, el grado de la carrera administrativa, gratificaciones, incentivos; no económicos, como el derecho al cargo, que implica derecho al nombramiento del funcionario seleccionado, derecho a la posesión del cargo y derecho al desempeño estable y a hacerlo en un determinado lugar; derecho al asenso; derechos honoríficos; vacaciones, permisos y licencias; derecho al perfeccionamiento.

Estos derechos, que son los que el trabajador tiene en relación del Estado, se consagran en su calidad de titulares o instrumentos de la función administrativa, o de personas físicas que reclaman de la organización gubernamental los elementos necesarios para subsistir decorosamente y hacer frente a sus necesidades personales y familiares y poder atender con eficacia los servicios públicos.

Los derechos del trabajador al servicio del Estado se encuentran ampliamente reconocidos en el artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley del ISSSTE y en las demás disposiciones administrativas relacionadas con la materia. A continuación menciono algunos de estos derechos.

- **CARGO O EL EMPLEO.**- El empleo o cargo no es un bien que entre en el patrimonio del funcionario público, pues el Estado tiene en todo momento el derecho de modificar la estructura del personal de la Administración Pública, a los reclamos del interés general, por lo tanto a dicho empleado únicamente le incumbe la tarea de desarrollar las funciones inherentes a su cargo.

El derecho al cargo o el empleo necesariamente hace referencia también al derecho a la estabilidad en el mismo. La inamovilidad y estabilidad son la base de los derechos del trabajador público, la inamovilidad es un derecho que otorga el Estado a sus servidores por las razones que determinaron su adopción, sólo graves razones de interés general obligarían al

Estado a cambiar el sistema general de la función pública en el derecho administrativo mexicano.

- **ASCENSO.**- Los funcionarios y empleados tienen derecho a ser mejorados en su condición burocrática, si reúnen las condiciones de aptitud moral y técnica que requiere una actividad administrativa.
- **SISTEMAS JUSTOS DE SELECCIÓN.**- El candidato a ser nombrado debe satisfacer determinadas condiciones o aptitudes que varían según la naturaleza del cargo. Estas aptitudes pueden referirse a condiciones de edad o antigüedad, de aptitud física o de aptitud técnica o de mérito.

Las legislaciones modernas varían en cuanto a los procedimientos para hacer la debida selección del personal, pero en todas predomina la idea de una buena condición física y moral, unida a una conveniente actitud de capacidad.

Al respecto el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en la fracción VII del inciso B, que "la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de la Administración Pública."

- **SALARIO.**- Este derecho es fundamental, porque toda persona que trabaja lo hace precisamente para obtener una ganancia lícita que le permita atender sus necesidades económicas.

Por otra parte, conforme al artículo 5° Constitucional nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento; y las únicas excepciones permitidas son el servicio de las armas, los jurados populares, las funciones electorales y censales y el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

El salario o sueldo se encuentra definido en la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, como la "retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados", por lo mismo es una contraprestación.

- **LICENCIAS, VACACIONES Y DESCANSOS.**- Este derecho también se encuentra previsto en la Constitución General de la República, que al respecto señala en su artículo 123, apartado B fracción II, que por cada seis días de trabajo, se disfrutará de uno de descanso cuando menos, con goce de salario íntegro. La fracción III, señala que los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de 20 días al año, y por lo que toca a las mujeres en la fracción XI, inciso c), dispone que éstas gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de dos posteriores al mismo, así como de dos descansos extraordinarios de media hora por día durante el periodo de lactancia.

Por lo que respecta a las licencias la Ley Reglamentaria del artículo 123 apartado B, establece el derecho de conceder licencias en caso de enfermedades, accidentes o prisión preventiva.

- **OTRAS VENTAJAS ECONÓMICAS.**- Otras ventajas económicas para el empleado, son los subsueldos, sobrehaberes, honorarios, compensaciones, servicios extraordinarios, horas extras, gastos de representación, gratificaciones, servicios extraordinarios y otros emolumentos.
- **A HONORES Y CONSIDERACIONES.**- Estos derechos se derivan de la Ley de Estímulos y Recompensas Civiles, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1975, misma que en su artículo 3° establece que "los premios se otorgarán por el reconocimiento público de una trayectoria vital singularmente ejemplares, como también de determinados actos u obras valiosos o relevantes realizados en beneficio de la humanidad, del país o de cualesquiera personas".
- **SEGURIDAD SOCIAL.**- El régimen de seguridad social, constituye uno de los grandes adelantos del Derecho Burocrático Mexicano, al establecer el derecho a la salud y al bienestar social, como precursores de un programa nacional que tiene que hacerse extensivo a todos los mexicanos.

Este derecho también se encuentra comprendido en el artículo 123 apartado B, el cual en su fracción XI establece las bases mínimas, para los casos de accidentes y enfermedades

profesionales, accidente o enfermedad, mujeres embarazadas, familiares de los trabajadores con derecho a asistencia médica y medicinas, centros vacacionales y habitaciones baratas en arrendamiento o venta y la Ley Reglamentaria de éste derecho, es la Ley del ISSSTE.

- **SINDICALIZACIÓN.**- El derecho de asociación y sindicalización se encuentra estipulado en la fracción X del apartado B del artículo 123 Constitucional, conforme al cual los trabajadores tendrán el derecho de asociarse, para la defensa de sus intereses comunes.

La Ley prevé la formación de un Sindicato por cada unidad Burocrática y la agrupación de todos ellos en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. La Sindicalización además de un derecho, es también una obligación.

- **HUELGA.**- Este derecho tiene también el rango de Garantía Social, estipulada en el mismo precepto jurídico constitucional que el derecho de sindicalización, prevé que los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que dictamine la Ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que el artículo 123 apartado B, consagra.

III.- TIPOS DE RESPONSABILIDADES

"El régimen de responsabilidades en la Administración Pública permaneció en un gran letargo sin modificación trascendente, desde la época del presidente Juárez, toda vez que su sentencia de que "bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad, no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa sino con sujeción a las leyes, no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley señala", no fue tendida por posteriores regímenes en su exacta dimensión".⁴⁹

Surgió entonces la necesidad de redefinir el régimen de responsabilidades, haciéndolo más acorde con la realidad para que garantizara el ejercicio puntual y

⁴⁹ Control Gubernamental, Memoria de la XI reunión Nacional de Contralores Estados-Federación, 1995, pp. 57

honesto del servicio público y de los elementos que en él laboran. Esta necesidad fue asumida por Miguel de la Madrid Hurtado, quien partiendo de su tesis de renovación moral de la sociedad, estableció un parteaguas en el régimen de responsabilidades.

A partir de este momento con la reforma constitucional de 1982 al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se fincan las bases para la realización de estudios serios en relación con la función pública y la responsabilidad de los servidores públicos.

Asimismo, durante el sexenio que nos precede el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, percibió claramente la necesidad de implementar alternativas que hicieran más eficaz dicho sistema de responsabilidades, y para ello instrumentó dentro del PND, una serie de estrategias tendientes a fortalecer el sistema de control y rendición de cuentas.

En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los Poderes Públicos está determinado por la ley y los agentes estatales responden ante éste por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

Estos signos distintivos de los individuos denominados como "servidores públicos", les imprimen una condición jurídica especial, que difiere de los demás rangos normativos y mantiene su singularidad frente al grupo social en general, de donde derivan sus diferentes tipos de responsabilidad.

Con el nacimiento del Estado, se reconoce en su gobierno un poder para corregir y sancionar a aquellos gobernados cuya conducta afecte la buena marcha de la organización, se trata de un poder de policía que se considera elemento esencial de la autoridad estatal para la realización de sus fines, y que se ejerce sobre la población en general.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables, toda vez que la función pública es una actividad de interés general que tiende a la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público representa, en ese Estado de Derecho, una de las más elevadas responsabilidades sociales, que debe ser conducida a través de las normas jurídicas.

La responsabilidad de los servidores públicos debe traducirse en un escrupuloso manejo de los recursos federales y en el cumplimiento eficaz de las funciones que les han sido encomendadas, en virtud de que quienes ejercen la

función pública deben ajustar sus actos a la jerarquía, que a partir de la Norma Fundamental, respetuosa de la dignidad humana, configura al orden jurídico mexicano.

La particular situación que presentan los trabajadores del Estado, en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, genera responsabilidades a favor de los gobernados o del Estado, cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone; dichas responsabilidades pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

De esta manera cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en la que incurrir es penal, y por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esta naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo. Aunado a ello independientemente de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, lo cual genera una responsabilidad civil.

"El sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos, se integra por cuatro tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa; la dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".⁵⁰

El título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los diversos tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Específicamente en el artículo 109, establece que:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las

⁵⁰ Luis Humberto Delgadillo Gutierrez, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S.A., México 1996, pp. 23-24

leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo 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.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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 la conductas a las que se refiere el presente artículo”.

En este artículo, se establece claramente la facultad de las diversas autoridades para aplicar la ley en sus respectivos ámbitos de competencia; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), para la materia administrativa y política, que son los únicos ámbitos que reglamenta ésta, pues como es lógico las responsabilidades penal, civil y laboral se rigen por su reglamentación específica.

A) RESPONSABILIDAD PENAL

La responsabilidad penal responde al criterio primordial de la democracia, en la cual todos los ciudadanos son iguales ante la ley y no hay lugar para fueros ni tribunales especiales. Los servidores públicos que cometan delito podrán ser acusados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero se requerirá de la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

Como ya lo mencioné, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 109, fracción II, establece que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. Al respecto el Código Penal Federal destina todo un apartado para regular la actuación de los servidores públicos, mismo que tipifica la conducta de éstos en el desempeño de sus funciones cuando incurrir en un delito, comprendiendo los artículos 212 al 224, en los que establece once figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, no obstante que el propio artículo 212, dispone que se impondrán las mismas sanciones a cualquier persona que participe en la perpetuación en alguno de los delitos previstos en dicho título.

B) RESPONSABILIDAD CIVIL

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que "nadie tiene derecho a dañar a otro", y encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establece la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al establecer que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos por ella y en las modalidades que dicte el interés público.⁵¹

B) RESPONSABILIDAD POLÍTICA

En los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional se impondrán mediante juicio político las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores

⁵¹ Humberto Delgadillo Gutiérrez, Ob. Cit., pp. 27

públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política son:

1. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
2. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. Los Consejeros de la Judicatura Federal.
4. Los Secretarios de Despacho.
5. Los Jefes de Departamento Administrativo.
6. Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.
7. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
8. El Procurador General de la República.
9. El Procurador de Justicia del distrito federal.
10. Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.
11. Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.
12. Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.
13. El Consejero Jurídico del Presidente.
14. Los Consejeros Electorales.
15. El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.
16. Los Magistrados del Tribunal Electoral.
17. Los Directores Generales y sus Equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones Asimiladas a estas y Fideicomisos Públicos.

En razón de las características de los sujetos del juicio político, nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales; es por ello que no todos los servidores públicos pueden incurrir en este tipo de responsabilidad.

El juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados a través de su sección instructora practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculpado y formula sus conclusiones determinando la inocencia del inculpado o su probable responsabilidad.

La Cámara de Diputados, erigida en órgano de acusación examinará el expediente y escuchará los alegatos del denunciante y del acusado, para resolver lo que proceda por mayoría absoluta de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la comisión acusadora y formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en jurado de sentencia, para que se de lectura a las conclusiones que le presenten y además se escuche a las partes para que después se proceda a la votación que determinará el resultado con la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes y la sesión en la que se dicte la sentencia la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.

D) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones, los cuales se encuentran enunciados en veinticuatro fracciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Dicha ley en su título tercero hace referencia a las responsabilidades administrativas, "estableciendo el código de conducta ética en el servicio público en su artículo 47, con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y de esta manera a nivel instrumental se cristalizan algunos de los enunciados del término legalidad".⁵²

La responsabilidad administrativa y su consecuente sanción debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa con base en leyes y procedimientos administrativos.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, que de acuerdo con el artículo 108 Constitucional y el segundo de la LFRSP, comprende a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores

⁵²Luis Humberto Delgadillo Gutierrez, Ob. cit., pp.36

públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

La responsabilidad administrativa se determina a través del procedimiento disciplinario establecido en la ley, por medio de las autoridades competentes que son la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y los órganos internos de control de las dependencias y entidades.

Por tanto las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial; un juicio político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público. Por otra parte frente a los particulares la responsabilidad será de carácter civil y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante los jueces de esa materia.

IV. LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS

"La sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal".⁵³

De lo anterior queda claro que el fin perseguido con la imposición de sanciones es mantener la observancia de las normas, obligando al infractor a cumplir con el mandato legal aun en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso. Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económica equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización, así mismo cuando el daño causado sea irreparable la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución, inhabilitación o privación de la libertad.

La doctrina clasifica las sanciones con diversos criterios como pueden ser: "el de la naturaleza del órgano competente para su aplicación, que distingue entre las sanciones judiciales y las sanciones administrativas; el de la naturaleza de su contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de

⁵³ Eduardo García Maynes, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México 1992, pp. 295

otros derechos; y el de la naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas, etc.”⁵⁴

Con base en los criterios expuestos, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la sanción es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya estaría producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción.

Las sanciones disciplinarias tienen características propias diferentes de las penales y laborales, ya que se manifiestan en razón de sus particulares elementos, contenido y fines.

En primer término estas sanciones sólo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la administración estatal, por lo que resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación del sujeto pasivo de la sanción al órgano que la aplica, así como la previsión de valores fundamentales que preservan el ejercicio de la función pública.

Las sanciones disciplinarias responden a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de una función pública, que debe estar apegada a valores fundamentales como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, dejando los aspectos materiales de la prestación del servicio a las normas y procedimientos laborales, y su calificación a una autoridad diferente ajena a la relación jerárquica entre las partes. Asimismo, son completamente independientes en relación con las sanciones penales, puesto que la misma conducta puede producir en forma independiente la comisión de un delito, sin que el resultado de una sanción determine el de la otra.

Desde el punto de vista de nuestro derecho positivo encontramos que la LFRSP, prevé seis diferentes sanciones en materia disciplinaria, las cuales enuncia en su artículo 53, sin que de su texto pueda derivarse una determinada prelación para su imposición, por lo que podemos establecer que, de acuerdo con las características de la infracción, la autoridad administrativa puede imponer cualesquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundando y motivando su determinación.

⁵⁴Luis Humberto Delgado Gutiérrez, Ob. cit., pp. 105

Así pues, de acuerdo con el artículo en cita, las sanciones por falta administrativa consisten en:

- I.- Apercibimiento privado o público;
- II.- Amonestación;
- III.- Suspensión;
- IV.- Destitución del puesto;
- V.- Sanción económica;
- VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años pueda volver a desempeñar un empleo, cargo 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, de aviso a la Secretaría en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Es pertinente destacar, que en relación con la sanción de inhabilitación, en dicho numeral se toma en cuenta el monto del lucro o daño que se obtenga o se cause al erario federal con motivo de una responsabilidad administrativa, en este artículo se deberá suprimir la expresión perjuicios, en virtud de que dicha terminología denota aquello que se deja de ganar u obtener, expresión esta que no es apropiada para el ámbito de las responsabilidades administrativas como si lo es en el campo de la materia civil.

También se indica en este precepto que la sanción máxima para la inhabilitación es de diez a veinte años, la cual será aplicable por conductas graves de los servidores públicos, sobre el particular es conveniente señalar, que la ley en comento no da una definición o concepto de lo que se debe entender por conducta grave del servidor público, por lo que hasta la fecha ha quedado al libre albedrío de las autoridades que aplican el procedimiento disciplinario de responsabilidades en determinar cuando se está en la hipótesis de una conducta

grave, por lo que sería necesario que cuando la ley en cita se reglamente, se precise por seguridad jurídica de los presuntos infractores, qué es lo que se debe entender por conducta grave.

A) *APERCIBIMIENTO Y AMONESTACIÓN*

Tanto el apercibimiento como la amonestación han sido consideradas correcciones disciplinarias en materia de procedimiento, que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento. Incluso ambas figuras han sido utilizadas como sinónimo, aunque en esencia tienen un contenido y trascendencia diferente.

"El apercibimiento se identifica como una prevención especial de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida, es una medida preventiva para corregir una conducta indebida o ilicitud".⁵⁵

De lo anterior podemos derivar que el apercibimiento es una llamada de atención a quien ha incurrido en falta, para que no la vuelva a cometer mientras que la amonestación no requiere la comisión de la infracción, toda vez que esta última se genera por la sola sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que se trata de una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción.

En esencia se trata de dos medidas correctivas diferentes, ya que en el caso de la amonestación, en su origen se trata de prevenir la comisión de un ilícito, por lo que aunque sea una medida de corrección disciplinaria, estrictamente no debería ser considerada como sanción, a diferencia del apercibimiento que si es una sanción y se impone cuando previamente ya se había hecho una advertencia o amonestación.

En principio, todas las amonestaciones y apercibimientos son de carácter privado ya que sólo constan el expediente relativo al procedimiento sancionador, en el registro de sanciones y, en el expediente personal del sancionado, puesto que en razón del principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos administrativos se realizan por escrito además de que la propia LFRSP lo ordena de esta manera en su artículo 68.

Cuando el apercibimiento o la amonestación se impongan con carácter de público, en la propia resolución se deberá indicar el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio será el DOF, aunque pudiera utilizarse una

⁵⁵ Enciclopedia Jurídica Omeba.

publicación especial o algún periódico de amplia difusión; situación que queda al arbitrio de la autoridad sancionadora.

B) SUSPENSIÓN

La suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses.

Conforme a la fracción cuarta del artículo 64 de la LFRSP, también se hace referencia a la suspensión temporal, como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Por lo tanto aunque ambas suspensiones son temporales, sólo podemos considerar como sanción a la suspensión lisa y llana, de tres días a tres meses, que se impongan en una resolución administrativa, con carácter definitivo, ya que la suspensión temporal sólo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones en el procedimiento.

Sin embargo, la imposición de la sanción de suspensión en el empleo, cargo o comisión del servidor público podría quedar sujeta a disposiciones diferentes según la calidad del empleo, de acuerdo a la relación jurídico laboral de que se trate toda vez que al llevar a cabo todo el procedimiento administrativo para resolver la suspensión del servidor público, además se tendría que continuar el procedimiento ante autoridad laboral correspondiente en caso de que dicho procedimiento existiera.

C) DESTITUCIÓN DEL PUESTO

La destitución ha dado lugar a grandes controversias, porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores, y que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral; sin embargo, considero que ambos ordenamientos son del mismo nivel toda vez que el primero de éstos se encuentra regulado constitucionalmente en los términos del artículo 109, y el segundo se encuentra protegido por las disposiciones del artículo 123 y su respectiva ley.

De esta forma para evitar la confusión entre los ámbitos del derecho laboral y el administrativo, resulta indispensable que en las leyes de la materia se prevenga como una causal de terminación de la relación laboral, sin

responsabilidad para el patrón, la resolución firme de autoridad administrativa en reconocimiento a la potestad disciplinaria del Estado, pues si se sujetan las resoluciones disciplinarias de la autoridad administrativa a la validación de la autoridad laboral, se desvirtuaría uno de los elementos del poder jerárquico de los órganos públicos.

D) SANCIÓN ECONÓMICA

En los términos del artículo 113 Constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Conforme al mandato Constitucional la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualesquiera de las otras sanciones pero no la económica.

Las sanciones económicas tienen carácter de fiscal para los efectos de su cobro, en los términos del último párrafo del artículo 75 de la LFRSP, que acorde con el contenido del artículo cuarto del Código Fiscal de la Federación constituye créditos fiscales, con lo cual se les otorgan todos los privilegios de que gozan estos, como son la preferencia en el cobro y su efectividad en razón de que representan ingresos que el Estado requiere para la realización de sus fines.

E) INHABILITACIÓN TEMPORAL

Esta sanción se encuentra prevista en el título cuarto de la Constitución Federal tanto para la responsabilidad administrativa como para la política. La inhabilitación que prevé el artículo 113 Constitucional se encuentra reglamentada por el artículo 53 de la LFRSP.

La imposición de esta sanción corresponde a la autoridad administrativa quien deberá aplicarla en los términos de la ley antes mencionada, puesto que de otra manera se estaría desvirtuando la naturaleza de la sanción disciplinaria y de la facultad del superior jerárquico.

Los artículos 75 y 76 de la multicitada ley refieren que la sanción de inhabilitación quedará a juicio de quien resuelve independientemente de que deberá surtir sus efectos al notificarse la resolución correspondiente cuando se imponga a los servidores públicos de confianza.

Aquí se hace nuevamente la distinción entre diferentes calidades de servidores públicos, sin precisar un procedimiento especial cuando la sanción de inhabilitación se imponga a los servidores públicos que no sean de confianza, no obstante que en ninguna ley se establece disposición alguna respecto a la inhabilitación. Por lo mismo se debe reconocer al acto sancionador su carácter de acto administrativo, con los requisitos y las consecuencias que ello implica, dando coherencia y unidad a la regulación de la facultad y al procedimiento disciplinario.

**CAPÍTULO III. LA ATENCIÓN CIUDADANA COMO PARTE DEL SERVICIO QUE
PRESTA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA**

I. CONCEPTO DE ATENCIÓN CIUDADANA

**II. LUGAR QUE OCUPA LA ATENCIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA CENTRAL**

**III. ESTRATEGIAS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO
ENCAMINADO A LA ATENCIÓN CIUDADANA**

**IV. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO DE LA
MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

A) PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL

B) MODERNIZACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

C) ANTECEDENTES

D) EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1995-2000)

E) EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO III

LA ATENCIÓN CIUDADANA COMO PARTE DEL SERVICIO QUE PRESTA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

La Administración Pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una Administración Pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía, una exigencia del avance democrático y un reclamo de la sociedad para lograr una eficiente y real participación de la misma en los eventos que acontecen día a día en una nación.

El desenvolvimiento de nuestro país requiere de una Administración Pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda nuestra nación, que al mismo tiempo promueva el uso eficiente de los recursos públicos para la satisfacción de las necesidades de la población y cumpla puntualmente con los programas creados y encaminados para ello, así como de un sistema claro de rendición de cuentas de los servidores públicos encargados para ello. Lo anterior responde a una necesidad para adecuar los servicios que proporciona la Administración Pública, con la satisfacción de las necesidades de la sociedad en la creciente presencia de los ciudadanos en la promoción de distintos intereses, causas y proyectos, tanto sociales como cívicos, así como en su mayor voluntad en la participación de los asuntos públicos.

El agotamiento de la estrategia del Estado caracterizada en las propuestas de desarrollo compartido de los años cincuenta, sesenta y setenta, obligó a proponer nuevos criterios de naturaleza más flexible y capaces de garantizar mejores condiciones para enfrentar los retos que la nueva situación imponía; se hacía necesario conseguir espacios mediante los cuales todos los grupos sociales activos del país pudiesen incorporar o reafirmar otras formas de organización, representación y articulación de sus intereses; distintos criterios para discutir y, en su caso, acordar nuevos rumbos; otras prácticas políticas que, en el marco de la legalidad y el derecho, se tradujeran en nuevas y diferentes expectativas.

De aquí que el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, haya sido enfático al definir como una de las acciones más decididas y claras a favor de la modernización, la promoción de un Estado que sustente su acción en el fortalecimiento de sus bases sociales y que trabaje siempre dentro del régimen de derecho para conducir el cambio en un marco de la ley, manteniendo la estricta vigilancia y protección de los derechos ciudadanos. Se ha propugnado así por un Estado que al mismo tiempo que posea la capacidad para regular con firmeza las actividades del país, estimule y oriente las intervenciones de las iniciativas populares. Y esto es esencial porque las realidades presentes permiten percibir

que sólo impulsando su mayor participación la sociedad aprecia el ejercicio de la autoridad como algo más efectivo a la vez que más responsable y alejado de paternalismos o tutelajes fuera del tiempo real de nuestro momento histórico.

Las nuevas aspiraciones pueden sintetizarse como solicitudes de tipo productivo sumadas a una firme exigencia de autonomía y participación que son en sí demandas sostenidas por grupos de vieja y nueva creación. La sociedad se expresa cada vez como lo que su composición social nos indica; plural y multicultural.

Ciudadanos y ciudadanas, individual o colectivamente, asumen hoy iniciativas que una década atrás eran casi ejercidas en forma exclusiva por el gobierno y sus numerosas instituciones. Es por ello que ante estas nuevas realidades sociales, el Estado propuso su propia reforma y emprendió un cúmulo de acciones para reponer las energías empleadas para dar una respuesta adecuada a las demandas de la población.

En los últimos años se ha observado la evidente multiplicación de los espacios de la participación ciudadana, toda vez que en muchos asuntos de interés público se ha ido perfilando un compromiso colectivo entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, cuyo rasgo distintivo radica en su espíritu de colaboración y corresponsabilidad en la atención de varios problemas y necesidades sociales.

La participación de la sociedad en la vida pública mexicana se manifiesta en las organizaciones laborales, empresariales y gremiales, que han alcanzado una gran madurez en la autonomía de su vida interna, en la representatividad de sus dirigencias y en la promoción de sus intereses comunes. Sin embargo, nos encontramos en un proceso de participación ciudadana en los asuntos de orden gubernamental en el cual la creciente demanda de la sociedad obliga a los propios ciudadanos a exigir de su gobierno una adecuada gestión en los asuntos de orden oficial para atender correctamente las demandas y necesidades de la población, y para ello resulta prioritaria la participación constante y acertada de los gobernados para que en colaboración con el gobierno se logre el fin de la Administración Pública.

En el desarrollo de la sociedad mexicana y en la formación del Estado Moderno, uno de los debates más nutridos ha sido la funcionalidad o disfuncionalidad del gobierno en relación del cuerpo social del que dimana. La posibilidad del florecimiento pleno de un Estado democrático se halla en proporción directa de la integración de una administración flexible y capaz de adecuarse a las necesidades cambiantes de la comunidad. Esta condición impulsa el perfeccionamiento de las instituciones, pues la creación correcta de las decisiones políticas y administrativas fortalece la vigencia del Estado de Derecho.

El servicio público, no está de más reiterarlo, concierne a toda la comunidad, y por tanto es admisible que de modo deliberado y por encima de intereses privados, el Estado perfeccione sus mecanismos de prevención y control para propiciar que las oficinas administrativas sean eficientes y expeditas en todas sus acciones.

Exigencia ética y compromiso de servicio son valores indispensables del administrador público; métodos y procedimientos sustentados en normas y leyes, son formalidades irrevocables para todas las instancias de la estructura administrativa. La misión gubernamental es clara, fincar sus expectativas en un servicio a la comunidad cada día mejor, y asumir la crítica constructiva como única vía consecuente para referir sus acciones a la realidad. De otra manera surgirá el peligro de entorpecer el desarrollo social y el mejoramiento de las condiciones políticas, económicas y culturales de la sociedad.

Una característica fundamental de la estructura institucional mexicana se da en un hecho que conjuga dos aspectos: por un lado su fortaleza, y por el otro, su capacidad de adaptación a los imperativos de la realidad social, lo que le ha permitido desechar estrategias que en su momento fueron oportunas, pero que al pasar el tiempo resultan obsoletas, e incorpora nuevas maneras de actuar que desembocan en el hallazgo de alternativas viables y adecuadas a la problemática actual.

En este sentido, se ha llevado a cabo una profunda reforma del Estado, cuyo propósito es adecuar tanto al gobierno como al aparato estatal en su conjunto al tipo de problemas de actualidad.

I. CONCEPTO DE ATENCIÓN CIUDADANA

La atención ciudadana se compone de dos palabras claves para la Administración Pública de cualquier país, *atender* que significa fijar la mente en algo, satisfacer una petición de alguien; y *ciudadana* palabra que deriva de ciudadano, es decir, toda aquella persona que es miembro o forma parte de una comunidad política determinada que debe cumplir con sus deberes y disfrutar de los derechos que esta misma le concede.

Así pues, la atención ciudadana se refiere a la actitud gubernamental encaminada a satisfacer las inquietudes y peticiones de las personas que integran una sociedad políticamente determinada.

Al respecto, es preciso señalar que a pesar de que el tema del presente trabajo representa uno de los más importantes de la Administración Pública, en general han sido pocos los tratadistas y estudiosos del derecho que han escrito sobre la importancia de la atención ciudadana, probablemente porque hablar del

tema representa un enjuiciamiento de la satisfacción de las necesidades de nuestra sociedad; sin embargo, las transformaciones que día a día esta sufriendo la nación nos obliga a cuestionar la función de nuestros gobernados en el ámbito de atención al público.

Las consecuencias de la deficiente prestación de servicios por parte del gobierno, son del todo conocidas y resentidas por los ciudadanos que muchas veces se enfrentan a una burocracia empeñada en complicar, antes que facilitar, los trámites y servicios, colocando una barrera y laberinto entre la autoridad y la sociedad, cuyo costo político y social para el país ha sido muy alto; el gobierno ha perdido la legitimidad y la confianza tan necesarias para impulsar el proyecto de la nación; y ante la complejidad de los trámites y la ineficiencia de los servicios, los ciudadanos han optado por otro tipo de prácticas, como el coyotaje, que viene a dañar aun más las relaciones entre el gobierno y la sociedad.

Sin embargo existe gran preocupación por parte de nuestro gobierno para contribuir a facilitar en gran medida la relación de toda persona que se dirige a una oficina de gobierno, ya sea en ejercicio de sus derechos o en cumplimiento de sus deberes, orientándola, informándola y atendiendo sus quejas y sugerencias con el propósito de que reciba los servicios que presta la dependencia en las mejores condiciones de eficiencia y oportunidad.

II. LUGAR QUE OCUPA LA ATENCIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL

En este aspecto la Administración Pública se ha preocupado constantemente por la importancia de la participación ciudadana en las decisiones del gobierno, por lo que ha creado en las dependencias y entidades, áreas específicas de contraloría social, las cuales en su sentido amplio, son un instrumento novedoso de control administrativo a cargo de la ciudadanía en la que actúa como coadyuvante del gobierno, en el mejoramiento del desempeño de la Administración Pública, a través del control y vigilancia de los recursos.

En este sentido ha sido de real importancia la participación de la sociedad y su incorporación en las tareas de vigilancia y control en los servicios, obras y acciones de los que ha de beneficiarse, evitando obstáculos o demoras injustificadas que impidan que éstos se otorguen o ejecuten con la premura que las mismas circunstancias exigen.

De esta forma el ciudadano común con su voluntad y participación, se ha constituido en una especie de auditor social que no tan sólo se limita a la vigilancia de la ejecución de un programa o una acción de gobierno, sino también en la validación y evaluación de los beneficios o logros obtenidos a través de éstos.

Es importante señalar que bajo este nuevo sistema de control ciudadano no existe o se da una transferencia de obligaciones y mucho menos una suplantación de iniciativas que pudieran corresponderle a las entidades del gobierno, por el contrario, estamos en presencia de una corresponsabilidad en la que la ciudadanía al desempeñar las actividades de vigilancia control, exigirá la participación de aquéllas para un mayor aprovechamiento de los recursos asignados a las obras o acciones.

Los antecedentes de la contraloría social en México, pudieran radicarse en las figuras precolombinas basadas en el espíritu de colaboración y cohesión distintivas de las comunidades indígenas y campesinas de las culturas mesoamericanas, ejemplo de ello es la figura del "Tequio", que no era otra cosa que la aportación colectiva del trabajo en la construcción de templos o en el trazo de una calle o en el levantamiento de una cosecha, denominadas *faenas*, en las cuales invariablemente la aportación se realizaba sin remuneración alguna y con el objeto de un mejoramiento de su entorno social y económico; otra de ellas pudiera encontrarse en "La Guelagetza", que tiene por objeto la aportación colectiva para cubrir los gastos de algunas celebraciones familiares de una comunidad.

Por otra parte, "algunos servidores públicos de la SECODAM, han manifestado que el derecho de petición consagrado en el título primero de la Constitución de 1857 constituye un antecedente histórico de la contraloría social, opinando igualmente respecto del artículo 5° del Plan de Ayutla de 1854, en el llamado "Estatuto Orgánico Constitucional de la República Mexicana", reformado por el Plan de Acapulco, en la sección IV artículo 23, señalando: "Son derechos de los ciudadanos: ejercer el derecho de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquier plaza, todo conforme a las leyes"; indudablemente que el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, constituye el último de los antecedentes históricos al respecto".⁵⁶

Sin embargo, el anterior criterio no es conveniente generalizarlo, toda vez de que el derecho de petición en sí mismo no implica en estricto derecho el mismo sentido o espíritu de la contraloría social, toda vez que el primero implica una forma legal que tiene el particular de accionar o hacer accionar a la autoridad que por cualquier circunstancia no lo ha hecho así, en cambio la contraloría social, implica en todo momento un acto de sociedad en la cual coparticipa con la ciudadanía en las funciones de vigilancia y control de los recursos, un acto que pudiera denominarse gratuito de la autoridad a la ciudadanía.

⁵⁶ Control Gubernamental, XI Reunión Nacional de Contralores, Estados-Federación, Noviembre de 1995, pp. 240-241

La contraloría social se ha identificado bajo dos vertientes, la primera en la oportunidad que tiene la ciudadanía de opinar, sugerir o denunciar aquellos hechos o circunstancias que pudieran entrañar alguna irregularidad en cuanto a la transparencia de la aplicación de los recursos, o bien en la ejecución de los programas u obras, esta vertiente tuvo como antecedente el denominado Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, mismo que diera origen al actual Sistema Descentralizado de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, que a través de la labor de los particulares, inicia una labor de vigilancia y control respecto de dichos recursos, o bien, en el aspecto de revisar trámites o servicios que brindan las Entidades de Gobierno, a efecto de optimizar, tiempos, requisitos y los propios recursos que a fin de cuentas, a través de la modernización administrativa se verán reflejados en una reducción de su ejercicio en el aparato gubernamental. A través de este sistema la sociedad expresa con libertad el resultado de la supervisión social que se lleva a cabo sobre la gestión gubernamental, promoviendo de manera permanente el establecimiento y diversificación de mecanismos en la captación de solicitudes, logrando que exista una oficina específica de quejas, denuncias, así como un Sistema de Atención Telefónico a la Ciudadanía (SACTEL).

La segunda vertiente comprende las acciones vinculadas a los programas sociales prioritarios, tales como Progres a y Procampo, entre otros, a los que se les han introducido mecanismos de control administrativo, ejercidos directamente por los ciudadanos organizados, en comités u otras formas similares de aglutinación comunitaria.

El Programa Nacional de Solidaridad que se distinguió por integrar un conjunto de acciones de carácter prioritario con el propósito de combatir la pobreza extrema y la marginación, dio inicio al programa de contraloría social en Solidaridad, que formalmente nace en respuesta a la solicitud de los participantes, de poder contar con un mecanismo adecuado de vigilancia de los recursos destinados a obras en su beneficio, reconociéndose la existencia legítima de formas tradicionales de control y vigilancia sugeridas de las propias comunidades y promoviendo otras nuevas con un enfoque acentuado en la prevención y basándose principalmente en la concertación de tareas y responsabilidades.

Así pues, la existencia de contralorías sociales se justifica en su propia existencia y estadía como sistemas de control y vigilancia, ya que los resultados obtenidos son evidentes y además medibles, convirtiéndose en una herramienta eficaz y eficiente en la vigilancia de los recursos y más aún, en la participación activa de la ciudadanía, en la búsqueda de soluciones en su propio beneficio.

Desde el marco jurídico de la renovación moral de la sociedad que dio origen a la LFRSP, se establecieron los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe regir y salvaguardar la función pública.

Como instrumento de control se requiere de Unidades Administrativas específicas, para conocer y recibir las quejas, denuncias o sugerencias por irregularidades en que incurran los Servidores Públicos, o bien por deficiencias que los ciudadanos detecten en la prestación de los servicios públicos gubernamentales.

Estas unidades se encuentran previstas en el artículo 49 de la LFRSP, el cual expresamente señala:

En las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficacia.

De lo anterior, resulta obligatorio en hecho de que todas las dependencias de la Administración Pública centralizada cuenten con un área específica de atención a la ciudadanía, en la cual se brinde un servicio a la sociedad encaminado especialmente a la orientación, aclaración de dudas y asesoría para la solución de un problema específico.

III. ESTRATEGIAS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO ENCAMINADO A LA ATENCIÓN CIUDADANA

Dentro del marco del PND 1995-2000, existió un apartado muy importante que se refería al estado de derecho en un país de leyes, dentro del cual hizo referencia a la rendición de cuentas en el servicio público, en atención al urgente reclamo de la sociedad.

Las estrategias que se propusieron para dotar de calidad y eficiencia la prestación de los servicios públicos por parte del gobierno federal se pueden resumir en las siguientes:

- Una de las líneas prioritarias de la estrategia de modernización de la administración, consiste en llevar a cabo la revisión, adecuación y congruencia permanente entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía.

- La realización de un esfuerzo profundo, constante y comprometido que incluya medidas de carácter inmediato, para la prevención y acciones de naturaleza correctiva, que prevea una forma clara de rendición de cuentas y asegure que quienes en ejercicio de una responsabilidad pública transgredan la ley o las normas de desempeño del servicio público, sean sancionados conforme a la ley.
- Se habla asimismo de un acercamiento mayor del gobierno a la población, impulsando la participación ciudadana en las acciones de prevención y control de la gestión pública, apoyándose para ello los mecanismos de contraloría social, así como la formación de consejos consultivos integrados por representantes de los sectores productivos, medios de comunicación y otras organizaciones sociales.
- Se perfeccionarán asimismo los mecanismos de rendición de cuentas a efecto de hacer más clara y transparente la gestión del gobierno.
- Mejorar el seguimiento de quejas y denuncias, mediante una más ágil y moderna comunicación de las instancias que las captan con los órganos de control interno.
- Promover la ampliación de los mecanismos de supervisión y vigilancia comunitaria en el desarrollo de programas y proyectos de obra pública, financiados con recursos federales.
- Promover incentivos para el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos, así como la profesionalización de éstos.
- La creación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes, se aprovecharan la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. Asimismo, el servicio de carrera facilitará el mejor desarrollo de cada función, que contribuya a un mejor servicio para la sociedad.
- Crear una cultura de valores éticos del servicio público que rechace la corrupción y la impunidad.

IV. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La creciente pluralidad y autonomía política de la sociedad mexicana ha ido desvinculando un nuevo estilo de decisión y gestión pública, y han aparecido nuevos patrones de Administración Pública que se caracterizan por un mayor peso de las iniciativas y autonomías sociales en la identificación y definición de sus problemas, en la formulación de las políticas para atenderlos y en las formas de implementar y evaluar políticas, muchos movimientos sociales, urbanos y campesinos son testigos y protagonistas de este cambio político-administrativo.

Por ello a través del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), se pretendió por un lado legitimar al Estado y por el otro volver más eficaz, eficiente y honesta la Administración Pública y por ende a todas las personas que la conformaran, para que con ello se brindara un servicio verdadero a la sociedad, de acuerdo con lo establecido con las leyes y reglamentos que dan fundamento a su actuar.

La sociedad civil como esfera de relaciones entre grupos y clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales, es representada como el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales el Estado tiene la tarea de resolverlos, ya sea mediándolos o reprimiéndolos.

Al respecto nuestra sociedad ya se encuentran mucho más organizada y presenta peticiones más concretas y que requieren pronta respuesta por parte del Estado, a través de una eficiente Administración Pública, toda vez que como ya fue analizada en capítulos anteriores, esta se encuentra estrictamente vinculada con el Estado y con la sociedad, es decir, es como un puente entre éste y aquélla.

A) PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL

El término participación se refiere, o mejor dicho implica el hecho de asumir que se esta tomando parte de algo, y ciertamente es así, no obstante, el nivel real de participación de cualquier naturaleza que alcanza la sociedad civil en un mundo en el que son muy pocos los que participan verdaderamente, y muchos menos los que pueden acceder a las esferas más altas del poder para influenciar la toma de decisiones, se ve evidentemente mermado ante la diferencia de una población que ha perdido la credibilidad en su gobierno.

"La participación política en la terminología jurídica de la ciencia política, es una expresión que se utiliza generalmente para designar toda una serie de actividades: el acto del voto, la militancia en un partido político, la participación en manifestaciones, la contribución dada a una cierta agrupación política, la discusión

de sucesos políticos, la participación en un comicio o en una reunión sectorial, el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de una campaña electoral, la presión ejercida sobre un dirigente político, la difusión de información política, etc."⁵⁷

Complementariamente a lo anterior, el concepto abarca la posibilidad de acceder a centros de decisión que tienen los miembros de un sistema político. En otros términos, a la distribución de los beneficios del poder.

Ahora bien, "el medio más eficaz para la sociedad, sería la participación social, que independientemente de ser una responsabilidad ciudadana, es en primera instancia, una forma más simple de tener presencia ante el aparato gubernamental, ya que ésta se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para defensa de sus intereses"⁵⁸.

No existe razón histórica, cultural o estratégica, ni puede consentirse ningún interés ideológico, económico o partidista o de grupo que impida el avance hacia un desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos; una normatividad democrática que dé certidumbre y confianza a todos los actores políticos y sea el sustento de una vida política y de una intensa participación ciudadana.

Es importante señalar que respecto a este punto la nueva administración del país ha dado prioridad a la participación social. Para lograr tal objetivo de acuerdo a las declaraciones del 5 de febrero de 2001, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, convocó a un debate nacional muy amplio en el que participen todos los sectores sociales y los poderes públicos, refiriéndose a la "nueva arquitectura constitucional" que pretende llevar a cabo. Al conmemorar el 84 aniversario de la Promulgación de la Constitución Mexicana, señaló que es evidente que no todas las instituciones están a la altura de lo que la sociedad merece, por lo que "es nuestra responsabilidad ponerlas al día y la forma más leal de honrarla es procediendo a su revisión integral".⁵⁹

B) MODERNIZACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

La modernización no consiste en un programa de gobierno, aunque éste obviamente puede plantearse una política de modernización, un gobierno

⁵⁷ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, Diccionario de Política, Editorial Siglo XXI, México 1995, pp. 1137

⁵⁸ Nuria Cunill, Participación Ciudadana, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991, pp. 44

⁵⁹ El Universal. 06 de febrero de 2001, pp. 7

modernizado es aquel que transforma una progresión desarrollando las fuerzas productivas y estimando el desenvolvimiento de los talentos y potencialidades de los ciudadanos. La modernización puede ser fomentada por medio de programas de gobierno que se encaminen a revolucionar las condiciones de la producción en aras del mejoramiento del nivel de vida de la sociedad.

Existen dos factores que son distintivos de la modernización del Estado Mexicano: uno es la incorporación a la toma de decisiones de las demandas de la sociedad civil, toda vez que ésta tiene cada vez mayor participación de la sociedad y la otra es la utilización de una tecnología social en la que se utilizan elementos que brindan las ciencias sociales.

Modernizar es cambiar, cambios que vivimos hoy en la actualidad política y social de nuestro país. La incorporación de la participación de la sociedad y la utilización de los instrumentos como las políticas públicas son un afán del Estado moderno para satisfacer las perspectivas de ella.

C) ANTECEDENTES

"A lo largo del sexenio de 1988-1994, se incorporaron asuntos muy específicos que fueron reformando la agenda del gobierno, todos relacionados con los procesos de modernización en las distintas esferas de la vida nacional. Sin embargo, el gran tema de este periodo fue "La Reforma del Estado", ya que este implicaba emprender profundas transformaciones al país, cuyo objetivo era modernizarlo y prepararlo para integrarse al mundo actual. De acuerdo a esto se llevó a cabo y se privilegió la concertación, el ejercicio democrático de la autoridad, la racionalización del aparato estatal y el fomento de la autonomía, el aliento a la participación y organización populares los programas sociales, las privatizaciones de las empresas públicas no estratégicas con participación de obreros en su propiedad, el aumento del gasto social en el marco de un manejo sumamente riguroso de las finanzas públicas y la transparencia en las relaciones del Estado con todos los sectores sociales".⁶⁰

La base ideológica de este gobierno fue el Neoliberalismo social y su práctica política, establecía un Estado sano financieramente y comprometido con su responsabilidad regular de mercados, la inversión; abatir la pobreza, moderar la desigualdad entre regiones e individuos, comprometido con la protección de los derechos humanos y la lucha por conservar y recuperar los recursos naturales.

⁶⁰ Centro de Documentación de la Gestión Gubernamental. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994, pp. 10

Esto era lo que pregonaba el periodo comprendido en esos años; sin embargo, al finalizar éste la realidad fue otra, y al haber fracasado en casi todos los ámbitos, el país se sumió en una espantosa crisis política, económica y social.

Por lo tanto el sucesor del Presidente debía pensar en la forma de sacar a la nación de la crisis en que se encontraba, por lo que desde su elección, se incorporaron a la agenda de su gobierno asuntos que pudieran darle una mayor legitimidad a su estancia en el poder, formulando políticas que no sólo reforzaran esto, sino que ayudaran al país a salir delante de la coyuntura actual.

Es por ello que en cumplimiento a lo ordenado en el artículo 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los correspondientes de la Ley de Planeación correspondiente, el Ejecutivo Federal, emitió el PND, en el cual se recogen las aspiraciones, demandas y propuestas de los mexicanos, estableciendo un compromiso con ellos mismos para el establecimiento de bases firmes para su porvenir y el de la nación.

Asimismo, establece una serie de programas institucionales y sectoriales para guiar la concertación de sus tareas, entre los cuales encontramos el denominado PROMAP.

D) EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1995-2000)

El PND es un documento elaborado por el Ejecutivo Federal en el cual se establecen las líneas bajo las cuales desenvolverá su gobierno, éste es elaborado con apoyo de la participación y consulta nacional a través de foros, buzones y centros de recepción instalados en todo el territorio nacional.

Una de las políticas que dado el consenso se fomentó y plasmó en el PND 1995-2000, fue el de la Modernización Administrativa, en virtud de que una Administración Pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático.

De lo anterior, se desprende la necesidad de tener una Administración Pública verdaderamente orientada al servicio de la sociedad y muy consciente de su papel, demanda hecha por parte de la sociedad. Por ello el Plan precisa ciertas líneas de acción, para llevar a cabo la modernización administrativa a que he hecho referencia, tales como promoción de la descentralización administrativa, profesionalización de los servidores públicos, sistemas de control y rendición de cuentas, modernización de la gestión pública, simplificación y adecuación del mando normativo y responsabilidad de los servidores públicos, así como una intensa participación social en el fortalecimiento de la representación ciudadana que tiene como rasgo de las sociedades modernas una creciente presencia de los

ciudadanos en la promoción de distintos intereses, causas y proyectos sociales y cívicos y su mayor voluntad de participación en los asuntos públicos.

"Un fenómeno especialmente alentador de los últimos años ha sido la multiplicación de las especies de participación que la ciudadanía reclama para sí. En muchos asuntos de interés público se ha ido perfilando un compromiso colectivo entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, cuyo rasgo distintivo radica en su espíritu de colaboración y corresponsabilidad en la atención de varios problemas y necesidades sociales".⁶¹

Lo novedoso es que el gobierno durante el periodo 1995-2000, dio tanta o más importancia al factor social que al económico, sin que ello significara descuido en la economía, sino que hoy en día se ha reconocido la participación ciudadana como uno de los elementos importantes para el desarrollo del país y para lograr con apoyo de ésta el mejoramiento en el aparato gubernamental, para lograr con ello la eficiente prestación de los servicios públicos, ello encuentra su máxima expresión en el último cambio del Poder Ejecutivo vivido en el país, a partir del cual el actual mandatario ha reforzado las áreas de atención a la ciudadanía, dando al ámbito social la mayor categoría que en la historia se haya registrado.

Sin embargo, ello no significa que esté garantizada la eficacia del sistema, el hecho de poner en primer plano las necesidades sociales, no significa que el cumulo de proyectos realizados para satisfacer las mismas, se lleve a cabo durante la presente administración.

Hoy en día la modernización no sólo es económica como en el sexenio de 1988-1994 se planteó, sino que implica al igual lo social y lo político. Además debemos considerar que el Estado contemporáneo vive una crisis de legitimidad derivada de un agotamiento de la capacidad para hacer funcional a la Administración Pública, y corresponde a la administración actual, dotar de credibilidad a las instituciones, las cuales una vez modificada la estructura e idealismos políticos, deberán de atender las exigencias de la sociedad.

De lo anterior, se desprenden que los principales objetivos del PND en materia de modernización, son promover una Administración Pública:

- Orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía,
- Que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país,
- Que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y

⁶¹ Plan Nacional de Desarrollo pp. 66

- cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas,
- Que fomente la dignidad y profesionalización de la función pública y provea al servicio público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad.

E) EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El artículo 22 de la Ley de Planeación determina que el PND, indicará los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales pertinentes. Al respecto el PND 1995-2000, inscribió 32 programas, y el que titula este apartado es un Programa especial que emanó del mismo, toda vez que de acuerdo con el artículo 26 de la Ley de Planeación los programas especiales "se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector".⁶²

El hecho de que las decisiones de nuestro país determinaran que el PROMAP se inscribiera en el contexto del PND 1995-2000, no es casual, sino que surge como una necesidad del gobierno para dar mayor credibilidad a las gestiones realizadas por éste y como una exigencia de la propia sociedad para que las personas encargadas de hechar a andar toda esta maquinaria, cuenten con los conocimientos y cualidades requeridas para ello, con la finalidad de que día a día se logre avanzar en el cometido más importante de la Administración Pública, satisfacer idónea y convincentemente las necesidades de la población.

El contenido básico de este programa, así como sus directrices surgieron del análisis global realizado por la SECODAM, en coordinación con las dependencias y entidades, sobre la situación actual de la Administración Pública Federal de nuestro país, y de las propuestas de todos los sectores de la sociedad que participaron en los foros de consulta popular sobre modernización y desarrollo de la Administración Pública.

Se trató de un programa especial de mediano plazo, cuya observancia fue obligatoria, con una cobertura de todas las dependencias de la Administración Pública Federal, y conforme a las disposiciones legales aplicables se extendió a las entidades paraestatales, entrando en vigencia a partir del 28 de mayo de 1996 hasta el 30 de noviembre de 2000.

El programa tuvo como objetivo la transformación de la Administración Pública mediante el establecimiento de una cultura de servicio que considerara las

⁶² Ley de Planeación, arts. 22 y 26

expectativas y atendiera satisfactoriamente las necesidades de la ciudadanía, a través de organizaciones ágiles y flexibles que operaron con racionalidad y transparencia. Asimismo intentó combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas; logró la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que recibiera una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas.

De acuerdo a los objetivos generales, el programa agrupó sus actividades en cuatro subprogramas:

- Participación y Atención Ciudadana,
- Descentralización y/o Desconcentración Administrativa,
- Medición y Evaluación de la Gestión Pública, y
- Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

De acuerdo a lo anterior y en virtud de que el tema del presente trabajo es básicamente la atención ciudadana, únicamente haré referencia al primero de los cuatro subprogramas mencionados.

Antes de ser políticos, servidores públicos, empresarios o cualesquiera otra función que desempeñemos los ciudadanos, somos personas individuales como cualquier otra, que en un momento dado somos demandantes de un servicio o trámite ante el gobierno, y es aquí, dentro del proceso de reforma del Estado Mexicano y la Modernización Pública, que subyace uno de los grandes retos del mismo: su relación con la sociedad.

Para lograr los objetivos del programa, se establecieron las siguientes líneas de acción:

- Establecimiento de canales de comunicación directa con la ciudadanía, buscando que sus opiniones y sugerencias incidieran en forma determinante en la mejora de los servicios. Esto constituyó el eje principal del programa ya que establecieron la nueva orientación de escuchar de manera sistemática la voz del ciudadano.
- Realización de encuestas periódicas, así como extensión y fortalecimiento al proceso de seguimiento de quejas y denuncias mediante el desarrollo de la contraloría social, buzones, líneas telefónicas y otros dispositivos que facilitarían la captación de quejas y sugerencias.
- Análisis de aquellas funciones que al eliminarse o simplificarse,

promovieran cambios a fin de eficientar la actuación de la Administración Pública.

- Establecimiento de estándares de calidad en el servicio que permitiera a la ciudadanía formarse expectativas claras sobre la atención que tiene derecho a exigir.

De lo anterior se desprende que la participación ciudadana en las acciones preventivas y retroalimentación para la gestión pública fue el principal objetivo del programa, por lo cual se determinó que las dependencias y entidades deberían implementar los mecanismos idóneos para establecer consultas sistemáticas a la población, en forma directa cuando esto fuese posible, o en su defecto a las organizaciones sociales o agrupaciones representativas con el fin de conocer sus necesidades y propuestas.

Asimismo, se deberán implementar otros mecanismos para mejorar la atención al público, tales como, establecer una total transparencia en la información que se le brinde al público acerca de los servicios que se prestan, igualmente se debe revisar el marco normativo actual, instituyendo estándares de calidad, además de promover la cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo y vincular la tecnología de la información con el mejoramiento de los procesos administrativos.

El PROMAP por ende, se desarrolló en relación con los mismos procesos de reforma del Estado contemporáneo, toda vez que determinaron los alcances de la misma Administración Pública, como instancia ejecutora de las políticas gubernamentales.

Hoy en día la nueva administración se muestra muy interesada en eficientar la gestión administrativa, pero no hay que olvidar que el PROMAP fue un programa que derivado del PND y en virtud de que este último, en el presente gobierno, aún se encuentra en periodo de creación se está en espera del programa que dará continuidad al ya mencionado.

También es importante reconocer la amplia difusión que se está dando a los foros de consulta popular que se encuentran establecidos para recoger las propuestas de la ciudadanía a fin de crear el multicitado PND.

CAPÍTULO IV. LA ATENCIÓN CIUDADANA QUE BRINDA LA SECODAM

I. ANTECEDENTES Y CREACIÓN DE LA SECODAM

- A) COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA
- B) ESTRUCTURA ORGÁNICA
- C) ATENCIÓN CIUDADANA Y CONTRALORÍA SOCIAL

II. SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y CONTRALORÍA SOCIAL

- A) DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN CIUDADANA
- B) MECANISMOS PARA LA ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA
 - B.1.- ATENCIÓN DIRECTA
 - B.2.- SERVICIO DE ATENCIÓN TELEFÓNICA (SACTEL)
 - B.3.- MEDIOS ELECTRÓNICOS
 - B.4. ATENCIÓN POR CORRESPONDENCIA
- C) USUARIO SIMULADO
- D) PROGRAMA PAISANO

III. PROPUESTA

- A) PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
- B) VISIÓN ÉTICA Y SOCIAL
- C) FORTALECER LA EMPATÍA

CAPÍTULO IV

LA ATENCIÓN CIUDADANA QUE BRINDA LA SECODAM

I. ANTECEDENTES Y CREACIÓN DE LA SECODAM

En los primeros años de la década de los ochenta se advierte un pronunciado proceso de maduración de las estructuras representativas de diversos sectores populares, las que vendrían a ocupar un sitio mucho más importante conforme a los principios programáticos de la planeación democrática, como instrumento para impulsar un desarrollo acorde a los objetivos nacionales, bajo la rectoría del Estado y con la participación de las diferentes agrupaciones sociales.

Elo no podía realizarse sin antes revisar y actualizar el sistema colectivo de valores en todos los medios de la vida nacional, por lo que se promovió un intenso proceso de renovación moral, asumido por una urgente necesidad política y una vehemente demanda popular. Las estrategias de la renovación moral en la esfera de la Administración Pública Federal quedaron a cargo de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), a partir del 1° de enero de 1983, que imprimiría a pocos años de su creación un carácter social inusitado a las tareas del gobierno, relacionadas con la vigilancia de las acciones emprendidas para el mejoramiento del bienestar popular.

Cabe mencionar que la tesis política que subyace a la creación de la SECOGEF, está inspirada en principios que ya habían sido reconocidos y plasmados en diversos ordenamientos, inclusive en órganos similares, pero cuyos postulados y objetivos, por razones diversas, no llegaron a implantarse como norma de conducta ni práctica cotidiana.

Concebida como el principal instrumento de renovación moral y el reordenamiento administrativo, la SECOGEF surge en momentos en que la situación del país hacía obligada una revolución del papel que desempeñaba la sociedad en relación con el quehacer público, razón por la cual el Ejecutivo promovió ante el Congreso de la Unión un paquete de iniciativas de reformas legislativas a fin de establecer claramente diversos aspectos de la responsabilidad de los servidores públicos, reformando el Título Cuarto de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la expedición de la nueva LRSP, la incorporación en el Código Penal de las figuras delictivas en que estos servidores son susceptibles de incurrir, así como la reforma de las previsiones sobre responsabilidad civil en caso de daño moral.

"Este conjunto de medidas y disposiciones jurídicas, fueron complementadas con un ordenamiento administrativo, concretado en las reformas

a más de 20 artículos de la LOAPF, entre ellas la que añade al artículo 32 bis, que crea la SECOGEF el 1° de enero de 1983, la cual se convertiría en la principal impulsora de la modernización de las estructuras del Estado y en el órgano globalizador en todo lo relativo al control gubernamental.⁶³

La creación de la SECOGEF fue, por un lado, producto de la suma de experiencias anteriores y consecuencia de una amplia consulta popular; y por el otro, la respuesta a los reclamos sociales que demandaban instrumentar los medios adecuados para un más eficiente manejo de los asuntos públicos. La SECOGEF se constituyó, de esta manera, en la concreción de los propósitos que se había impuesto a sí mismo el Estado, para crear un órgano que en particular dirigiera un estricto régimen disciplinario capaz de ejercer el control jerárquico y que continuamente supervisara el conjunto de funciones que por ley corresponde ejecutar a los servidores públicos. Así pues, con la creación de esta Secretaría de Estado, se logra integrar las acciones de control en un sistema confiable de vigilancia y evaluación para el cumplimiento de la normatividad y las expectativas sociales respecto a estas delicadas materias, toda vez que tiene bajo su responsabilidad llevar a cabo acciones de carácter preventivo y de verificación ulterior que tiendan a asegurar la óptima administración de los recursos públicos.

Es importante puntualizar que las funciones de la SECOGEF, ahora SECODAM, tienen un carácter acentuadamente preventivo antes que punitivo, su operatividad se halla en razón directa de la aceptación tácita y explícita de que los servidores públicos son en principio honorables. Las funciones que ejerce provienen directamente de las obligaciones constitucionales acatadas por el Ejecutivo Federal de vigilar y evaluar el desempeño de los servidores públicos y para que su actuación se efectúe con apego a la ley y dentro de parámetros de honradez, legalidad, eficiencia, transparencia, imparcialidad y lealtad de las instituciones.

Conviene añadir, así sea brevemente, que el carácter normativo y preventivo de las atribuciones en materia de control gubernamental aglutinadas por la SECODAM se vierten en funciones tales como la *auditoría gubernamental*, por medio de la cual se asegura que las actividades y procedimientos inherentes al manejo de los recursos presupuestales se apeguen estrictamente a la legalidad y se distingan por la transparencia en la que se lleve a cabo; el *control patrimonial de los servidores públicos*, cuyo objetivo primordial es prevenir actos ilícitos que conduzcan al enriquecimiento indebido de quienes tiene a su cargo el quehacer gubernamental; la *simplicación administrativa*, encaminada a hacer menos complejo el conjunto de trámites que la ciudadanía realiza ante los órganos públicos y evitar así que se abran oportunidades a la corrupción; la *aplicación de*

⁶³ Luis Vazquez Cano, "El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana", Fondo de Cultura Económica, México 1994, pp. 42

la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los casos en que se detecten irregularidades en la conducta de los mismos; la modernización, vigilancia y evaluación de las empresas públicas como medio para lograr que su operación sea más eficiente, productiva y apegada a la normatividad; la atención de inconformidades presentadas por contratistas, proveedores y prestadores de servicios del gobierno federal, para asegurar el equilibrio, la imparcialidad, la equidad y la legalidad en la interacción que establecen con la Administración Pública Federal; la fiscalización y control del gasto público federal ejercido en coordinación con los Estados y Municipios, y finalmente, la importancia tan trascendente que da a la atención ciudadana.

El esfuerzo por eliminar la corrupción, ha ido acompañada por la revaluación que el Estado ha hecho del papel que desempeñan hoy los ciudadanos y sus tareas representativas al incorporarse a las tareas del desarrollo bajo esquemas democráticos, tal situación ha exigido ampliar los espacios de interacción entre el gobierno y la sociedad, y también propiciar la constitución de nuevos y más efectivos instrumentos para la promoción de una adecuada gestión pública, porque el flujo e intercambio de mensajes y opiniones da lugar a una forma de diálogo que adquiere un acentuado matiz democrático, por cuanto la autoridad limita su poder y los ciudadanos se corresponsabilizan de la buena marcha de los asuntos públicos.

Ampliadas la capacidad de interlocución, las libertades ciudadanas y la participación de la sociedad civil en las decisiones políticas y en la administración de los recursos nacionales mediante la contraloría social, la población sin duda, fortalece su confianza en las instituciones del Estado.

La comprensión del sentido y alcances actuales de la contraloría social, sólo se puede lograr partiendo de las motivaciones que tuvo la SECODAM para impulsarla. De ellas, la más importante consiste en la determinación de ampliar los espacios de participación ciudadana en los ámbitos en que se da el control gubernamental. Esta nueva política de control público en la que una parte de la función de vigilancia ha pasado a ser ejercida por los ciudadanos, se fundamenta en preceptos constitucionales y en otras leyes específicas, hallando su concreción programática en el PND, el cual desde el periodo 1988-1994, hace explícita la necesidad de dar impulso a la creación de mecanismos para que la sociedad se exprese y manifieste sobre la conducción de los asuntos públicos acerca de quienes tienen la responsabilidad del quehacer gubernamental.

De esta manera a partir del periodo presidencial 1988-1994, el gobierno hizo claro en su plan de gobierno el compromiso del Poder Ejecutivo de vincular los causes democráticos de participación social, explorados institucionalmente mediante la reforma del Estado con aquellos producto de nuevas demandas populares surgidas espontáneamente en los últimos años. "Con ello se dio inicio a

un innovador mecanismo dedicado a hacer más eficientes y fluidas las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno, asimismo se dio un enorme paso hacia la reestructuración para dar vigencia actualizada al derecho de petición que se encuentra protegido por el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".⁶⁴

Corresponde a la SECODAM establecer la regulación que garantice el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control y la transparencia en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal. Dicha Secretaría es un órgano del que se vale el gobierno para llevar a cabo el control interno de sus actividades y la evaluación periódica de su propio desempeño.

Adicionalmente, esta institución se ha impuesto la tarea de impulsar la renovación de las formas sociales de control, poniendo al alcance de la ciudadanía un conjunto novedoso de instrumentos diseñados para que la sociedad actúe como coadyuvante del Estado en el mejoramiento constante de sus instituciones y en la elevación de la calidad en los servicios que éstas prestan a la población.

A) COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA

La SECODAM, es una dependencia del Ejecutivo Federal la cual se encuentra establecida en el artículo 26 de la LOAPF, en el que se enumeran una a una las Secretarías de Estado, así como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Los asuntos cuyo despacho corresponde a esta Secretaría, están contenidos en el artículo 37 de la LOAPF, además de los previstos en la LFRSP; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; de Bienes Nacionales; Federal de las Entidades Paraestatales, así como en otras disposiciones legales aplicables.

El ámbito de competencia de la Secretaría fue replanteado en el Decreto que reformó al artículo 37 de la LOAPF, publicado en el DOF el 28/12/, agregando a las funciones de control, fiscalización, evaluación, responsabilidades y atención ciudadana y contraloría social, desarrolladas por la entonces SECOGEF, otras atribuciones para promover el desarrollo y modernizar la Administración Pública Federal, administrar el patrimonio inmobiliario federal, realizar avalúos de inmuebles federales, determinar la justipreciación de renta, y emitir la normatividad en materia de adquisiciones, obra pública, servicios y bienes muebles.

⁶⁴ Luis Vazqwez Cano, *ibid.*, pp. 88

Estas funciones se fortalecen y perfeccionan con las reformas a la LOAPF, LFRSP y Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicadas en el DOF el 24 de diciembre de 1996, y le confieren a la SECODAM atribuciones para nombrar y remover a los Titulares de los Órganos Internos de Control, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y los correspondientes a las áreas de auditorías, quejas y responsabilidades.

El reglamento Interior y el Manual de Organización de la SECODAM, reformados y publicados en el DOF el 29 de septiembre de 1997 y el 13 de mayo de 1998, respectivamente, determinan las unidades administrativas en las que se apoya para el desempeño de sus funciones, y sus ámbitos de competencia.

Con base en el marco jurídico mencionado y conforme a los objetivos, estratégicos y prioridades que señalan el PND y el PROMAP para el periodo 1995-2000, la SECODAM se abocó a promover, dar continuidad y mejorar la atención al ciudadano y los servicios públicos, el combate a la corrupción, la dignificación de los servidores públicos, la desregulación y simplificación del marco normativo que rige a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la institucionalización de la evaluación gubernamental, la consolidación de los sistemas de control y fiscalización del gasto público, y a la descentralización y el nuevo federalismo.

Sus atribuciones y facultades se encuentran enumeradas en el artículo 37 del mismo ordenamiento, el cual a la letra dice:

- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
- I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;
 - II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
 - III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
 - IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

- V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
- VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de las misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre éstas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;
- VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora de sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
- VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones del personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;
- IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda en manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;
- XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados

- de la Administración Pública Centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;
- XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditorías, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;
- XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
- XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;
- XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueran pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;
- XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuera requerida;
- XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las

- dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;
- XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;
- XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;
- XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la secretaría podrá coordinarse con Estados y Municipios, o bien con los particulares y con otros países;
- XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;
- XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;
- XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y
- XXV. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Por otra, parte el Reglamento Interior de esta dependencia, publicado en el DOF el 12 de abril de 1995, determinó las unidades administrativas en las que se apoyaría ésta para el desempeño de sus funciones, así como sus respectivos ámbitos de competencia. Con posterioridad ha venido sufriendo una serie de modificaciones, las cuales han sido producto de los reclamos de la sociedad para recibir un mejor servicio por parte de los organismos que forman parte de la Administración Pública Federal.

Hoy en día el Reglamento Interno de la SECODAM, establece en su artículo 1° las atribuciones y competencia de la misma en los siguientes términos:

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. La Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Por otra parte, estipula que ésta a través de sus Unidades Administrativas, conducirá sus actividades en forma programada y con base en las políticas que establezca el Presidente de la República, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas a cargo de la Secretaría. Pero cuáles son las Unidades Administrativas a las que se refiere el Reglamento en cita?, a continuación muestro un panorama general sobre la forma en la que se encuentra organizada la Secodam, y posteriormente analizaremos el área correspondiente a la Dirección General de Atención Ciudadana.

B) ESTRUCTURA ORGÁNICA

SECRETARÍA

- **SUBSECRETARÍA DE NORMATIVIDAD Y CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA**
 - Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública
 - Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal
 - Dirección General de Auditoría Gubernamental

- **SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y CONTRALORÍA SOCIAL**
 - Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social
 - Dirección General de Atención Ciudadana
 - Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial
 - Dirección General de Inconformidades

- **OFICIALIA MAYOR**
 - Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
 - Dirección General de Administración
 - Dirección General de Informática
- **UNIDAD DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO**
- **UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS**
- **CONTRALORÍA INTERNA**
- **DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL**

Asimismo, cuenta con un órgano administrativo desconcentrado:

- **COMISIÓN DE AVALÚOS DE BIENES NACIONALES**

En este orden de ideas, es preciso señalar que aunado a todas las áreas antes mencionadas, la Secretaría extiende su competencia, de acuerdo con lo ordenado en la LOAPF, a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en la Procuraduría General de la República, así como con los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, quienes tendrán el carácter de autoridad y contarán con las facultades que les confiere el artículo 26 del Reglamento Interno de SECODAM.

Asimismo, también forman parte de ella los delegados, comisarios públicos y los supervisores regionales, personal que también tendrá las atribuciones señaladas en el artículo 26 antes mencionado.

Por lo anterior, podemos concluir que las actividades sustantivas de la SECODAM, han quedado enmarcadas dentro de cuatro grandes rubros, bajo los cuales ejerce su acción:

1. La vigilancia de las responsabilidades de los servidores públicos y la atención a la ciudadanía, dentro del cual observamos que se han implementado programas como el de atención ciudadana y contraloría social, de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, de atención y resolución de inconformidades, así como el de vinculación con los gobiernos estatales para el control del gasto público federal y colaboración en desarrollo administrativo.

2. La conducción de los sistemas de control, vigilancia, fiscalización y evaluación de la gestión pública, mismo en el que se impulsan programas como el de seguimiento, control y evaluación de la gestión pública, así como de vigilancia y evaluación dentro de las entidades paraestatales.
3. La política y administración inmobiliaria federal y la normatividad sobre adquisiciones, obra pública, bienes muebles y servicios, para lo cual se creó un programa de normatividad de adquisiciones, obras públicas, servicios y bienes muebles.
4. Y por último la modernización de la Administración Pública, que como ya lo mencionamos anteriormente, dio origen e impulso al PROMAP.

Por otra parte la SECODAM, coordina y norma el sistema integral de gestión gubernamental, que es un instrumento del Ejecutivo Federal para vigilar que la eficiencia y productividad de la gestión pública se realice en el contexto de legalidad, honradez, transparencia, lealtad e imparcialidad del servicio gubernamental.

C) ATENCIÓN CIUDADANA Y CONTRALORÍA SOCIAL

La SECODAM dentro del marco del PND 1995-2000, tiene como uno de sus objetivos mantener y fortalecer los mecanismos de atención ciudadana, dándoles la debida continuidad, con el propósito de promover la participación de la población en la gestión gubernamental, propiciando una conducta más eficiente y digna de los servidores públicos, elevando así la calidad de atención y servicios que se brindan a la ciudadanía, con el firme propósito de prevenir y combatir la corrupción.

Para ello se han establecido canales de comunicación que permitan atender las demandas de la población, la cual a la vez se encarga de vigilar y verificar la legalidad de los procesos de Administración Pública, fiscalizar el uso adecuado de los recursos y bienes de la nación e impulsar y evaluar el mejoramiento de la Administración Pública.

La modernización de la Administración Pública se puede lograr con la participación organizada y responsable de los ciudadanos, sólo así mediante los reclamos y exigencias de éstos lograremos elevar la conducta ética de los servidores públicos, para que con ello disminuya notablemente la corrupción y el desprestigio que con los años se ha ganado el servicio que brinda el gobierno.

La participación ciudadana constituye la esencia de la función del sistema y se hace patente a través de las peticiones que se presentan por diferentes conceptos; como son: quejas y denuncias, encaminadas a poner de manifiesto las conductas irregulares de los servidores públicos y las sugerencias formuladas para mejorar y agilizar los trámites y servicios gubernamentales, la atención inmediata a estas peticiones y la solución a la problemática planteada en estricto apego a derecho, es primordial para que la SECODAM se constituya ante la ciudadanía en una unidad confiable y efectiva.

II. SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y CONTRALORÍA SOCIAL

La SECODAM tiene como misión fortalecer los sistemas de gestión y control, hacer respetar los derechos de los ciudadanos e inducir y promover el desarrollo administrativo en la Administración Pública Federal, bajo esta premisa la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social ha establecido como propósito fundamental para hacer respetar el derecho ciudadano, coadyuvar para que en las dependencias y entidades federales, disminuya la incidencia de actos o conductas irregulares, por parte de los servidores públicos en el ejercicio de su función y elevar la calidad de los servicios, a través de instrumentos de captación de peticiones ciudadanas, así como garantizar a los particulares que a su derecho de petición deberá generarse una respuesta.

Dentro de este contexto, se ha fortalecido la función de la Dirección General de Atención Ciudadana, a través de un Sistema de Atención Ciudadana, mediante el desarrollo de acciones en dos vertientes; la primera para atender con oportunidad y eficiencia las peticiones de conformidad con el artículo 8° Constitucional, que establece el derecho de petición del individuo frente al Estado; la segunda, para contribuir al mejoramiento de los servicios públicos federales, a través de las propias peticiones.

Por tal motivo, resulta necesario mejorar la respuesta a la ciudadanía y lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia en la operación.

En este sentido, es importante unificar y fortalecer el proceso de atención ciudadana, a efecto de establecer un marco de referencia sustentado en los ordenamientos jurídicos, conforme al cual la Dirección General de Atención Ciudadana garantice a la ciudadanía una respuesta oportuna a sus peticiones y que los servidores públicos se conduzcan dentro de un marco de legalidad, honradez, imparcialidad y lealtad, para alcanzar mayores niveles de eficacia, eficiencia y calidad.

La Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social de la SECODAM, tiene como principal objetivo receptar la participación de la sociedad en los asuntos gubernamentales, estableciendo un canal directo entre el gobierno

y la población y atendiendo a través de mecanismos adecuados, las solicitudes que ésta realice en cuestiones relacionadas con el servicio público que le es proporcionado.

A) DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN CIUDADANA

Como ya lo mencioné, en cumplimiento a lo estipulado en el artículo 8° Constitucional, que establece la obligación de la autoridad de dar respuesta a las peticiones ciudadanas, la SECODAM vigilará la atención de todas aquéllas que presenten los particulares o servidores públicos, en este sentido los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución, 37 fracciones XII y XVII de la LOAPF, 3° fracción II de la LFRSP, establecen el fundamento jurídico que norma la actuación de la Secretaría para vigilar y sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos federales y aplicar la ley en la materia. Asimismo, el artículo 20 fracciones I, II, III y IV de su Reglamento Interior, faculta a la Dirección General de Atención Ciudadana para recibir consultas, Sugerencias, quejas y denuncias que presente la ciudadanía relacionadas con la actuación de los servidores públicos y con la calidad de los trámites y servicios gubernamentales, a efecto de que sean debidamente desahogados. De igual forma, le confiere la atribución de regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la atención ciudadana.

El Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía es un mecanismo que permite a los ciudadanos expresar sugerencias, manifestar sus dudas, solicitar asesoría para, en su caso, denunciar los actos irregulares y las ineficiencias en la gestión pública, lo que hace posible que la población participe en la mejora y vigilancia de las acciones, responsabilidades y servicios del gobierno.

Es por ello que se creó un área específica para establecer el enlace directo al que nos referimos, y esta es la Dirección General de Atención Ciudadana, misma que tiene las siguientes responsabilidades:

- Establecer en coordinación con la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las políticas, bases, lineamientos y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos;
- Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, practicando en su caso, las investigaciones que se requieran, y turnarlas para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del procedimiento disciplinario

respectivo, así como tramitar las sugerencias de mejoramiento que presente la ciudadanía;

- Promover, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y la Procuraduría General de la República, la instalación de oficinas y módulos de orientación y recepción de quejas, en las que las mismas participen, a efecto de facilitar a la ciudadanía la presentación de sugerencias, quejas y denuncias, e igualmente mejorar los servicios que ahí se presten, haciendo del conocimiento de dicha instalación a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;
- Coordinar las acciones de atención telefónica y otros medios para recibir y atender consultas, sugerencias, quejas y denuncias que presente la ciudadanía, relacionada con la actuación de los servidores públicos y con la agilización de trámites y servicios gubernamentales, a efecto de que sean debidamente desahogadas, e igualmente emitir lineamientos y criterios en materia de atención a la ciudadanía;
- Coordinar a los supervisores regionales;
- Prestar la asesoría que le sea requerida en materia de su competencia;
- Intervenir por sí o por conducto de los órganos internos de control, cuando así lo requieran los proveedores y contratistas, para conciliar con las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, así como con la Procuraduría General de la República, los aspectos que susciten el incumplimiento de los contratos o los efectos de la rescisión de los mismos, sin perjuicio de la instancia jurisdiccional que resulte procedente.
- Promover el establecimiento de unidades de atención ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como establecer la normatividad que regule su operación y proporcionar la capacitación y asesoría sistemáticas que aseguren la correcta prestación del servicio.
- Diseñar y verificar la aplicación de normas, políticas y lineamientos que regulen el funcionamiento de los diversos medios de instancias externas e internas para la capacitación y atención de las peticiones que presente la ciudadanía.
- Vigilar que las unidades o módulos de atención ciudadana de las dependencias y entidades o de los órganos internos de control operen de conformidad con la normatividad establecida, se ubiquen en las áreas de servicio y que la señalización

permita al usuario su fácil localización y acceso.

- Evaluar que los medios de captación coordinados por la Dirección General, con el propósito de verificar su efectividad en la operación, la calidad en el servicio y los resultados obtenidos e implementar, en su caso, las medidas correctivas y estrategias de mejoramiento, así como valorar la cobertura de atención y proponer su ampliación cuando proceda.
- Establecer y vigilar el cumplimiento de los estándares de calidad en el servicio por cada uno de los medios de captación y definir acciones de mejora para su actualización.
- Diseñar y aplicar herramientas que permitan detectar las áreas de oportunidad, determinadas con base en la percepción de lo usuario a efecto de promover con las autoridades competentes el mejoramiento en la calidad de los servicios públicos federales.
- Implementar y vigilar la operación del Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC) a efecto de contar con una base de datos actualizada de las peticiones que permita darles seguimiento hasta su conclusión y verificar que se informe oportunamente al usuario, así como generar reportes estadísticos que apoyen la toma de decisiones.
- Verificar la atención de las peticiones ciudadanas y darles seguimiento hasta su conclusión, siendo responsabilidad de las contralorías internas captar y realizar las acciones necesarias para su desahogo a efecto de darles respuesta.

B) MECANISMOS PARA LA ATENCIÓN CIUDADANA

De acuerdo al marco del PND y del PROMAP, la SECODAM reorientó sus acciones en materia de atención ciudadana, fortaleciendo sus mecanismos de captación, fiscalización, supervisión y coordinación, relacionados con la prestación de los servicios públicos federales, lo que ha permitido mejorar la capacidad de respuesta, ampliar la cobertura de vigilancia, abatir la percepción de impunidad, elevar la coordinación y colaboración interinstitucional para el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos federales y renovar esfuerzos tendientes a evaluar y simplificar los trámites.

En este contexto, se dio prioridad a los aspectos preventivos y normativos en materia de atención a la población para consolidar los diversos medios de captación de peticiones ciudadanas, proporcionar asistencia especializada y elevar la calidad de los servicios que se proporcionan a la ciudadanía. Asimismo, se definieron políticas y estrategias para reforzar los vínculos de coordinación y colaboración con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y

con las áreas de quejas y denuncias de los Órganos Internos de Control, para agilizar y unificar los mecanismos de atención en el desahogo de las peticiones que presenta la ciudadanía.

Derivado de las atribuciones que le han sido conferidas a la Dirección General de Atención Ciudadana, corresponderá a ésta captar, verificar su atención y darles seguimiento hasta su conclusión a las peticiones ciudadanas y será responsabilidad de las contralorías internas captar, realizar las acciones necesarias para su desahogo a efecto de darles respuesta.

La petición ciudadana se refiere a la totalidad de las promociones presentadas a las diferentes instancias de los poderes de la federación, gobiernos estatales y municipales.

De conformidad con el artículo 49 de la LFRSP y en relación con los artículos 20 fracciones II y III, y 26 fracción III, numeral 1 y fracción V, del Reglamento Interior de la SECODAM, corresponde la captación de peticiones ciudadanas a las siguientes instancias:

- Dirección General de Atención Ciudadana
- Supervisorías Regionales
- Órganos Internos de Control
- Dependencias, Entidades y Procuraduría General de la República

Por otra parte, de conformidad con el artículo 49 de la LFRSP, y el artículo 20 fracciones III y IV del Reglamento Interior de SECODAM, las dependencias y entidades deberán contar con Unidades de Atención Ciudadana que faciliten la presentación de las peticiones, y en particular por lo que corresponde a esta Secretaría, dicho servicio lo proporciona por medio de:

- Atención Directa (Supervisorías regionales u Oficina)
- Servicio de Atención Telefónica a la ciudadanía (SACTEL)
- Medios electrónicos
- Servicio de Atención por Correspondencia

En ejercicio de las atribuciones conferidas, la Dirección General de Atención Ciudadana ha instrumentado los siguientes medios de captación:

B.1.- ATENCIÓN DIRECTA

Se refiere al servicio personalizado que se proporciona a la ciudadanía y servidores públicos para la atención de sus peticiones en los módulos y oficinas

que se operan en las diversas instancias de la SECODAM, en dependencias y entidades federales, Procuraduría General de la República y Consulados Mexicanos en el extranjero.

A través de este mecanismo se atiende en forma personal a los interesados a fin de proporcionar asesoría especializada y efectuar un análisis inmediato de los hechos expuestos, que permiten dimensionar y clasificar el tipo de petición; cuando la petición sea una queja o denuncia, se recabarán al momento los elementos probatorios necesarios que permitan su correcta integración para el trámite correspondiente.

Cuando un interesado presenta su queja o denuncia en el módulo de atención directa, el personal responsable recepta su comparecencia, en caso de que presente escrito se analiza que contenga los requisitos necesarios para su procedibilidad y le solicita la ratificación de lo expuesto, con lo cual se complementan los requisitos de forma y fondo necesarios.

B.2.- SERVICIO DE ATENCIÓN TELEFÓNICA (SACTEL)

Es el medio para recibir y atender consultas, sugerencias, quejas y denuncias ciudadanas vía telefónica. SACTEL es un canal de comunicación directo con la autoridad, abierto las 24 horas, los 365 días del año, para que la ciudadanía formule sus quejas y denuncias en contra de servidores públicos y de los servicios que ofrece el Gobierno Federal. En 1995 el Sistema disponía de una base de datos de 1,892 trámites. Actualmente proporciona información relacionada con más de 3,100 trámites y tiene cobertura en Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y la zona norte de Guatemala.

SACTEL tiene como objetivo principal apoyar al ciudadano que realiza trámites ante las instituciones públicas dándole a conocer los requisitos, tales como: costo, tiempo de gestión y área responsable de atenderlo, etc., con el propósito de que conozca sus obligaciones y pueda exigir sus derechos al efectuar sus trámites.

Para ello este Sistema opera a través del servicio telefónico gratuito, por medio del cual los ciudadanos establecen contacto directo con el personal capacitado para asesorarlos, desde cualquier punto de la república, y en el extranjero con Canadá, Estados Unidos y Guatemala.

SACTEL cuenta con una información actualizada de 3239 trámites y 3729 directorios, no obstante, la información que se proporciona no se limita sólo a trámites y direcciones, ya que el personal cuenta con la capacitación suficiente para satisfacer cualquier requerimiento ciudadano, sea buscando la información solicitada o bien enlazando a los usuarios con la autoridad correspondiente.

Tiene una participación importante dentro de los diversos programas del gobierno del Distrito Federal, entre éstos, se puede enunciar el que en forma conjunta realiza con LOCATEL, a través de un programa de vigilancia en las verificaciones que inspectores del Distrito Federal llevan a cabo en materia de construcción y de establecimientos mercantiles.

Dentro de este programa, en el momento de una inspección, los locatarios pueden llamar a SACTEL, proporcionando los datos que se indican en el oficio de presentación, el operador puede constatar en la base de datos si la inspección ha sido legalmente ordenada y si el inspector que se presenta es el autorizado o no.

Por ello se otorga asesoría especializada desde el primer contacto con el interesado, para realizar un análisis inmediato de los hechos expuestos que permitan dimensionar el problema, a efecto de clasificar la petición e informar el trámite y alcance legal. Cuando se trata de queja o denuncia, se solicitan los datos necesarios para cubrir con los requisitos establecidos de fondo y forma, y únicamente se solicitará la ratificación al interesado cuando resulte necesario acreditar su personalidad o se requiera la aportación de mayores elementos que sustenten los hechos.

Asimismo y dentro de las acciones relevantes del programa PAISANO, cuando algún connacional sufra algún accidente o requiera de cualquier ayuda en su tránsito por las carreteras del país, con una llamada a SACTEL, puede lograrse el enlace directo al destacamento de la Policía Federal de Caminos más cercano al lugar en que se encuentre. De igual forma brinda información sobre el lugar y hora de salida de las caravanas que los Angeles Verdes realizan como escoltas turísticas.

Este servicio se otorga las 24 horas del día los 365 días al año, además cuenta con dos números telefónicos gratuitos; uno en el interior de la república, 01800-00-14-8000 y otro de Estados Unidos y Canadá al 1888-594-3372.

B.3.- MEDIOS ELECTRÓNICOS

Se refiere a la apertura en internet de una página específica en la que la ciudadanía formula sus peticiones, por concepto de queja o denuncia o su recepción por vía fax.

Las peticiones que se captan a través de este medios serán aquellas enviadas a la SECODAM a través del correo electrónico quejas@secodam.gob.mx, establecido en la página de internet de la SECODAM. En este caso, al igual que en los documentos enviados vía fax, únicamente se requiere de ratificación cuando resulte necesario acreditar la personalidad del promovente.

B.4.- SERVICIO DE ATENCIÓN POR CORRESPONDENCIA

Comprende la atención y tramitación de las peticiones presentadas via correo, dirigidas a las diversas instancias de la SECODAM, de las dependencias, entidades y la Procuraduría General de la República.

El tratamiento que se le brinda a las quejas o denuncias es el mismo que el resto de los mecanismos, ya que se debe de verificar que contenga los elementos mínimos indispensables para su procedibilidad, por otra parte de ser necesario se contactará con el interesado para brindarle asesoría y requerirle mayores datos para sustentar los hechos, además de que únicamente se solicitará la ratificación del interesado cuando resulte necesario acreditar su personalidad.

C) USUARIO SIMULADO

Para complementar las tareas de supervisión y fiscalización de los servicios, la SECODAM aplica el Programa Usuario Simulado, como parte de las estrategias para detectar la problemática que enfrenta la ciudadanía al realizar trámites y solicitar servicios en las oficinas gubernamentales. En este marco, para contribuir a la mejora de la calidad de los servicios en los módulos de atención ciudadana de SECODAM, el Hospital General Dr. Manuel GEA González, las áreas de primer contacto en la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, las áreas de aduanas e importación temporal de vehículos del SAT; llevaron a cabo 29 verificaciones dando como resultado la generación de cuatro informes con recomendaciones directamente relacionadas con las deficiencias detectadas.

A través de este programa la Dirección General de Atención Ciudadana verifica el cumplimiento del acuerdo de Desregulación de Trámites Empresariales, mediante la realización de operativos de fiscalización, emitiendo las recomendaciones correspondientes. Los servicios públicos de mayor demanda son evaluados periódicamente mediante dichos operativos de fiscalización, con el propósito de identificar áreas de oportunidad y proponer acciones de mejora a las instancias competentes que aseguren una atención transparente, oportuna y con estricto apego a la normatividad

D) PROGRAMA PAISANO

El Programa Paisano se originó en una promesa de campaña del entonces candidato a la Presidencia de la República para el periodo 1988-1994, a efecto de dar respuesta a las tribulaciones que los migrantes tenían en su tránsito por México, además de las de los Estados Unidos, así como por una investigación realizada por el Colegio de la Frontera Norte, que reveló la condición de extrema vulnerabilidad como sujetos de derecho que se deriva de la condición de ser migrante.

Poco después de haberse iniciado el Programa Nacional de Solidaridad, el Colegio de la Frontera Norte le presentó a la coordinación general del programa mencionado, una propuesta para proteger los derechos de los migrantes y de todos los que entran o salen de México, desde o hacia Estados Unidos. En esa propuesta se sugirió el nombre de Programa Paisano a las acciones gubernamentales de protección orientada básicamente hacia los connacionales que cruzan de ida o vuelta la frontera norte.

Aquello que fue una promesa de campaña que resultara de la dinámica de comunicación entre la ciudadanía y el candidato presidencial, fue procesado bajo el liderazgo del candidato convertido en Presidente, hasta convertir la promesa de campaña en programa gubernamental.

Es importante destacar el mantenimiento de la participación ciudadana en la institucionalización de lo que había sido una promesa de campaña. El Programa Paisano introduce como una vertiente básica la participación ciudadana. Esto se logra a partir del establecimiento de módulos de orientación y quejas, establecidos en los lugares de más intenso flujo de los viajeros internacionales.

Estos módulos mediante los cuales se hace posible y se operacionaliza la participación ciudadana se justifican a partir del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que hace de la libertad de tránsito una garantía como derecho fundamental de todos los individuos que transitan por el territorio nacional y hacia afuera de él. El Programa Paisano es una manera en la que el Estado Mexicano esta tutelando ese derecho. Lo ha hecho a través de un mecanismo de inducción de la participación ciudadana, no sólo para hacer llegar sus quejas respecto de lo que ha juzgado como violación a sus derechos, sino para hacer sugerencias de cómo se le puede servir más eficientemente.

"Para la operación del Programa Paisano, a finales de 1989 se creó una Comisión Intersecretarial, bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación; la participación de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Contraloría General de la Federación (ahora SECODAM), Comunicaciones y Transportes, Turismo y la Procuraduría General de la República, así como la colaboración de gobiernos Estatales y Municipales".⁶⁵

Este programa ha tenido como objetivo fundamental dar un trato digno y justo a los connacionales que entran y salen del país, mediante la agilización y facilitación de los trámites de ingreso de personas, vehículos y mercancías, así como de la difusión de sus obligaciones y derechos, a efecto de que cuenten con los conocimientos necesarios que les permitan exigir su cumplimiento.

⁶⁵ María Elena Vázquez Nava, *Participación Ciudadana y Control Social*, Miguel Angel Porrúa, México 1994, pp. 257

En este contexto, empezó a funcionar el 12 de diciembre de 1989, habiéndose presentado en varias ciudades de la frontera norte por subsecretarios de las dependencias comprometidas con esta política.

A partir de entonces las diversas dependencias participantes promovieron acciones de simplificación y modernización administrativa, el número de consultas realizadas por los paisanos se incrementó sensiblemente año con año, denotando el interés de éstos para conocer sus derechos y obligaciones.

Originalmente el Programa Paisano operó en 28 ciudades de la frontera norte y principales aeropuertos con intenso movimiento migratorio. La misión de estos Módulos de Orientación y Quejas, fue recibir todo tipo de reclamaciones, solicitudes de orientación sobre trámites aduanales, fitosanitarios, salud internacional, seguridad y tránsito en carreteras federales, así como quejas a fin de que nuestros connacionales estén protegidos contra vejaciones de cualquier autoridad mexicana y puedan recibir la asesoría necesaria sobre la materia. También existieron módulos en los principales cruces y puentes fronterizos, estaciones de ferrocarriles, centrales camioneras y garitas.

Hoy en día la reorientación de la SECODAM en materia de atención ciudadana incidió en forma inmediata en el Programa Paisano ya que se fortaleció su presencia regional y local, ubicando 4 Supervisorías en la frontera norte, 1 en la frontera sur y 2 en los Aeropuertos Internacionales de las Ciudades de México, D.F., y Guadalajara, Jal., para dar cobertura al 90% de los flujos migratorios. Por su importancia, se atiende prioritariamente la coordinación de esfuerzos dirigidos a este programa, además se inició la profesionalización del personal de las Supervisorías, lo que permitió atender en forma inmediata a los usuarios de los servicios y dar respuesta a sus demandas.

Para ello las Supervisorías Regionales en ejercicio de la atribución conferida por los artículos 26 fracción V y 20 fracción II del Reglamento Interior de la SECODAM, practican las investigaciones iniciales que se requieren para sustentar los hechos motivo de las peticiones, en la forma y términos señalados en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la LFRSP.

En la misma dirección están orientadas las acciones para mejorar y hacer más fluida la comunicación entre las distintas autoridades que participan y establecen así una operación más eficiente del programa, tanto en lo que se refiere a la conducta de los servidores públicos como en lo relativo a la aplicación de la normatividad en aduanas y oficinas que atienden los movimientos migratorios. Como un esfuerzo a la labor de difusión, se han entablado pláticas con asociaciones Mexico-Estadounidenses y organizaciones de trabajadores migratorios para que se amplíe el conocimiento del contenido y acciones de los Módulos Paisano de Orientación y Quejas en Estados Unidos y Canadá.

III. PROPUESTA

Ante la problemática que he expuesto respecto a la atención ciudadana que brinda la SECODAM, es necesario implementar una serie de medidas a fin de lograr que ésta sea eficiente y rápida, una de ellas es la profesionalización de los servidores públicos; es indispensable que las personas encargadas de brindar un servicio, se encuentren capacitadas para ello, para lograr así que la sociedad satisfaga sus exigencias ante esta autoridad. Asimismo, se requiere sensibilizar a los encargados de prestar un servicio público, creando en ellos un sentimiento de empatía hacia el ciudadano, además de fortalecer la ética en los mismos

A) PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La profesionalización de los servidores públicos, afortunadamente ya forma parte de la preocupación de nuestros dirigentes políticos, prueba de ello es que en el PROMAP, ya se hablaba de este medio para lograr la eficiente prestación de los servicios públicos; sin embargo, es un sistema de reciente implementación que requiere apoyo y difusión en toda la Administración Pública para lograr que se haga obligatorio e indispensable.

Como ejemplo de ello en el Poder Judicial ya se ha implementado el servicio civil de carrera, a fin de que los funcionarios de dicho poder tengan una capacitación constante, cierta antigüedad y experiencia dentro del ámbito correspondiente, para asegurar que el desempeño de sus funciones son con pleno conocimiento de la materia en la que se desarrollan, ello es muestra para la Administración Pública, de que implementar un mecanismo similar permitiría mejorar la prestación de los servicios públicos.

La Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social de la SECODAM, efectivamente se ha preocupado por implementar una serie de cursos de sensibilización que no se circunscriben al personal de esta dependencia, sino que van más allá, abarcando algunas otras entidades de la Administración Pública Federal, pero ello no es suficiente toda vez que la burocratización de los trámites impide llevar a cabo las propuestas de mejora, en virtud de que al llegar nuevamente a nuestros escritorios nos damos cuenta que es tal la carga de trabajo y las exigencias de nuestros superiores que la atención al ciudadano, lamentablemente pasa a segundo término, ya que la costumbre nos obliga a dar prioridad a las exigencias de nuestros jefes, aunado a que ellos mismos difunden esta política, entonces dónde queda el objetivo principal de la capacitación?

Considero que la SECODAM, como dependencia fiscalizadora de las funciones que desempeñan los servidores públicos de toda la Administración Pública, debe ser impulsora de la profesionalización de los servidores públicos a nivel general, es decir debe estar dirigida tanto a niveles de Dirección General

como a los subsecuentes hasta llegar a los niveles operativos, obedeciendo al tipo de prestación de servicio que brindan, a efecto de cultivar una nueva visión de servicio, partiendo de los encargados de dirigir determinada área.

Esto quiere decir que al hablar de profesionalización de los servidores públicos no me estoy refiriendo al nivel profesional que comunmente conocemos al cursar una carrera a nivel licenciatura o más, me refiero al estudio y capacitación específico respecto al servicio que se esté brindando, es decir una secretaria que tiene contacto con el público debe estar capacitada para brindar una buena atención, asimismo el Director General de determinada área, no obstante que no tenga contacto con el público, debe ser conciente de que la prioridad en el desempeño de sus funciones es atender las peticiones ciudadanas que se receiptuen en su circunscripción, independientemente de los terribles trámites burocráticos que esto implica.

B) VISIÓN ÉTICA Y SOCIAL

Lamentablemente hoy en día la corrupción en el aparato gubernamental forma parte de la vida cotidiana, toda vez que los esfuerzos que las administraciones, tanto federales como locales, han hecho a fin de erradicar esta práctica han fracasado rotundamente.

Por ello considero que para erradicar la corrupción sería más efectivo crear en los servidores públicos una conciencia ética y social que permita que desempeñen sus funciones con apego a la normatividad y con la firme convicción de servir. Ello en virtud de que pocos resultados se han obtenido al vigilar las acciones de los empleados de gobierno con el poder de policía de la Administración Pública, por el contrario se ha fortalecido esta práctica al ir absorbiendo a los propios encargados de vigilar que no se lleven a cabo este tipo de prácticas.

Es necesario implementar una formación ética en los servidores públicos, por medio de talleres de concientización que les permita atender correctamente a la sociedad y comprender las exigencias de los ciudadanos.

C) FORTALECER LA EMPATÍA

Asimismo, los servidores públicos debemos de ser concientes de que como ciudadanos, también requerimos de la prestación de infinidad de servicios públicos, y de igual forma exigimos que ésta sea eficiente y rápida, por lo cual debemos lograr empatía con el ciudadano, sentimiento fundamental para poder prestar un buen servicio.

Lograr la empatía en los funcionarios de gobierno, permitiría atender debidamente a la población, ya que al prestar el trato y servicio que a nosotros nos gustaría recibir, garantizaríamos que la satisfactoria prestación de los servicios públicos.

Pero lograr este sentimiento y convicción de servicio, forman parte de todo un proceso de capacitación y sensibilización que tal vez sea demasiado ambicioso, pero que es indispensable en el aparato gubernamental para recuperar la credibilidad en el mismo, pero sobre todo para atender debidamente a los gobernados.

Es por ello que mi propuesta es la implementación de esta formación profesional, ética y social en los servidores públicos, que permitan a la sociedad satisfacer sus necesidades, no ser víctimas de la corrupción y creer en el fin del Estado: el beneficio social.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- A varios años de emprendida la reforma hacia un Estado Moderno y sus instituciones, se observan varios hechos significativos relacionados con los ciudadanos participantes en el control gubernamental, los instrumentos de éste se complementan con las vertientes sociales de contraloría que pretenden imprimir mayor confiabilidad a la vigilancia y evaluación del desempeño de las instituciones, como de los agentes responsables de la función pública lo que redundará en una más fluida retroalimentación del aparato del Estado sobre sus aciertos o errores.

SEGUNDA.- Se ha reducido considerablemente la indefensión que caracterizaba a los grupos de menores recursos, pues se ha abierto para ellos un conjunto de cauces que les permiten interactuar con las autoridades administrativas y con ello se propicia que el ejercicio de la autoridad se mantenga dentro de los límites de la más estricta legalidad, eficiencia y equidad.

TERCERA. La contraloría social se ha constituido en uno de los medios de interlocución más importante, ya que abre espacio a la expresión de las ideas de los ciudadanos sin que se les pida a cambio más que su corresponsabilidad y su apoyo a tareas solidarias de mutuo beneficio, en términos de una comprensión recíproca y una observación estricta de la legalidad.

CUARTA.- La aceptación de la participación ciudadana en este contexto, se encuentra en un nivel muy importante ya que nos referimos a la participación tanto en la integración de los órganos políticos del Estado, en la planeación democrática, que se sustenta en la necesidad de dotar al desarrollo del rumbo y objetivos ciertos, más allá del imperio de la fortuna y la subordinación a las circunstancias, como en la evaluación de los servicios que otorga el gobierno a sus gobernantes.

QUINTA.- La atención ciudadana debe ser una de las prioridades de las autoridades ya que el aparato gubernamental ha sido edificado a fin de satisfacer de una manera ordenada las necesidades de una población, en este orden de ideas la atención de éstas, forzosamente se reflejarán en una eficaz prestación del servicio, por el contrario el no llevar a cabo el fin del Estado traerá como consecuencia la inconformidad por parte de los gobernados y la manifestación de su inconformidad a través de los medios que considere convenientes.

SEXTA.- El análisis que realicé de la atención ciudadana que brinda la SECODAM, permite darnos cuenta de que no obstante los esfuerzos que el gobierno federal ha realizado para atender las peticiones ciudadanas, aún no se ha llegado al nivel de satisfacción deseado, ello en virtud de que los trámites burocráticos que deben llevarse a cabo para la atención son tan extensos que retrasan la respuesta demasiado, independientemente de que ésta sea en sentido positivo o negativo.

SEPTIMA.- Los programas implementados para la atención ciudadana por parte de la SECODAM, así como de los que es parte integrante, permiten abarcar un amplio panorama de recepción; sin embargo, es necesario implementar mecanismos que permitan la agilidad de respuesta, ya que cuando el ciudadano se queja de un trámite, servicio o trato proporcionado por un servidor público, lo que le interesa es que se subsane la deficiencia y se le proporcione el servicio solicitado, no que desemboque en una investigación que tardará hasta un año en el mejor de los casos y que le será comunicada como archivo por falta de elementos o bien por cualquiera de las sanciones señaladas en la ley.

OCTAVA.- Es necesario crear ese sentido de empatía en los servidores públicos tanto para evitar la comisión de irregularidades, como para crear un criterio de solución rápido y eficaz de la problemática, que permita atender debidamente la inconformidad del ciudadano.

NOVENA.- Es necesario implementar mecanismos de profesionalización del servidor público, para eficientar la prestación de los servicios públicos que desembocaran en una eficiente atención ciudadana. Ya se ha hablado de la profesionalización de los servidores públicos, pero en realidad se ha llevado a cabo?, las múltiples promesas de los gobiernos se refieren al bienestar de la sociedad y a un avance del país en todos los sentidos, pero cuántas veces esto ha sido tangible y ha dejado de ser sólo una promesa.

DÉCIMA.- Hoy en día la nueva administración del país trae consigo la esperanza de millones de mexicanos para ver el cambio, que durante tanto tiempo se ha esperado, en los tres primeros meses de gobierno el actual Presidente de la República ha manifestado que se dará mucho mayor importancia al aspecto social, esto desembocará en una atención ciudadana más eficaz, o solamente será una más de las promesas?.

Como ciudadanos debemos estar muy pendientes de este aspecto ya que todos y cada uno de nosotros en cualquier momento necesitamos la prestación de un servicio público, es por ello que nuestra participación debe ser permanente a fin de que cada día se perfeccionen los medios de atención a nuestras solicitudes.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., México 1997, Ila. Edición

ARMIENTA CALDERON Y OTROS, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, INAP. Praxis, México, D.F. 1985

BARRAGÁN JOSÉ, La Responsabilidad de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S. A., México 1982

BIELSA RAFAEL, Derecho Administrativo, Editorial Ley, Buenos Aires, Argentina 1977, 6ta. Edición

BUSTER AVALOS Y OTROS, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Manuel Porrúa, S. A., México, D.F. 1984

CANASI JOSÉ, Derecho Administrativo, Edición Palam, Buenos Aires, Argentina 1977, 1ra. Edición

CARRILLO CASTRO ALEJANDRO, Modernización Administrativa y Participación Social, Miguel Porrúa Editor, México 1994

CUNILL NURIA, Participación Ciudadana, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991

DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México D.F. 1986

GONZÁLEZ DE LA VEGA RENÉ, El Regimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa S. A., México 1983

GUERRERO OMAR, El Estado en la Era de Modernización, Plaza y Valdez Editores, México 1992

MUÑOZ AMATO PEDRO, Introducción a la Administración Pública, Tomo I

VAZQUEZ NAVA MARIA ELENA, Participación Ciudadana y Control Social, Miguel Angel Porrúa, México 1994

COLEGIO DE LICENCIADOS DE CIENCIAS POLÍTICAS, Diccionario de Política y Administración Pública, México 1978

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO TOMO I AL IV, Editorial Porrúa, S.A., México 1991

MARCO JURÍDICO DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 2000, Cámara de Diputados, México 2000

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, S H C P , México 1995

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 1995-2000, S E C O D A M , México 1996