

321309

# UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR  
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979  
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



## LA PREVENCIÓN A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AL FUNCIONARIO PÚBLICO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL SERVIDOR PÚBLICO

TESIS  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
*LICENCIADO EN DERECHO*  
PRESENTA

VÍCTOR MANUEL GARCÍA HERNÁNDEZ

ASESOR DE LA TESIS:  
LIC. SERGIO AGUILAR MÉNDEZ  
CED. PROFESIONAL No. 1707116

m347606



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.

## AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES:

Por su apoyo incondicional que me han brindado a lo largo de toda su vida; por su paciencia y consejos valiosos que me han servido para terminar este trabajo.

A MI ESPOSA TANIA CUELLAR MEJÍA  
POR SU APOYO, ADMIRACIÓN Y CONFIANZA.

A MIS HIJOS CON CARIÑO:

Luisa Fernanda y Víctor Manuel, esperando que este trabajo los impulse a realizarse en la vida profesional.

A MI HERMANO JORGE GARCÍA Y FAMILIA:  
Con cariño y respeto.



A MI TÍO ÁNGEL GARCÍA Y FAMILIA:  
Con aprecio, por el apoyo que me han brindado.

A MI TÍO ROBERTO HERNÁNDEZ Y FAMILIA:  
Con admiración y cariño.

A MI TÍO JOSÉ DE JESÚS HERNÁNDEZ Y FAMILIA:  
Por su confianza y respeto.

A TODOS MIS FAMILIARES:  
Con agradecimiento y cariño.

AL DESPACHO CONSULTORES LEGALES:  
EN ESPECIAL A LOS LICENCIADOS ENRIQUE AGUILAR SOLÍS,  
RUY ALFONSO MARTÍNEZ PENICHE Y GERARDO PALMA  
ALONSO, por brindarme más que una relación de trabajo, su  
confianza y su valiosa amistad.

¡MUCHAS GRACIAS!

## ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	II
CAPÍTULO I ANTECEDENTES DEL ESTADO MEXICANO Y CONTROL ADMINISTRATIVO	
1.1 Estado, forma de gobierno y poderes federales.	2
1.2 Organización de la administración pública federal.	10
1.3 Antecedentes del control administrativo.	19
CAPÍTULO II MARCO JURÍDICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	
2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	27
2.2 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	33
2.3 Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.	40
2.4 Ley de fiscalización superior de la federación.	42
2.5 Consecuencias de los excesos de normatividad.	46

## CAPÍTULO III LA FUNCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO.

3.1 Función administrativa y servicio público.	54
3.2 Ética de los servidores públicos.	61
3.3 Uso y abuso de poder.	70
3.4 Vocación del servicio.	71

## CAPÍTULO IV PROPUESTA A UN PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO.

4.1 La responsabilidad administrativa.	74
4.2 El procedimiento disciplinario administrativo.	83
4.3 Medios de defensa ante el procedimiento disciplinario administrativo.	92
4.4 La función preventiva de la Secretaría de la Función Pública.	93
4.5 Medida de prevención al inicio, durante y al concluir un encargo público.	95
4.6 Análisis y propuestas a las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público.	106

CONCLUSIONES	112
--------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	117
--------------	-----

## INTRODUCCIÓN

Es importante mencionar que en la estructura de la administración pública federal se deben establecer reglas para una adecuada limitación del ejercicio del poder del servidor público, que propicie un adecuado control en las instituciones gubernamentales, generando una mayor confianza de los ciudadanos en su gobierno, ya que con las nuevas dinámicas que impone la globalidad, dan motivo a cambios trascendentales en las formas de actuar y en las de conducción de los programas administrativos.

La innovación y transformación de mecanismos que permitan ejercer con transparencia los recursos asignados, es uno de los retos a vencer en estos tiempos de cambio, con una ejecución efectiva de la función gubernamental en los sistemas políticos modernos que constituyan un adecuado y sano desenvolvimiento en las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Por esos motivos, es que en este trabajo se pretende abordar la responsabilidad administrativa del servidor público en la función gubernamental.

La causa principal que genera estos problemas es la deficiente o prácticamente la nula preparación académica de los servidores públicos, que generalmente tienen, encargados de velar por los intereses de la propia institución, así como salvaguardar los derechos de los ciudadanos.

La ausencia de vocación por el servicio público entre algunos servidores públicos, ha originado la utilización del poder derivado de un cargo público para fines personales, características que dados los nuevos tiempos deben ser desterradas del quehacer de la administración pública federal.

Ha llamado mi atención en particular el tema de la prevención a un procedimiento administrativo a que se puede hacer acreedor el servidor público, por cometer faltas en el desempeño de su trabajo, cargo o comisión, porque con una adecuada prevención se tendrían mejores resultados en el ejercicio de sus funciones.

Por lo tanto, el problema que me interesa resaltar se puede plantear con la siguiente pregunta; ¿la prevención a un procedimiento administrativo en el ámbito de la Administración Pública, contribuirá a concientizar a los funcionarios públicos en cuanto a sus responsabilidades?

Es así, que el objetivo radica en analizar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para de ello, derivar en una propuesta.

Dicho lo anterior, el propósito de esta tesis es proponer que el servidor público esté mejor capacitado para que realice de una forma excelente su trabajo día con día en la administración pública, es decir, aquí se propone la prevención de irregularidades, estableciendo un mecanismo rígido en la ejecución de una sanción a la que se va hacer acreedor el servidor público y no incurra en atropellamientos, por consiguiente advertir en las sanciones a las que puede ser sentenciado; tal parece que con las conductas desplegadas por el funcionario público que lesionan al Estado de Derecho y a

la ciudadanía se aplauden tales actos deshonorosos, dando vergüenza el aprovechamiento de semejante ventaja, siendo un detrimento en su función.

Es un tema actual, porque con la creciente complejidad que México vive hoy en el ámbito de las responsabilidades del servidor público en las funciones gubernamentales y la escasez de credibilidad en éstos, surge la necesidad de que la gente se interese cada vez más en saber de qué forma se va a castigar y sancionar a un servidor público.

Es un tema que merece un especial cuidado en la conducta que tiene el servidor público, porque son ellos quienes dirigen en gran medida el avance y el cambio del rumbo de este país, para que con ellos se consolide un nivel de crecimiento en mejores condiciones para todos y avanzar hacia nuevas etapas de desarrollo.

En este sentido, la Carta Magna contiene un apartado especial, referido específicamente a las obligaciones de los Servidores Públicos a los principios y a la disciplina que debe prevalecer en la administración pública federal.

El Título Cuarto constitucional, marca la pauta para el establecimiento de un sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que exige, por una parte a los trabajadores al servicio del Estado, la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones y por el otro, establece las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.



Para efectos de las responsabilidades, establece quiénes son servidores públicos, incluyendo a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal.

Su ejecución corresponde a la Secretaría de la Función Pública a través de las contralorías internas, hoy conocidas como órganos Internos de control, las cuales participan en los dispositivos de supervisión y evaluación de los servicios que se brindan en las Instituciones, identificando los problemas de orden estructural y operativos que inciden en el servicio y en su caso, detectar posibles omisiones que vayan en detrimento de la función gubernamental, así como las desviaciones administrativas con objeto de elevar la calidad de los servicios y cambiar la percepción que tiene la ciudadanía de sus autoridades.

Este trabajo pretende difundir entre los servidores públicos de todos los niveles las obligaciones a que están sujetos durante la prestación de sus servicios en la administración pública, para dar cabal cumplimiento a los lineamientos generales establecidos en el Título Cuarto de nuestra Constitución Política y al mismo tiempo, dar énfasis a las responsabilidades inherentes a la prestación sana y eficiente de los servicios públicos.

Dentro de este trabajo acepto que no se puede abordar toda la ley, porque sería interminable, realizando o haciendo reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a diferentes leyes como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por sólo citar algunas de ellas.

Para hacer este trabajo se siguió básicamente una técnica documental, apoyándome esencialmente en libros.

Es por esto que presento una propuesta para la prevención a un procedimiento administrativo en el servidor público, ya que sólo buscan acceder al poder con su carisma, liderazgo político o su poder económico, pero muy pocos son quienes demuestran su preparación para desempeñar un cargo público en aras de que este país avance y no estancarnos en enfrentar inhabilitaciones, destituciones, etc.

En el primer capítulo me refiero a los antecedentes del estado mexicano, de los modelos de organización que dieron vida a nuestra actual forma de gobierno y a las formas del control administrativo.

En el segundo capítulo se da a conocer el marco jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos.

Por otro lado, en el tercer capítulo se busca definir la función del servidor público y difundir en el marco de la ética, los deberes que la función pública impone, así como los resultados que los excesos de normatividad han generado en la administración pública, ya que en la práctica, un elevado número de normas que rigen el quehacer público, y en ocasiones la ambigüedad o contraposición de dicha normativa, ha originado un alto índice de impunidad entre los servidores públicos.

Considero que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no es acorde a la realidad respecto al procedimiento

disciplinario administrativo, porque más allá de crear beneficios a la ciudadanía y al servidor público crea desilusiones.

En este contexto, el cuarto capítulo pretende a dar a conocer una serie de prevenciones que deben observar los servidores públicos en el ejercicio de su función, con aspectos elementales que deben estar presentes tanto al inicio, durante y al concluir un encargo público. Este capítulo tiene como propósito que a manera de un manual, se pueda cumplir cabalmente con el espíritu del Título Cuarto constitucional y su ley reglamentaria y de manera preventiva, se pongan en práctica algunos de los puntos que ahí se mencionan, dedicando más tiempo a la labor gubernamental y por ende disminuyendo las distracciones que se han hecho permanentes por temor a una sanción, más que a el compromiso que tiene con la ciudadanía resaltando la actuación preventiva de la Secretaría de la Función Pública y su tendencia futura a la disminución del actuar coercitivo, pues en la práctica, se ha visto que los servidores públicos cumplen sus funciones más por temor a una sanción que por una auténtica vocación de servicio, destinando el mayor tiempo a cumplir con los excesos de normatividad, que a impulsar verdaderos programas de beneficio social, así como el procedimiento disciplinario, y los medios de defensa, que permitirán a los servidores públicos de cualquier nivel, cumplir cabalmente con sus objetivos.

CAPÍTULO I  
ANTECEDENTES DEL ESTADO MEXICANO Y  
CONTROL ADMINISTRATIVO

## **1. 1 Estado, forma de gobierno y poderes federales.**

Antes de abordar el estudio de las obligadas referencias históricas, es conveniente hacer varias precisiones y poder realizar un adecuado análisis sobre las responsabilidades del servidor público, siendo necesaria una revisión previa a la génesis y evolución a los modelos de organización que dieron vida a las actuales formas de estado y de gobierno y por ende a las instituciones y estructura gubernamental que hoy sustentan la convivencia en sociedad.

No hacerlo, limitaría la visión y entendimiento de los ámbitos donde se puede gestar una acción u omisión que de no estar apegada a la normatividad establecida conllevaría a algún tipo de responsabilidad por parte del servidor público encargado de velar por el respeto a las instituciones y al Estado de Derecho en el que se desarrolla.

Desde sus orígenes el hombre ha tenido la necesidad de convivir con sus semejantes, de relacionarse y establecer formas de organización para garantizar el respeto de sus derechos y propiedades en su núcleo social, es por eso que, paulatinamente ha establecido diversas formas de control social entre las que se cuentan reglas de convivencia, normas o leyes, además de estructurar órganos fundamentales para vigilar su cumplimiento y cuidado en un determinado territorio, formándose a través del tiempo, lo que hoy se conoce como Estado.

Derivado de lo anterior “El Estado es una sociedad establecida en el territorio que le corresponde estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica”.<sup>1</sup>

La fase inicial de la ciencia política es la postulación del Estado y su institucionalización como el centro de la vida política y jurídica de las naciones, de ahí, que analizar la esencia, permitirá entender nuestra actual forma de gobierno.

Como consecuencia de las diversas formas de gobierno que se han desarrollado en el mundo, han surgido los Estados modernos, tales como monarquías y repúblicas, la primera que representa el gobierno típico de un individuo, en el cual, el poder supremo recae en una sola persona, que es el monarca o rey, este sistema de gobierno tiene un carácter hereditario.

En las monarquías absolutas la figura del monarca tiene la calidad de soberano por lo que no existía poder alguno sobre el rey, localizándose en una situación superior a la Constitución; sin embargo, a través del avance político, social y jurídico de la sociedad se pudo lograr el sometimiento del monarca al derecho con las luchas e inconformidades del pueblo, limitándose el poder de la autoridad.

En cambio, en la monarquía constitucional, el rey se encuentra sujeto a las disposiciones de la ley suprema, independientemente de que se cuenta con otros órganos que ejercen la soberanía.

---

<sup>1</sup>.Francisco Porrúa Pérez, Teoría del Estado, p. 22.

En el caso de las repúblicas, la titularidad del Estado, no recae en una sola persona. Éstas se clasifican en presidenciales y parlamentarias. En las primeras, el presidente es jefe de Estado y de gobierno y sólo responde ante el pueblo y es independiente del Congreso; en las segundas el presidente es jefe de Estado y existe un primer ministro que es responsable ante el parlamento y jefe de gobierno.

Entre los pensadores y teóricos sobre política, destaca Thomas Hobbes, quien fue uno de los principales promotores de la monarquía absoluta; los escritos políticos de Thomas Hobbes “fueron motivados por las guerras civiles y con la intención de ejercer influencia del lado del rey estaban destinados a apoyar el gobierno absoluto y a juicio de Thomas Hobbes esto significaba monarquía absoluta”.<sup>2</sup>

Por otro lado, establecer límites al poder ha sido una constante y ardua labor en la que han participado infinidad de personas interesadas en la libertad y autonomía de México; las ideas sobre la división de poderes y salvaguarda de los derechos inherentes al hombre, han sido aspectos fundamentales en la conformación del Estado, tal como hoy se manifiesta.

Con lo manifestado en párrafos anteriores, se entiende que la distribución constitucional del poder es una forma de limitar al Estado con relación a las atribuciones que concentra; por su parte, la división de poderes como instrumento de frenos y contrapesos fue ampliamente promovida por John Locke y Charles-Louis de Montesquieu.

---

<sup>2</sup>.George H. Sabine, Historia de la Teoría Política, p. 337.

Ignacio Burgoa, ha señalado “el principio de división de poderes enseña que cada una de esas tres funciones se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se reúna en uno solo, como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales. División implica, pues, separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del Estado”.<sup>3</sup>

En este contexto, la idea de división de poderes es sin lugar a dudas, fruto del pensamiento político moderno, sin embargo, es importante no confundir la diferencia que existe entre el poder del Estado y sus funciones.

“La limitación del poder público mediante su división, es en John Locke y sobre todo en Charles-Louis de Montesquieu, garantía de la libertad individual”.<sup>4</sup>

En sus orígenes, el Estado tuvo la necesidad de intervenir en toda clase de asuntos, pues entonces se consideraba que si no intervenía podrían gestarse desequilibrios en la vida social y armónica de los gobernados.

Una de las aportaciones de Adam Smith, es que con independencia de sus ideas y la influencia en su pensamiento de los fisiócratas es que por *laissez-faire* se entiende la no intervención del Estado en la vida económica, principalmente en el campo de la producción. Alega que “el Estado es mal administrador, pues la burocracia es desidiosa, negligente y dilapidadora, puesto que no está directamente interesada en la buena marcha de la

---

<sup>3</sup>.Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, p. 580.

<sup>4</sup>.Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, p. 212.



administración, debido a que no maneja fondos propios. Como no se le puede eliminar, su intervención debe limitarse a lo estrictamente indispensable; sólo cuando la acción individual sea materialmente imposible; Adam Smith le reconoce únicamente tres funciones al Estado: administración de la justicia, defensa del País, promover y sostener aquellas instituciones que para la iniciativa privada no tengan ningún interés, es decir, que no sean lucrativas”.<sup>5</sup>

A través del tiempo y con las diversas aportaciones de los pensadores, el Estado “se encontró reducido a un mínimo en cuanto a sus fines y, lógicamente en cuanto a sus atribuciones, pues dichos fines se limitan al mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico y material en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y el libre juego de las leyes sociales y económicas”.<sup>6</sup>

Así pues, Nicolás Maquiavelo ha sido considerado, como el primer teórico del Estado moderno.

Las tendencias intervencionistas y proteccionistas del Estado han quedado en el pasado, cabe mencionar que si la tendencia en Europa durante los siglos XVI y XVII fue manejada bajo estas ideas, con el paso de los años, las experiencias vividas y las aportaciones de algunos pensadores y teóricos, han evolucionado hasta conformar lo que actualmente se conoce como Estado contemporáneo.

---

<sup>5</sup>. Moisés Gómez Granillo, Doctrinas Económicas, p. 65

<sup>6</sup>. Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p. 14.

Ahora bien, no hay que olvidar que en la medida en que el avance en las formas de abordar los problemas de una sociedad que se encuentra bajo un lazo indisoluble con el Estado, el cual atravesó por etapas en las que adoptó diversas funciones, algunas lo ubicaron como Estado protector y ejecutor de todas las funciones propias del gobierno; otras lo identificaron como Estado gendarme y posteriormente, como Estado de Derecho y Estado de bienestar.

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

Para Gabino Fraga, se entiende a la actividad del Estado como “el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga, obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales”.<sup>7</sup>

Por su parte, la historia de la conformación del Estado mexicano, trae aparejada una larga historia de lucha por consolidar las instituciones que hoy otorgan seguridad y certeza a nuestra vida en sociedad.

La soberanía nacional, principio fundamental al que da sustento a nuestra vida democrática, encuentra sus principios y sustento jurídico en el artículo 39 de

---

<sup>7</sup>.Ibid p. 13

nuestra Carta Magna, que a la letra dice: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".<sup>8</sup>

En el caso de nuestra nación, nos rige un proyecto de vida constitucional, que tuvo como antecedente, los ideales concebidos desde que México nace como nación independiente, mismos que inician su cristalización a partir del proyecto insurgente de Miguel Hidalgo y Costilla y de que José María Morelos y Pavón redactara los Sentimientos de la Nación, independientemente de la vinculación y respaldo que tuvo de importantes e ilustres mexicanos para llevar este diario al Congreso de Apatzingán.

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

El artículo 40 del mismo ordenamiento, señala: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>. Mexicano esta es tu Constitución, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, p. 153.

<sup>9</sup>. Ibid p. 156.

Las necesidades del Estado, siendo estas políticas, económicas y sociales, han precedido a la aparición del federalismo mexicano. Este sistema federal, está compuesto por Estados miembros libres y soberanos integrados en una federación, que se complementa por el conjunto de leyes vigentes constitucionales y ordinarias que regulan la creación y el funcionamiento de las instituciones públicas.

En consecuencia, para su ejercicio, el supremo poder de la federación, de acuerdo al artículo 49 constitucional, se divide en tres poderes, el legislativo, ejecutivo y judicial, mismos que nutren la vida política del país.

Es representativo y popular porque de acuerdo a la referida división, es el pueblo quien elige a los integrantes de los tres poderes;

El legislativo que se deposita en un congreso general, el cual para cumplir con su cometido se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, a las cuales les corresponde la función de hacer leyes; surgiendo la necesidad de que exista otro poder que las ejecute, lo que exige rapidez de decisión y acción;

El ejecutivo, cargo que recae en el presidente de la República y;

El poder judicial que se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, compuesta por once ministros, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal.

Esta separación de poderes asegura el irrestricto respeto a los derechos humanos y sociales del pueblo, siendo el fiel reflejo de la lucha por consolidar la libertad, la dignidad y la justicia.

Así, se entiende que sólo el ejercicio libre de las determinaciones adoptadas por las mayorías, bajo el sistema representativo, constituye una garantía indiscutible de un Estado soberano y democrático.

El referido artículo 49 constitucional, establece además de la división de poderes el hecho de que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, en lo tocante a la intervención en materia de comercio exterior se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Ahora bien, el Estado mexicano ha pretendido mantener y fortalecer el espíritu que dio origen a la lucha independiente, que hoy permita a nuestro país vivir en un clima de libertad democrática y que indiscutiblemente, su forma de organización de certidumbre a la población al garantizar plenamente los derechos consagrados en nuestra carta magna.

## **1. 2 Organización de la administración pública federal**

Se mencionó que el concepto gobierno se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos de los órganos, a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía, en este contexto, los órganos que lo constituyen conforma una unidad jurídica por medio de la cual el Estado realiza sus

funciones. Sin embargo, la palabra gobierno puede referirse a las personas que forman el órgano supremo administrativo de un país, como en la expresión “el gobierno del presidente Vicente Fox”.

Cabe mencionar que con el paulatino desarrollo del poder del Estado, se incrementaron las tareas gubernamentales, lo que trajo como consecuencia el inicio de una centralización del poder y por ende, la división de tareas y el nombramiento de titulares en las áreas administrativas en expansión. En consecuencia surgió la necesidad de contratar trabajadores subordinados para cumplir con las atribuciones y los programas encomendados a dichas áreas, originándose así las jerarquías dentro del gobierno.

La administración pública como elemento fundamental de la actividad del gobierno, ha existido desde que se formaron los primeros sistemas políticos de la antigüedad en nuestro país, los gobiernos de la república han impulsado el desarrollo económico y social con miras a lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Los cambios que ha experimentado el Estado a través del tiempo, aunado al crecimiento de su población, generaron un incremento en la demanda de servicios públicos; el aparato gubernamental se vio de pronto ocupado por un sinnúmero de trabajadores al servicio del Estado, los cuales en ocasiones no tenían claridad de la función que les correspondía desempeñar; no obstante, y haciendo uso de la ambigua y discrecional reglamentación existente aunada a la voluntad e imaginación de algunos funcionarios públicos, se cumplía con los compromisos gubernamentales.

En contraste, la contratación de personas sin experiencia en la labor gubernamental, existiendo el amiguismo, los compadrazgos y el nepotismo fueron factores que caracterizarán diversas épocas en el gobierno que desde luego, motivaron infinidad de quejas, reclamaciones y denuncias contra el servidor público, quien amparado en ese hecho y en leyes excesivamente discrecionales, además ante la circunstancia de no contar con mecanismos de control claros, descuidaban sus funciones o las realizaban a su arbitrio, imperando muchas de las veces caprichos o autoritarismos aún a sabiendas que ciertas medidas obstruían el adecuado desarrollo de las actividades; entre la anarquía prevaleciente, se generaban situaciones anómalas que desvirtuaban la esencia del servicio público dando paso a una desmedida corrupción.

Estos factores, aunados a muchos más, que no permitían la transparencia en el ejercicio de los recursos y de las funciones, originaron la imperiosa necesidad de instrumentar mecanismos de control que sirvieran para detener las irregularidades y para prevenirlos a futuro.

Ahora bien, a la administración pública se debe entender desde el punto de vista formal como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Y desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y la existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>. Gabino Fraga, Op cit p. 119.

Como ya se mencionó, centralización de las decisiones y el aumento considerable de las tareas del gobierno, generaron crecimiento del poder y en consecuencia se empezó a hablar de un modelo burocrático.

Lo que revela, la creciente complejidad de las funciones gubernamentales generó la burocratización de las instituciones como forma de organización; ésta se instaure dada la dimensión de los Estados y de su organización interna.

Acosta Romero define a la Administración Pública como “parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”.<sup>11</sup>

Ahora bien, una vez conocidos los orígenes y la evolución del aparato gubernamental, hoy México cuenta y debe contar con una sólida organización, que día con día permita tener mayor claridad en el rumbo y las metas que el gobierno federal se ha propuesto para la consecución de sus fines.

De esta forma el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “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

---

<sup>11</sup>. Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, p. 108.



Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.<sup>12</sup>

Max Weber dice que la administración pública “encierra tres clases de tareas a saber: creación del derecho, aplicación del mismo y lo que queda de la actividad de los institutos públicos después de separar aquellas dos esferas: lo que llamaremos gobierno”.<sup>13</sup>

Acorde a lo anterior, corresponde al poder ejecutivo de la unión a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, establecer las bases de organización de la administración pública federal.

Dicha ley establece en forma específica, que la administración pública se divide en:

Administración Pública Centralizada, integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y la Administración Pública Paraestatal, conformada por los organismos descentralizados, las empresas

---

<sup>12</sup>. Agenda de Amparo, Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia, pp. 53-54.

<sup>13</sup> Max Weber, Economía y Sociedad, p. 500.

de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

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

Para su adecuado funcionamiento, se ha requerido que al frente de estas estructuras administrativas estén hombres y mujeres, dispuestos a enfrentar los grandes desafíos y la complejidad de la labor gubernamental; en este sentido, la ley establece que al frente de cada secretaría, habrá un secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará de subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa, así como por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Cada secretaría y departamento administrativo contará con un reglamento interior que determinará las atribuciones de sus unidades administrativas. Cada titular expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento.

En la actualidad, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el poder ejecutivo de la unión cuenta con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Seguridad Pública.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Secretaría de Energía.

Secretaría de Economía.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de la Función Pública.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Esta misma ley establece en sus artículos “27 al 42 la competencia de cada una de las Secretarías de Estado antes mencionadas; el artículo 43 las de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los artículos del 45 al 50 establecen la creación de 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”.<sup>14</sup>

De esta forma queda claro que los órganos de la administración pública federal o local, son unidades administrativas entre las que se divide la competencia del Estado, la cual deriva de la atribución de funciones administrativas respecto a los distintos asuntos que son objeto de la propia dependencia de que se trate.

Lo anterior con el fin de lograr una adecuada racionalidad y un desempeño idóneo de las acciones gubernamentales, surge como parte de la estructura misma del Estado, una organización central con ramificaciones de especialización por cada área.

---

<sup>14</sup>.Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Leyes y Códigos de México, p. 13.

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

La población ha asumido la responsabilidad en la toma de decisiones respecto a las personas que quieren que las gobierne y han puesto un límite a los excesos y desviaciones gubernamentales que fueron característica en alguna época. El descontento por ese tipo de actitudes se ha dejado sentir y en consecuencia se ha reencauzado la política y la innovación gubernamental, que hoy permite vislumbrar nuevos tiempos y nuevas actitudes del servidor público.

La globalización ha llevado irremediamente y para bien a los gobiernos de las naciones a modificar esquemas y estructuras gubernamentales con miras a dar mayor transparencia y efectividad a las acciones que tienen que ver con la satisfacción colectiva de los gobernados.

Hoy nuestra nación es conocida en diversa latitudes y el gobierno ha puesto la mira en políticas a largo plazo que permitan una recomposición de las estructuras del aparato gubernamental que den certidumbre a nacionales y extranjeros en los ámbitos económicos, financieros, de seguridad pública, derechos humanos entre otros, dentro del contexto de la democratización del país.

### 1.3 Antecedentes del control administrativo

Los antecedentes de la responsabilidad de los funcionarios públicos en México, se remontan a los juicios de residencia y a las visitas ordenadas desde la península Ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios, tanto en la Nueva España como en el resto de las posesiones españolas de ultramar.

A continuación se señalará brevemente lo que representaba el llamado juicio de residencia y que "era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo"<sup>15</sup> y se utilizaba como medida para garantizar el buen trabajo de los funcionarios públicos en la administración. Esta institución nació en España, en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica; al nombrarse a Nicolás de Ovando, gobernador de Indias, recibiendo instrucciones para efectuar la residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla, y con este acto quedó establecido el juicio en cuestión.

Cabe destacar que el juicio de residencia que se originó en España, fue pensada para garantizar la administración, así como el control de los vastos y lejanos territorios americanos, que fueron conquistados por España, teniendo como finalidad el tratar que las disposiciones de la corona española, en el ámbito legal, administrativa o político, fueran cumplidas y que los funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa flexibilidad en el desempeño de sus funciones.

---

<sup>15</sup>. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, p.13.

Esta institución daba oportunidad a que los habitantes españoles, tuvieran que hacer oír su voz cuando el funcionario cesaba en el cargo, para denunciar sus abusos o hasta sus errores que hubiere cometido en su desempeño.

El juicio de residencia tuvo éxito en esa época, resultando una verdadera arma popular, que sirvió para evitar en lo posible los males propios de una administración compleja y variada.

Por otra parte, los funcionarios que salían sin ninguna responsabilidad del juicio de residencia, sentían que esto era un motivo de honor y satisfacción, de tal surte que este juicio de residencia no era visto con desagrado por parte del funcionario público.

Ahora bien, conocer los orígenes de la reglamentación en el actuar del servidor público implica analizar las diversas etapas históricas por las que ha transitado México; en este proceso, se han desarrollado complejos sistemas de gobierno que han formado una sólida base para el surgimiento de nuestro país.

En cierta medida, algunas de las prácticas administrativas que predominaron hasta la caída de Tenochtitlán se conservan hasta nuestros días, recordemos que con la conquista, se buscó aniquilar el sistema de gobierno que imperaba y establecer otro, sin embargo, existen vestigios de una fusión de las formas de gobierno existentes antes de la conquista y las impuestas por ésta.

Así pues, surgió entonces como antecedentes que, resulta interesante conocer algunos casos, por ejemplo el del "escribano mayor Pedro Vázquez de la Cadena, quien en 1650, según se lee en las Reales Cédulas"<sup>16</sup>, cometió un fraude con la venta de oficios, ordenando el Virrey actuar en su contra y destituirlo.

Diversos actos de corrupción se siguieron dando durante varios años, llegando el momento en que éstos alcanzaron niveles alarmantes ya que "las malas artes, pactos clandestinos y vicios de los interesados en las renunciaciones de los oficios vendibles originaron que se decretara la nulidad y quedaran sin efecto las escrituras en que no se jurase la inexistencia de pactos ocultos. En 1837 se determinó que en Hacienda no se contratara a nadie que hubiese malversado fondos; en 1839, se emite un reglamento que establece los requisitos para los empleados públicos al tomar posesión de sus puestos".<sup>17</sup>

Sobresale la Ley sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios que emitiera Juárez en 1870, como ejemplo de sencillez y efectividad.

Se ha dicho que la ley es clara y que la ignorancia no exime de la responsabilidad de cumplirla a ninguna persona. En este sentido, es importante conocer las leyes, causas, consecuencias por las que un servidor público puede ser sujeto de una responsabilidad durante el desempeño de sus funciones.

---

<sup>16</sup>.Índice del Ramo de Reales Cédulas duplicados, Expediente 95, Volumen 3, pp. 168-169.

<sup>17</sup>. José María Lozano y Manuel Dublan, Legislación Mexicana o Colección Completa de Disposiciones Legislativas, Tomo III, p. 622.



El marco jurídico de las responsabilidades tiene como antecedente las constituciones de 1824, 1857 y el primer texto de la de 1917, las cuales, únicamente establecieron el fincamiento de acciones penales por delitos comunes y la procedencia del juicio político a altos funcionarios del gobierno, sin precisarse en esa época lo que hoy se conoce como responsabilidades administrativas.

Por necesidades naturales derivadas del crecimiento de la población, la administración pública federal, amplió sus diferentes ámbitos de acción y cobertura, sin embargo, no se implementaron en la misma proporción controles para contrarrestar la inadecuada actuación de las personas a quienes se confirió el despacho de los asuntos públicos a los cuales se conoce como servidor público.

Es realmente hasta hace pocos años cuando se han desplegado una serie de acciones en las que se ve reflejado el interés del Estado por implementar normas para neutralizar las acciones u omisiones del servidor público que al amparo de la ley, y aprovechándose de las posiciones que ocupan dentro del órgano público, han afectado en ocasiones a ciudadanos que demandan trato justo y no despótico, calidad en los servicios, gratuidad en los servicios públicos, etc.

Igualmente cabe señalar que los textos Constitucionales de 1814, 1824, 1857 y 1917 han abordado el problema, pues ha sido un tema de la vida pública del país. Así como la Ley de Responsabilidad de 1896 y la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de lo Estados de 1939, y la Ley de la materia, expedida en 1979.

El legado de los mejores hombres de México, el de los renovadores, es un legado moral; una de las mayores preocupaciones de Benito Juárez y la generación de la Reformas de los Constituyentes de 1857 y 1917, así como de Lázaro Cárdenas, fue la vinculación de la moral y la práctica de órdenes normativos, pues consideraban que debía ser un soporte para alcanzar una modernidad definida con el empleo de las nuevas técnicas y de valores histórico-morales que hoy conforman nuestra auténtica tradición.

Como se puede advertir, lo que hoy se conoce como responsabilidad de los servidores públicos, no es un fenómeno nuevo. Es hasta el 4 de enero de 1980, cuando de manera más formal se inicia una reglamentación de estos aspectos, alcanzando mayor relevancia a partir del 28 de diciembre de 1982, cuando al modificarse el título IV de la Constitución Federal, propiamente se empieza a hablar de un sistema integral de responsabilidades de los servidores públicos.

Cabe aclarar, que la reglamentación previa a la reforma a que se hace referencia, no tuvo los resultados esperados, ya que las dos leyes de responsabilidades, la de 1939 y la de 1979, fueron aplicadas insuficientemente, pues su objeto era sancionar a través de contadas declaraciones de procedencia que hubo durante su vigencia. En la cámara de diputados, su aplicación real se centró en los empleados inferiores que tenían que someterse a un procedimiento de responsabilidad que implicaba la participación de un jurado popular, en los términos del párrafo quinto del artículo 111 Constitucional en su texto original, jurado que fue sustituido en la citada reforma de 1982.

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

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

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

Se han alzado voces que consideran a las acciones de control administrativo y a los órganos encargados de la vigilancia y control gubernamental como instancias intimidatorias o persecutorias de los servidores públicos; considero que estas instancias bien, son coadyuvantes del servidor público en virtud de que sus funciones permiten corregir desviaciones que sin que intervenga la mala fe o el dolo, se realizan y en muchas de las ocasiones van en detrimento de la ciudadanía, de los recursos federales y en su conjunto de la imagen pública.

Más adelante, se abordará este interesante tema, ya que si bien se ha dicho que los órganos de control sólo ven las desviaciones y por qué no decirlo, no las cosas buenas que realiza un servidor público, esto es debido a que constitucionalmente tienen como obligación actuar salvaguardando la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

CAPÍTULO II  
MARCO JURÍDICO DE LAS RESPONSABILIDADES  
DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS

## **2. 1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ha sido reformado en diversas ocasiones con objeto de adecuarlo a las nuevas necesidades derivadas de los constantes cambios en que se ha visto inmerso nuestro país para cubrir los vacíos que se han generado con el paso de los años.

Estas reformas han buscado definir los casos y las personas que a consecuencia de actos u omisiones al prestar sus servicios en la administración pública federal o local, deban responder ante la autoridad competente; tal es el caso del actual artículo 108 de nuestra Constitución Política, que es específico al señalar que: “Para efectos de las responsabilidades, a que alude este Título se reputarán 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, a 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.

El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los Municipios".<sup>18</sup>

De la lectura anterior queda en claro que el legislador previó las acciones u omisiones en que pudieran incurrir todas aquellas personas que detentan una responsabilidad en la administración pública federal y/o local,

En el marco de la renovación moral de la sociedad, que promovió facilidades institucionales para que al amparo de la ley los afectados por una actuación irresponsable de algún servidor público hicieran valer sus derechos, se reformó el Título Cuarto Constitucional, actualizándose de esta forma las bases sobre las cuales se erigiera un auténtico sistema de responsabilidades de los servidores públicos. En este sentido, el artículo 113 constitucional estableció como principio general el que los servidores públicos deben salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; para tal efecto estableció que las leyes sobre responsabilidades administrativas deberían establecer las obligaciones correspondientes para su cumplimiento.

---

<sup>18</sup>. Mexicano esta es tu Constitución, Op cit p. 307.

Sin embargo, la sola enunciación de estos valores no es suficiente para el establecimiento del status del servidor público, ya que como principios éticos estarían sujetos a la valoración de la autoridad administrativa, que subjetivamente determinaría, según su criterio, cuando una conducta los violara, faltando al principio de certeza jurídica que es indispensable en las relaciones públicas, por lo que la propia Constitución estableció en el artículo 113 que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones a fin de salvaguardar esos valores que a continuación se señalan:

“Legalidad.- Independientemente del aspecto jurídico que implica este principio su establecimiento para el ejercicio de la función pública rebasa el mandato contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales que ordenan el estricto apego al mandato legal como garantía individual, ya que en este caso no se trata de los actos que directamente afecten los derechos de los particulares, sino de que la actuación del servidor público se ajuste a la ley, independiente de su efecto en la esfera jurídica del gobernado, puesto que la legalidad en el ejercicio de la función pública, además de responder a un interés particular, queda establecida como un interés general.

Por tanto, si la actuación de un servidor público lesiona el ejercicio de la función pública, se hará acreedora a una sanción, independiente de que afecte o no en forma directa la esfera de derechos de algún particular.

Honradez.- Este valor ha sido permanente exigido a quienes se encuentran en ejercicio del poder público, particularmente respecto del manejo de los recursos del Estado, ya que tradicionalmente se han



encontrado manifestaciones contrarias a él, que lesionan la confianza puesta en los funcionarios.

Sin embargo, su contenido va más allá del aspecto económico, puesto que ella se impone como norma general de la conducta del servidor público, lo cual implica ajustar la actuación a principios morales que deben ser constantes en todo individuo.

Lealtad.- La calidad de servicio público exige la entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la nación; independientemente de intereses particulares, de partidos, o de sectas se es leal con la institución pública que tiene a su cargo el ejercicio del poder del Estado.

Imparcialidad.- El ejercicio de la función pública no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, por lo que toda la actuación de los servidores públicos debe ser realizada sin preferencias personales.

Nuestra Constitución Política establece este principio en diferentes disposiciones, como sus artículos 1º, 12, 13, 134, por ejemplo, limitando privilegios de cualquier naturaleza, por lo que, con mayor razón los agentes del estado deberán observarlo en su actuación.

Eficiencia.- Finalmente, se establece como principio la correcta utilización de los recursos del Estado, que son los del pueblo, evitando el desperdicio por su inadecuada aplicación, lo cual perjudicaría a la población.

Por tanto, todo servidor público en ejercicio de sus funciones deberá utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcionen, pues su desperdicio o desvío redundará en perjuicio de la función pública".<sup>19</sup>

De esta forma, el 31 de diciembre de 1982, es publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, posteriormente el 13 de marzo de 2002, es sustituida por la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual especifica con toda claridad y sin dejar lugar a dudas en su artículo 8º obligaciones de los servidores públicos, mencionando que su incumplimiento daría lugar al procedimiento y a las sanciones correspondientes, sin perjuicio de las normas determinadas, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Es importante señalar que dadas las funciones específicas del servidor público, nuestra Carta Magna establece casos de algunos funcionarios, que no pueden ser sancionados por actos cometidos durante el ejercicio de sus funciones, salvo autorización expresa del Congreso de la Unión. Estos casos se refieren al fuero de los senadores y diputados, dadas las opiniones que pudieran externar al amparo del artículo 61 de la misma constitución, en virtud de gozar de la más amplia libertad para expresar sus ideas durante el ejercicio de su cargo, y en consecuencia no pueden ser acusados ni enjuiciados, incluso, llegado el momento en el que dada la protección de ese

---

<sup>19</sup>. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, pp. 98-101.

derecho, pudiesen tipificarse delitos tales como difamación y calumnias, entre otros.

No obstante, como ya se mencionó, el artículo 108 Constitucional establece para los efectos de responsabilidades, a quienes se considera servidores públicos y señala, entre otros, a los representantes de elección popular, quienes serán responsables de los actos en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. En este sentido habrá que diferenciar los delitos comunes de los protegidos con motivo del fuero en su caso la fracción I del artículo 109 establece; "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".<sup>20</sup>

Las ventajas son claras, ya que del análisis constitucional, se desprende que la actuación de los servidores públicos debe estar apegada al mandato de la ley suprema.

Por lo que hace al contenido de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en vigor, cabe mencionar que el capítulo referente al juicio político, ha quedado excluido de dicha ley, quedando vigente en la anterior ley de 1982, ya que el mismo no fue derogado para tales efectos.

---

<sup>20</sup>.Ibid p. 309.

## **2. 2 Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.**

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, su antecedente inmediato es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982. Integran esta ley 51 artículos y tiene por objeto, reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las siguientes materias: sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas; autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones y el registro patrimonial de los servidores públicos.

Cabe mencionar además, que los antecedentes de la ley que hoy rige, la de 1982, tuvo diversas modificaciones las cuales fueron publicadas los días 10 de enero de 1984, 12 de diciembre de 1995, 24 de diciembre de 1996 y 4 de diciembre de 1997 en el Diario Oficial de la Federación, abrogó a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979.

Derivado de las necesidades actuales y de las nuevas políticas gubernamentales, como ya se mencionó, el 13 de marzo del 2002, se publicó el decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual señala en su artículo segundo transitorio que se derogan los títulos primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo

que respecta al ámbito federal y que las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

Por la importancia que reviste el tema, y en especial las causas que pueden dar origen a una responsabilidad, es importante comentar que el Título Segundo referente a las responsabilidades administrativas, en su capítulo I, establece los principios que rigen la función pública, los sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público, en este sentido, el artículo 8° de la Ley comentada, señala veinticuatro obligaciones de todo servidor público, las cuales mencionaré a continuación:

I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

III. Utilizar los recursos que tengan asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública

federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado.

VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión por haber concluido el periodo para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donación, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XII de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su

empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley.

XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio, para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la ley.



XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII. Denunciar por escrito, ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX. Abstenerse en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, o de servicios relacionados con ésta con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quién se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII. Abstenerse de aprovechar la posición de su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal reglamentaria o administrativa relaciona con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Ha quedado claro que esta nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es de aplicación en los ámbitos administrativos y dirigida a los servidores públicos en funciones, de ahí la necesidad de que al asumir cualquier encargo público deban de conocerla para cumplir con los principios que establece y las obligaciones que regula, independientemente de conocer a la perfección los documentos básicos que le establecen las atribuciones y funciones específicas del cargo que desempeña.

No hay que pasar por alto que lo que hace el servidor público es que en ocasiones la Secretaría de la Función Pública, órgano encargado de sancionar al servidor público, practica auditorías y por el simple hecho de referir con estadísticas a la ciudadanía, castiga al servidor público al emitir sus resoluciones sanciona indiscriminadamente a dicho servidor, esto se traduce en que abusan del poder.

### **2. 3 Reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública.**

A partir del 11 de abril del 2003, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cambia de nombre y se convierte en la Secretaría de la Función Pública que es la encargada de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos como órgano del Poder Ejecutivo Federal, independientemente de tener a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que en lo particular le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, la Ley General de

Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Esta Secretaría rige su actuación por un reglamento interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995, ha sido reformado por decretos publicados el 29 de septiembre de 1997, 4 de septiembre del 2000 y la más reciente el 12 de diciembre de 2003, se integra por setenta y cinco artículos y cuatro transitorios, establece funciones específicas y las unidades administrativas con las cuales se auxilia el titular de la misma, que son las siguientes: tres Subsecretarías: la de Gestión Pública y Contraloría Social; la de Normatividad, y la de Atención Ciudadana; y de la función pública; una Oficialía Mayor, las Unidades de Asuntos Jurídicos, de Control y Evaluación de la Gestión Pública, de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, Contraloría Interna, trece Direcciones Generales, dieciséis Direcciones Generales Adjuntas, un Órgano Administrativo Desconcentrado, y una Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Así también en relación a este apartado, las fracciones XI y XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que entre las funciones de la Secretaría de la Función Pública, contará con los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como los de las áreas de auditorías, quejas y responsabilidades de tales órganos, los cuales tendrán el carácter de autoridad; así como con los delegados, comisarios públicos y los supervisores regionales 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.

El artículo 60 del reglamento interior mencionado establece que “la Secretaría designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental a los delegados y subdelegados ante las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus Órganos Desconcentrados, así como ante la Procuraduría General de la República, y a los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal”.<sup>21</sup>

En este orden de ideas, a la Secretaría le corresponde designar y remover a los titulares de los órganos internos de control en 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 auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, en los términos a que se refiere el “artículo 37 fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”.<sup>22</sup>

## **2. 4 Ley de fiscalización superior de la federación**

Esta ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del año 2000, está integrada por 96 artículos y 7 transitorios, se incluye en el marco jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos, en virtud de que en su Título V, se establece en los Capítulos I, II, III, IV y V la

---

<sup>21</sup>.Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, pp. 134, 135.

<sup>22</sup>.Ibid pp. 32, 33.

determinación de daños y perjuicios, las responsabilidades resarcitorias, el procedimiento para el fincamiento de las mismas, el recurso de reconsideración y la prescripción de las responsabilidades.

Esta ley tiene por objeto regular la revisión de la cuenta pública y su fiscalización superior; regula la actuación de la auditoría superior de la federación, antes contaduría mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Su base constitucional se encuentra contenida en el artículo 79, que señala: La entidad de fiscalización superior de la federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta institución de fiscalización superior de la federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá

requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Ahora bien, si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se harán acreedores al fincamiento de la responsabilidad que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo, la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales y ejecutar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias

correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título cuarto de la Constitución y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

En este contexto, la Cámara de Diputados hará la designación del titular de la entidad de fiscalización, conforme al voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. El titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez; podrá ser removido, exclusivamente, por las causales graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título cuarto de la Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la federación se requiere cumplir además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de la Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes artísticas o de beneficencia.

Los poderes de la unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad superior de la federación para el ejercicio de sus funciones.

Como se podrá observar, este artículo señala que la revisión de la cuenta pública, está a cargo de la Cámara de Diputados del Congreso de la



Unión, la cual se apoya para tales efectos en la auditoría superior de la federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia cuenta pública respecto del informe que los poderes de la unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del ejecutivo federal a la Cámara de Diputados sobre su gestión financiera efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

Son sujetos de fiscalización superior los poderes de la unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejercen recursos públicos federales y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

La fiscalización superior que realice la auditoría superior de la federación, se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo, y por lo tanto, se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los poderes de la unión.

## **2. 5 Consecuencias de los excesos de normatividad**

Invariablemente todas las sociedades demandan, sin duda alguna, el establecimiento de reglas, normas y leyes que regulen su comportamiento respecto a sus demás ciudadanos, ya que si esto no se cumpliera viviríamos

en un permanente caos y la anarquía se haría presente en todos los órdenes, por ello, no sólo los abogados deben tener el conocimiento de la ley, sino todos los demás profesionales y en general, toda la sociedad para saber cómo hacer valer nuestros derechos frente a los demás, trátese de un particular o una autoridad.

El hombre como ente eminentemente social está de forma natural en constante relación con otros hombres dentro de una comunidad, en este sentido, cada persona tiene una multitud de deseos que busca satisfacer, apareciendo el interés personal de cada miembro de la sociedad, de pronto, estos intereses entran en competencia o incluso en conflicto, en este punto la tarea del orden jurídico consiste en reconocer, delimitar y proteger eficientemente los intereses reconocidos.

Así pues, los órganos del derecho, llámense legisladores, gobierno o jueces, buscan conservar lo que se entiende como orden social, en el que la exigencia de la justicia es piedra angular, de lo contrario, sería el poder del más fuerte el que prevalecería, en este sentido, el derecho se apoya en el Estado para hacer que la ciudadanía respete las normas jurídicas establecidas y en caso de no cumplirse voluntariamente hacerlo, existen órganos especializados y funcionarios públicos que tienen la encomienda de velar que se cumplan.

Sobre el particular, Rafael de Pina señala: "se entiende por derecho todo conjunto de normas eficaz para regular la conducta de los hombres".<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup>. Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, p. 218.

La definición del derecho apoyada en los conceptos de justicia permitirá tener una mayor claridad al entrar al análisis de los excesos de normatividad en este sentido vale la pena señalar lo que el maestro Daniel Kuri Breña, refiere sobre la justicia "...es el centro y el eje de toda construcción jurídica. Todo el derecho gira en torno de un valor supremo que trata de realizar en las relaciones humanas la justicia en su función arquitectónica trata de estructurar entre los hombres sus relaciones en la comunidad, según varíe la noción que se tenga de la justicia así cambiarán las orientaciones de todo el ordenamiento jurídico".<sup>24</sup>

En la Administración Pública se ha buscado siempre encontrar el equilibrio entre las leyes que se deben cumplir en un Estado de derecho con la justicia; al respecto, Toral Moreno sostiene que "...la justicia implica que los deberes se asuman y se cumplan y que los derechos se adquieran, se ejerciten y se reclamen, y así mismo, que tengan en cuenta los requerimientos del bien común. Este no es nunca algo para cuya consecución hubieran de quedar eliminados, absorbidos, o eclipsados los auténticos derechos de los ciudadanos, ni tampoco una finalidad que, para alcanzarse, exija, permita o tolere que la persona sea considerada solo un medio, sino que ha de concebirse el bien común, según se ha reiterado, como el conjunto de las condiciones que le permiten y, además le facilitan a cada uno de los integrantes del grupo social su pleno desarrollo y el cumplimiento de su destino en la inteligencia que la noción misma del bien supone por necesidad el respeto a la persona humana y el aseguramiento de los derechos que le corresponden".<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup>. Daniel Kuri Breña, La Esencia del Derecho y los Valores Jurídicos, p. 59.

<sup>25</sup>. Jesús Toral Moreno, Ensayo sobre la Justicia, pp. 133-134.

Como ya se comentó, la aspiración de cualquier sociedad en lo individual y en lo colectivo, es el respeto de sus derechos, recibir un trato respetuoso y que la justicia prevalezca en todos los ámbitos en que se desenvuelve.

Al quedar establecidas en la Constitución Política, ley suprema que rige el orden social en que nos desenvolvemos a través de las garantías individuales y demás derechos de los ciudadanos, también estableció sus obligaciones y las del Estado Mexicano, en su carácter de autoridad responsable del cumplimiento cabal de dichos preceptos jurídicos.

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

En consecuencia, para dar cumplimiento a estas responsabilidades las dependencias que integran la Administración Pública, deben de estar en una constante búsqueda por establecer mecanismos de control y evaluación que permitan prevenir conductas de los funcionarios responsables del correcto funcionamiento de las oficinas gubernamentales que por acción u omisión pudieran lesionar los intereses de la comunidad.

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

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

No siempre se ha podido demostrar que mucha normatividad es sinónimo de eficiencia o transparencia administrativa, más bien, ha quedado en claro que en esos largos y tortuosos trámites para obtener algún servicio, que como ya quedó explicado, no es una dádiva del gobierno sino una responsabilidad y por otro lado, un derecho de la ciudadanía, se esconde una amplia posibilidad de corrupción que daña tanto la imagen del gobierno,

como lesiona los intereses de quien tiene el derecho de recibirlos gratuitamente.

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

Ejemplos de lo que se menciona se han vuelto comunes en los medios de comunicación, cuántas veces no hemos escuchado casos en los que funcionarios de alto nivel han defraudado a las instituciones o al pueblo y bajo el amparo de la misma ley han evadido la responsabilidad administrativa.

El tema de la corrupción y la impunidad no sólo se encuentra en los niveles inferiores de la administración pública, sino en todos los niveles de las dependencias oficiales. No se puede hablar de que los males residen en las personas que atienden directamente al público, ya que esto va más allá, posiblemente el escudo es el que se da en las ventanillas de servicio, pero lo más grave está oculto, de ello sólo se enteran en los altos niveles, y se convierte en un secreto a voces.

La disposición del gobierno para cambiar las cosas es evidente, pero resulta claro que son los hombres, los funcionarios, los que han hecho de la

función pública una forma de vida, pero no de vida para servir a los demás, sino para servirse de un cargo público.

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

El hecho de que muchas de las veces, las mismas normas que se emitieron para controlar más eficientemente tanto al servidor público, como para establecer mecanismos de control administrativo, dificultan la investigación de conductas anómalas que interfieren en el sano desarrollo de la función pública.

La función de los órganos internos de control en las dependencias de la administración pública federal o local, es eminentemente preventiva, sin embargo, en la práctica, se han convertido en órganos persecutores de conductas que en algún grado afectan el sano desenvolvimiento de las dependencias mismas.

Otra de las funciones de dichos órganos, es ser los evaluadores de la calidad de los servicios, e identificar los problemas estructurales y operativos que inciden en el servicio y, por tanto en la percepción de la ciudadanía, hacen que sea un cambio en la institución hacia un mejor servicio.

CAPÍTULO III  
LA FUNCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO



### **3. 1 Función administrativa y servicio público.**

En un Estado de derecho como el nuestro, los gobernantes solamente pueden hacer aquello para lo que están expresamente facultados por la ley; el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, entendidas como la realización de actividades de gobierno, se realizan por funcionarios o empleados públicos, quienes a través de actividades intelectuales o materiales cumplen con la función legalmente encomendada en los diferentes niveles de la institución en que se desempeñan.

En un régimen presidencial como el nuestro, el Presidente de la República cumple durante su mandato con diversas funciones como son: Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y titular del Poder Ejecutivo; sobre este particular el artículo 89 de la Constitución Política, le señala expresamente sus facultades y obligaciones.

La fracción II del mencionado artículo 89, establece entre las facultades del Presidente de la República, nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda.

Con base en lo anterior, el nombramiento o designación de un alto funcionario, invariablemente debe estar regulado inicialmente por un mandato constitucional, posteriormente por una ley reglamentaria que en el caso concreto es la Ley de la Administración Pública Federal, la cual, en primera

instancia debe establecer el tipo de secretaría o departamento administrativo de que se trate; el mandato y las funciones generales de ésta, deben estar perfectamente delimitadas en dicho ordenamiento y en su reglamento interior se deben establecer las funciones específicas de cada una de las unidades administrativas que integren en su conjunto la secretaría o departamento administrativo, independientemente de que será un manual de organización el que las precisará y otro el que definirá sus procedimientos.

Por otra parte, al Poder Ejecutivo se le puede analizar como gobierno o poder político debido a la situación que guarda dentro del Estado, con relación a los demás poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía nacional, correspondiéndole la realización de tareas, mejor conocidas como actos de gobierno, encaminadas a orientar el desarrollo en sus diversos órdenes para el aseguramiento y mantenimiento del Estado como poder administrativo, se ubica por la relación con la ley que debe aplicar y ejecutar, dándole a sus actos un sello formal por emanar de un órgano político.

Concretamente los actos materiales que constituyen la ejecución de actos jurídicos administrativos que dentro de la administración pública revisten gran importancia debido a que la ejecución de los actos jurídicos debe estar debidamente sustentada en las leyes respectivas y debe ser emanada de la autoridad competente y del funcionario facultado para ello, ya que si no se cumplen las formalidades que el marco legal del acto que se trate, se podría incurrir en la emisión de actos que generen molestia a los ciudadanos y en consecuencia violen sus garantías individuales.

Por lo tanto, al asumir un cargo público, todo servidor público debe conocer el marco jurídico referencial de la función que va a desarrollar, por un

lado para evitar incurrir en acciones u omisiones que pudieran derivar en algún procedimiento administrativo disciplinario y/o en su caso, en acciones u omisiones que pudieran adecuar su conducta a los tipos penales previstos por la ley; pero el hecho más distinguido, es el convencimiento de cumplir con objetividad, madurez, entrega, responsabilidad, lealtad y compromiso ético, elementos integrantes que debe tener todo servidor público.

En el terreno de los gobernados, el hombre, dentro de una sociedad organizada, tiene necesidades que satisfacer en lo individual y en lo colectivo; en este sentido, el Estado para cumplir con el mandato de otorgar en tiempo y forma los servicios públicos, ha estructurado una administración pública, integrada por secretarías de Estado al frente de las cuales siempre habrá, un servidor público titular, el cual, como en cualquier Estado de derecho tiene obligaciones, responsabilidades y derechos.

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

De este análisis se puede ver que el conflicto surge entre conservar la tradición del viejo estilo sobre la forma de manejar las instituciones públicas o entrar de lleno a las nuevas corrientes de la modernización y cambio de los viejos esquemas, rompiendo con los paradigmas bajo los cuales creció y se ha desarrollado la administración pública.

Para el maestro Gabino Fraga el servicio público es considerado como “una parte tan solo de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación”.<sup>26</sup>

En el entendido que la actuación de los servidores públicos está sujeta a la ley, quedando claro que el sentido finalista de la administración pública debe ser el cumplimiento de las responsabilidades del estado encomendadas a los servidores públicos y de las obligaciones legales para evitar acciones u omisiones en el desempeño de su encargo, en este sentido, es conveniente definir quiénes son funcionarios y quiénes empleados públicos, tema ampliamente debatido en la doctrina por existir opiniones que señalan grandes distinciones, entre las que se pueden mencionar:

“1.- Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo la duración del empleo, y que mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente.

Este criterio en realidad no da ninguna base para hacer la distinción, pues bien pueden encontrarse entre los que se llaman funcionarios algunos que tienen la misma permanencia que los empleados.

---

<sup>26</sup>. Gabino Fraga, Op cit p. 243.

2.- Se recurre el criterio de la retribución para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos en tanto que los empleados son siempre remunerados.

Tampoco este criterio parece decisivo, puesto que en un régimen como el nuestro todos los servidores públicos gozan de una remuneración.

3.- También se señala como criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de derecho público entonces se tiene al funcionario; si es derecho privado, se tiene al empleado.

Como más adelante se verá, la relación de la función pública de los empleados es por su naturaleza de derecho público, y, por lo tanto, el criterio de distinción es inadmisibile.

4.- Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores.

Esta distinción, como se ve, se confunde con la de autoridades y de auxiliares que ya he expuesto en el apartado anterior.

Sin embargo, creo que la noción de funcionario no se confunde completamente con la de autoridad, pues se señalará que mientras que todos los funcionarios son autoridades, no todas las autoridades son funcionarios.

5.- Al considerar como funcionario a aquél que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la Ley y empleado al que las tiene en los reglamentos.

Como quedó indicado al hablar del origen de la competencia, todos los órganos de la Administración deben tener señaladas sus atribuciones en una ley de carácter material, sin que la distinción desde el punto de vista formal signifique facultades diversas que sean motivo bastante para hacer una distinción como la que se trata de consignar.

6.- Por último, se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública".<sup>27</sup>

Se coincide con lo anterior, y es la más correcta diferencia con el último criterio señalado ya que es realmente la idea consignada en las disposiciones constitucionales y aunque fuera de los preceptos arriba señalados que sólo enumeran a los altos funcionarios, no existen ninguna otra disposición legal expresa que señale las diferencias entre un funcionario y un empleado.

De lo anterior, se desprende el hecho de que aún existiendo diferencia entre funcionario y empleado público, ambos tienen la responsabilidad ante la ciudadanía de velar por el interés común sea el mandato supremo que guíe su actuación.

---

<sup>27</sup>. Ibid p. 129-130.

En la práctica se observa que se ha generado una cultura pública, que a través del tiempo, se ha arraigado en las estructuras administrativas, que ha permitido a los servidores públicos actuar bajo una tradición y perspectiva errónea, que es, cumplir sus funciones con miras a cuidar su trabajo a través de quedar bien y responder incondicionalmente al funcionario que los nombró, destinando una buena parte de su tiempo en desarrollar actividades para la promoción personal de sus jefes, funcionarios superiores que utilizan sus posiciones dentro de la administración pública únicamente como trampolines políticos, lo que conlleva a descuidar la función específica para la cual fueron contratados, pasando a un segundo término la lealtad institucional que es la que debería regir su actuación en la dependencia, para en consecuencia, responder eficientemente a la ciudadanía.

Con esto se puede afirmar que no en todos los casos se tiene conciencia de que esa incondicionalidad debe ser institucional, esto es, que debe responder a los intereses de la ciudadanía como primera obligación.

Por lo anterior, y en este orden de ideas para todo aquél que se dedique y esté en la administración pública debe tomar en cuenta primero que es un representante de nuestro país y segundo que ante quien se deben generar los mayores compromisos es ante la sociedad, que es a quien al final, debe rendirse cuentas, pues es quien va a recibir un servicio público eficiente o deficiente.

Ahora bien, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que establece en su artículo 3° que "Trabajador es toda persona que preste un servicio

físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".<sup>28</sup>

En este sentido, es de entenderse que los servicios que el Estado brinda se encuentran relacionados con la función pública y no con el ámbito privado, de ahí que en caso de no cumplir con las funciones legalmente encomendadas a un funcionario público, su actuación pudiera enmarcarse en los supuestos que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

### **3. 2 Ética de los servidores públicos**

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

En las sociedades modernas en la que pretendemos vivir, donde existen multitudes, sin embargo nos hemos aislado, cada vez más, la convivencia y comunicación disminuye, las ideas y pensamientos no siempre los compartimos por diversas razones o circunstancias, perdiendo con este tipo de actitudes la valiosa oportunidad de aportar algo útil en beneficio de la colectividad.

---

<sup>28</sup>. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, p 41.



Esta forma de convivencia que se ha arraigado en nuestras vidas, ha generado hasta cierto punto una preocupante deshumanización respecto a los problemas de los demás.

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

Respecto a los antiguos sistemas y formas de trabajo que aseguraron en su momento procesos dinámicos que respondieron a las necesidades imperantes para este momento, tal vez algunos ya representen cargas administrativas u obstáculos estructurales que impidan cumplir la inmensa tarea gubernamental e imponer caminos que permitan generar nuevos mecanismos para un desarrollo sustentable.

En el caso del servidor público, no alinear los propósitos personales con los institucionales y buscar nuevas formas de convivencia para contrarrestar el nocivo impacto del hostil ambiente predominante en las oficinas públicas, no permite un avance real ni la innovación de los procesos, por ello, elevar la confianza de los ciudadanos en su gobierno y que el servidor público se sienta orgulloso de su trabajo.

El servidor público debe estar conciente de la trascendencia de su labor dentro de una institución pública de él y de su compromiso, depende en gran medida el cumplimiento de los planes y programas; de su actitud depende

que las personas que demandan un servicio se sientan satisfechas y sus expectativas respecto al gobierno sean superadas.

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

“De manera especial merece destacarse la iniciativa de poner en práctica códigos de ética que sean mas rigurosos para los servidores públicos, en función de difundir valores de conducta, que se manifiesten en actitudes y normas de comportamiento, en el universo donde despliegan su labor y que incluye no sólo el amplio abanico de las relaciones con el público, sino también con los otros empleados y funcionarios, y con los bienes bajo su custodia o administración. Dentro de la gama de valores que deben orientar la función pública, como lo son entre otros, la vocación de servicio, la honestidad, la imparcialidad, la eficiencia, la responsabilidad, la disposición a la respuesta oportuna, la verdad, la pulcritud y el decoro, y la información oportuna, debe destacarse de manera especial la relevancia de la transparencia, y la limitación y reducción al mínimo indispensable de la reserva y el secreto, protervos hermanos, las veces del delito, e hijos predilectos de los comportamientos autoritarios”.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup>. Ricardo Campos A., Gobernación y Ética Pública, p. 68.

La solidez con la que deben actuar las instituciones se compromete en basarse en la ética con que actúen las personas encargadas de estructurar el quehacer público.

En la administración pública existen empleados y funcionarios que han entregado su vida a contribuir a dicha consolidación y actúan conforme a lo establecido en un Estado de derecho, cumpliendo sin que consideren dicho cumplimiento como una obligación, sino como un compromiso ético con los principios mencionados anteriormente, sin embargo, hay también quienes con su actuación han dejado mucho que desear y ello ha contribuido al deterioro de la imagen de las instituciones del Estado.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que antecedió a la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, nace en una época en que se impulsó lo que dio en llamarse la renovación moral de la sociedad, término que inspira a una reflexión sobre los aspectos y comportamientos del servidor público en el terreno gubernamental, lo que revela los aspectos éticos del servidor público.

“En el sector público se entiende la renovación moral como rectitud y eficacia, permanente apego al Derecho e ininterrumpido esfuerzo por superar diariamente las metas que cada uno se propone. Ningún proceso material será duradero, si a su lado, la sociedad no logra desterrar corruptelas, combatir la desconfianza y desechar lo que pueda desunir. Es necesario que la renovación moral genere una administración eficiente, capaz de alcanzar con sus acción los fines que persigue la sociedad organizada”.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup>. Renovación Moral, Cuadernos de Renovación Nacional, p. 19

Como se puede ver, los objetivos de otros tiempos, son los mismos en la época actual, persiste la inquietud y la intención de hacer congruente el espíritu de la ley con el quehacer cotidiano, evitando las graves desviaciones que tanto daño hacen a nuestro país.

Vale la pena señalar que para que exista comunión entre la función pública y los aspectos morales, como forma peculiar de la conducta humana los cuales van implícitos en la función pública, la ética ha de hundir sus raíces en el hecho de la moral, como sistema de regulación de las relaciones entre la ciudadanía y los servidores públicos.

Es comprensible que el comportamiento diverso del ser humano responde a necesidades específicas, su desarrollo social parte de una relación indiferenciada, en la que trabajo, arte, conocimiento y religión van enriqueciendo su conducta, de tal suerte que su comportamiento con el tiempo adquiere rasgos propios.

De esta forma, se constituye un comportamiento práctico, a través del cual, el hombre llega a transformar con su trabajo la naturaleza para producir objetos valiosos.

"Desde el momento que la política se sirve de las demás ciencias prácticas y legisla sobre lo que debe hacerse y lo que debe evitarse, el fin que le es propio abraza los de todas las otras ciencias, al punto de ser por excelencia el bien humano. Y por más que este bien sea el mismo para el individuo y para la ciudad, es con mucha cosa mayor y más perfecta la gestión y salvaguarda del bien de la sociedad. Es cosa amable hacer el bien a uno solo; pero más bella y más divina es hacerlo al pueblo y las ciudades.

A todo ello, pues, tiende nuestra indagación actual, incluida de algún modo entre las disciplinas políticas".<sup>31</sup>

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

Vincular el estudio al comportamiento esperado de un servidor público por parte de la ciudadanía, hace necesario relacionar lo moral con los terrenos político y jurídico.

En este sentido, la moral tiende a regular las relaciones entre individuos y la política comprendiendo las relaciones entre grupos humanos como forma de actividad organizada.

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

---

<sup>31</sup>. Wonfilio Trejo Reséndiz, Antología de Ética, p. 380.

Visto de otra forma, para cumplir con sus objetivos la política necesita asegurarse el consenso de los ciudadanos derivando en la necesidad de apoyarse en la moral.

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

En este aspecto es importante mencionar que “el interés colectivo de un grupo social, caracterizado en contraposición tanto con los intereses de los individuos que lo componen como con el interés colectivo de otros grupos sociales, no genera razones originales para justificar acciones, sino a razones derivadas de principios morales. Aquí cabe recordar que, por definición, las razones morales son razones últimas.

Si esto es así, entonces no se ve qué tipo de justificación se busca cuando se pregunta por la justificación de la moral, una justificación presupone por definición acudir a ciertos principios, y no se advierte a qué principios pueden acudir para justificar principios últimos, o las reglas que permiten derivar tales principios”.<sup>32</sup>

Por otra parte, las formas de comportamiento humano en el terreno legal, se relacionan más directamente con la moral, en virtud de que ambas se hallan sujetas a normas que regulan las relaciones entre los hombres se comparten rasgos esenciales pero se diferencian por otros específicos como son: ambas regulan las relaciones comunes mediante conductas obligatorias

---

<sup>32</sup>. Carlos Santiago Nino, Ética y Derecho Humanos, p. 126.

pero su cumplimiento se da de manera diferente, ya que las morales se cumplen mediante el convencimiento interno e individual, en cambio las jurídicas tienen el carácter de imperativos y responden a la necesidad de asegurar una cohesión social y su cumplimiento se realiza aunque el hombre no esté convencido de las mismas.

Así, al variar la moral de una sociedad a otra y de época a época debe entenderse que el derecho también sigue esta regla.

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

De esta forma se entiende que los actos morales propiamente dichos, son aquellos en los que se puede atribuir a quien los realiza una responsabilidad ética no sólo por lo que se propuso realizar, sino además por los resultados o consecuencias de su acción. Así, la responsabilidad se ve ligada a la autodeterminación y libertad humanas, pues sólo conociendo la opción con que cuenta tendrá el hombre libre decisión de actuar y en consecuencia puede hacersele responsable de sus actos.

Lo que sí podría darse, es una explicación de por qué una sociedad desarrolla una cierta práctica de discurso moral y por qué buena parte de los individuos tienden a participar en ese discurso. Probablemente como ha sido

muchas veces señalado intervengan en esta explicación consideraciones relacionadas con teorías evolucionistas.

Resulta conveniente para estos momentos señalar la importancia de que el servidor público valore la importancia de actuar bajo esquemas legales, sin embargo, es necesario valorar al mismo tiempo que esa actuación esté revestida o sustentada en principios morales, ya que la actuación pública va dirigida a una comunidad pluriétnica y multicultural y derivado de ello no es posible sustituir la una por la otra, ya que como se ha mencionado anteriormente, ambas están estrechamente ligadas.

Partiendo de esta idea, un individuo no puede ser obligado a vivir bajo principios morales de los cuales no esté convencido en practicarlos, ni de actuar de cierta forma, ni siquiera, por el hecho de formar parte de un grupo de servidores públicos que tanto en lo individual como en lo colectivo, trabajan para alcanzar un fin común para la sociedad, más bien, deben ser el convencimiento personal por una parte la consecución de ideales o la auténtica vocación de servicio, los principios que guíen sus actos. En todo caso, debe ser consciente de que será su adaptación o alejamiento de dichos principios lo que lo llevarán, para bien o para mal a adoptar decisiones que le van a implicar consecuencias eminentemente legales.

En este orden de ideas, la ética convenida dentro de la administración pública y en general en todas las órdenes de gobierno, será el hilo conductor que permitirá vislumbrar una nueva forma de ver y hacer las cosas, así como de encontrar satisfacción por lo que hace, logrando un sano equilibrio entre el ser y el deber ser de los funcionarios públicos.



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

### **3. 3 Uso y abuso del poder.**

Toda sociedad organizada es dirigida por la voluntad de todos sus integrantes. Esta voluntad constituye el poder del grupo y surge a través de la soberanía. Ésta es un atributo esencial del poder político que recae en los servidores públicos encargados de cumplir con los mandatos que les ha conferido la población, a través de los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, pero ese poder no es ilimitado y aunque tiene el carácter de autónomo está sometido al derecho, su ejercicio se encuentra normativamente regulado.

Los entes encargados de ese poder adquieren la investidura para gobernar de acuerdo al marco jurídico encabezado por la Constitución Federal.

Pero cuando el uso de ese poder da como consecuencia un beneficio propio o que sea totalmente alejado a los fines para los cuales le fue conferido surge el abuso del poder que actualiza el nacimiento de medios jurídicos coactivos para poder ponerle freno a ese poder abusivo.

Cuando los servidores públicos se apartan de los principios que rigen su actuación, lesionan gravemente la confianza que la sociedad deposita en sus gobernantes, inhiben la iniciativa de los ciudadanos, debilitan las instituciones nacionales y quebrantan el Estado de Derecho.

Por lo que el desarrollo de actuación de los servidores públicos de la administración pública federal debe ser apegada a preceptos éticos que son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y no realizar esas funciones públicas por el temor a ser sancionado sino que debe de llevar inherente una decidida actitud de servicio y así elevar la calidad del servicio público.

### **3. 4 Vocación del servicio.**

La función pública en nuestro país, es una gran estructura administrativa que requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos, los cuales aportan su actividad intelectual o manual para atender los propósitos del Estado mediante determinadas prestaciones. Las transformaciones profundas experimentadas por los estados modernos le han obligado a realizar una labor intervencionista amplísima que exige condiciones adecuadas en las personas físicas que asuman las tareas política, tales como su valor moral y capacitación técnica, así como disciplina de su actuación y la conciencia de su elevada misión.

En nuestro país es cada día más numerosa la organización administrativa, lo que ha orillado al Estado a crear diversos regímenes jurídicos especiales. Lo que ha hecho, ha acabado por aportar nuevos principios de organización. En legislación positiva mexicana cabe señalar que

en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al título IV constitucional denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", se dijo que el cambio en la denominación al de servidores públicos tenía como propósito acentuar el carácter de servicio a la sociedad que debía observar todo servidor público en su empleo, cargo o comisión. Es importante destacar que el móvil de la reforma constitucional de 1982, se debió al programa de renovación moral instituido por el Presidente de la República de aquel entonces que integró a su programa de gobierno por el cual trató de eliminar la práctica negativa social generalizada a favor de la corrupción. La función pública entonces, no se tomó como un privilegio, sino que implicaba necesariamente, la responsabilidad del servidor público que mantiene y sostiene a un gobierno determinado, de manera que la función pública es, finalmente, una de las más elevadas responsabilidades sociales.

El ataque a la corrupción se encuentra asociado con el cumplimiento estricto de los principios del Estado de Derecho. De ahí que sería simplista creer que la renovación moral se reduce a una persecución y a una sanción de los servidores públicos corruptos, sino que para el gobierno, la renovación moral en su expresión práctica equivale al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del Estado, la mejor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración.

CAPÍTULO IV  
PROPUESTA A UN PROCEDIMIENTO  
DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO.

#### **4. 1 La responsabilidad administrativa.**

En este capítulo se analizará el Título Cuarto Capítulo Único denominado De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servidor público, en la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el cual contiene cuatro artículos en los cuales nos señala las formas de garantizar el cumplimiento que la ley impone al servidor público.

Partiendo del hecho de que la responsabilidad es un concepto ético y jurídico; y su objetividad es la toma de conciencia para la acción, sus efectos son particulares y generales y sus consecuencias jurídicas, morales y políticas, se puede decir que la responsabilidad administrativa está estrechamente vinculada con el servicio público.

La responsabilidad surge precisamente del incumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas propias de dicho servicio, este hecho da lugar al inicio de una investigación previa y en su caso a una responsabilidad y a la consecuente aplicación de las correspondientes sanciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La responsabilidad administrativa derivada de actos u omisiones que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

eficiencia que deben observarse en el desempeño de un empleo, cargo o comisión.

Para tales efectos, la Secretaría de la Función Pública y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tienen el carácter de autoridad respecto a todas las dependencias de la Administración Pública Federal.

Esta exigencia coincide también con la impuesta al trabajador por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 44, fracción I, que cita: “Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos”.<sup>33</sup>

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

Para iniciar el procedimiento administrativo correspondiente basta pues, la queja o la denuncia, y la Secretaría de la Función Pública instrumentará los mecanismos relativos para que las quejas o denuncias se resuelvan conforme a los lineamientos marcados por la propia Ley.

---

<sup>33</sup>. Ibid p. 61.

Los criterios para la imposición de las sanciones están señalados en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los cuales se basan en:

I.- La gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas ilegales.

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor.

III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio.

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

El servidor público que resulte responsable en la resolución administrativa que dicte la Secretaría de la Función Pública a través de los titulares de las áreas de responsabilidades de cada dependencia, conforme a los artículos 25 y 26 del mismo ordenamiento, podrán optar entre interponer el recurso de revocación dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva ante la misma autoridad que emitió la resolución o podrán impugnarla directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, asimismo, las resoluciones que se

emitan dentro del recurso de revocación también podrán ser impugnables ante dicho Tribunal Federal.

Según lo dispuesto por el artículo 30 de la citada ley, las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal y se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

Con toda precisión, el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece el catálogo de sanciones aplicables por responsabilidad administrativa, sin embargo, antes de señalarlas es importante mencionar que la Ley de Responsabilidades de 1982, establecía en materia de sanciones, primeramente el apercibimiento privado o público y en la nueva ley ya no aparece esta sanción, que era una forma preventiva de señalar al servidor público su falta, error o acción irregular, para el caso de reincidir se le aplicarán cualquiera de las restantes.

Ahora bien, la nueva ley establece las siguientes:

I.- Amonestación privada o pública.

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción Económica, e.



V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Ahora bien, la amonestación es una llamada de atención que se hace en forma privada o por escrito e implica la amenaza de aplicar sanciones mayores en caso de reincidencia y es impuesta por la Secretaría de la Función Pública o sus auxiliares en cada dependencia y ejecutada por el jefe inmediato.

Lo que corresponde a la suspensión como sanción es temporal entre el mínimo y el máximo referido en el artículo 13 ya mencionado, sin embargo dentro del procedimiento administrativo también puede aplicarse la suspensión temporal de un servidor público, según lo establece la fracción V del artículo 21, cuando a juicio de la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades así convenga para la conducción o continuación de las investigaciones, la cual no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute.

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

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

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

La destitución implica la separación definitiva del cargo o empleo, atañe necesariamente a la temática del derecho laboral, de ahí que sea necesaria la demanda de dicha destitución por el superior jerárquico ante las autoridades laborales correspondientes y en los términos de las leyes respectivas. Si el superior jerárquico no actúa, la Secretaría de la Función Pública puede presentar la demanda y dar seguimiento al procedimiento.

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

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

Para que un servidor público inhabilitado por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría de la Función Pública, en forma razonada y justificada de tal circunstancia. El no hacerlo será causa de responsabilidad administrativa en términos de la Ley Federal de Responsabilidades

Administrativas de los Servidores Públicos quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

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

Por otro lado, el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece como lo hacía la ley anterior en su artículo 77 bis, que en los casos de que se haya causado daños o perjuicios a particulares, éste le sean indemnizado en la propia vía administrativa, conservando el Estado, el derecho de repetir contra el servidor público. Esto representa un gran adelanto ya que el particular evita el acudir a la vía judicial para exigir la responsabilidad civil con el consiguiente costo en tiempo y recursos.

De esta forma el servidor público está obligado a informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones, así como también, abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Como comentario al párrafo anterior, se destaca lo siguiente, debería de ser lo más correcto prevaleciendo en todo tiempo y lugar que el servidor público que tenga conocimiento acerca de un colaborador de su área, y que haga del mal manejo de recursos públicos federales, lo haga del conocimiento al superior jerárquico del acto en el que está incurriendo, se ha visto que a la ley ya no le temen, demostrando claramente que la abundancia de leyes y regulaciones no eliminan el mal desenvolvimiento de las actividades y es necesario evitar conductas que implique el incumplimiento de sus obligaciones, teniendo el cuidado y la imperiosa necesidad el supervisar respecto de la correcta aplicación de los recursos.

A manera de ejemplo se hace la siguiente cita en lo publicado en el periódico diario monitor, del día 19 de abril del año 2005, en el que la Secretaría de la Función Pública resuelve sancionar al presidente de Provida, quedando inhabilitado por 15 años y se le aplicó una multa por 13 millones 237 mil 377 pesos, es decir, si se tuvieran las medidas preventivas para no tener el resultado que emite la Secretaría de la Función Pública, se podrían disminuir este tipo de sanciones que por demás son exageradas.

En este entorno, se propone que conjuntamente la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, al igual que la Procuraduría General de la República una esfuerzos humanos para cuidar que los recursos públicos sean ejercidos de manera transparente.

Ya que si el pueblo es el que ejerce la soberanía y la deposita en los servidores públicos, lo menos que espera es que éstos realmente sirvan en lo que se les confía y no que se sirvan de lo que se les confía para beneficio propio o para sus familiares.

Por lo que hace a la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración de situación patrimonial, el artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece tres tipos de declaración que son:

a) Declaración inicial, la cual debe presentarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del ingreso al servicio público por primera vez; reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de su último encargo; cargo de dependencia o entidad, de no presentarse la declaración en este plazo sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un periodo de quinde días naturales.

b) Declaración de conclusión del encargo, la cual deberá presentarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión. En caso de omisión sin causa justificada, se inhabilitará al infractor por un año previo procedimiento administrativo.

c) Declaración de modificación patrimonial, la cual deberá presentarse en el mes de mayo de cada año.

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

Así mismo, la Secretaría de la Función Pública hará declaratoria al Ministerio Público, en su caso cuando un servidor público sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento sustancial de éste, representado por sus bienes, los de las personas a las que se refiere el artículo 43 de la ley, y a aquellos a quienes se conduzca como dueños, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

#### **4. 2 El procedimiento disciplinario administrativo.**

El procedimiento disciplinario administrativo tiene su origen en el control de legalidad de la actuación del servidor público como entes de la administración pública federal, en este sentido, la Constitución de 1917 acogió en los siete artículos que integran el título cuarto dos principios fundamentales: el de igualdad ante la ley de todos los habitantes de la República y el de la responsabilidad de todos los servidores públicos, así como el procedimiento para juzgarlos y la penalidad respectiva.

Siguiendo el principio del marco normativo mexicano, el procedimiento disciplinario administrativo se encuentra establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En su articulado, esta ley precisa qué actos u omisiones son causa de responsabilidad administrativa, establece quiénes pueden incurrir en ella, qué sanciones son aplicables, cuál es el procedimiento para imponerlas, y qué autoridades lo sustanciarán.

Este procedimiento se rige por los derechos subjetivos públicos de audiencia y legalidad, consagrados en nuestra Carta Magna, siendo una sucesión de actos y hechos que tienen una triple vinculación entre sí, siguiendo un orden cronológico, en cuanto que tales actos se verifican progresivamente durante determinado tiempo, lógica en razón de que se relacionan entre sí como presupuesto y consecuencia, y teleológica, pues se analiza en razón del fin que persiguen.

Este procedimiento administrativo goza de autonomía ya que el vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta como son el laboral, penal, civil, político y administrativo en cuanto que al desarrollo de su labor implica una función pública.

Pues como ente, sujeto de derechos y obligaciones debe responder a las conductas que le son atribuible de manera que al servidor público se le pueden instaurar diversos procedimientos autónomos entre sí, cada uno de ellos ya que se le puede imputar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, laboral, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La responsabilidad administrativa se atribuirá a los servidores públicos cuando falten a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, siendo los siguientes elementos:

A.- Investigación previa:

Las autoridades legalmente competentes para imponer las sanciones por faltas administrativas son la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno de la dependencia de que se trate o el titular del área de responsabilidades previo procedimiento administrativo que deberán instaurar a los servidores públicos presuntamente responsables mediante el siguiente procedimiento:

La investigación en el procedimiento administrativo se iniciará mediante cualquiera de las siguientes formas:

I.- A través de quejas o denuncias que instauren los gobernados por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos que marca el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es relevante hacer énfasis en que el artículo invocado es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que está sujeto, por lo que si ejerce su función en contravención a dichas obligaciones, no es necesario que la conducta irregular del servidor se encuentre tipificada en forma específica, es suficiente establecer que no se ajusta a los supuestos o principios exigidos para examinar la presunta responsabilidad que la acción u omisión pudiera ocasionar.

II.- Todo servidor público deberá denunciar por escrito cualquier hecho que, a su juicio, sea causa de responsabilidad administrativa imputable a servidores públicos sujetos a su dirección, teniendo dos opciones: informar al superior jerárquico todo acto u omisión de sus subordinados, o bien hacerlo del conocimiento de la contraloría interna.



III.- La Secretaría de la Función Pública por medio de investigación y auditorias.

A manera de comentario y propuesta se sugiere lo siguiente: sería congruente señalar en la etapa de investigación previa para fincar alguna responsabilidad administrativa al servidor público presuntamente responsable que se establezca una comisión integrada por ocho ciudadanos (que tendrá que hacerse previamente seleccionados, ya que se escogerán siendo ésta de manera voluntaria y aquellos que hayan tenido una trayectoria reconocida en su vida como escritores, catedráticos, civiles, ya que somos alrededor de 106 millones de habitantes en este país), la cual estará facultada para revisar y apoyar a la Secretaría de la Función Pública y así entre ésta y la comisión determinar si es sujeto o no al procedimiento, si el servidor público es responsable y sometido a una sanción administrativa, esto con el fin de dar mayor credibilidad a la ciudadanía de que lo que se está investigando, algo que no se debe de olvidar es que la Secretaría de la Función Pública deje de pertenecer al poder ejecutivo para que sea un organismo autónomo y deje de ser parte y juez en este tipo de procedimientos.

B.- Procedimiento:

El Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece con toda precisión el procedimiento mediante el cual en caso de acreditarse la presunta responsabilidad del servidor público, imponga las sanciones administrativas que correspondan, en este sentido, la Secretaría, el contralor o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrolla ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se el imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia debe mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles:

II.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda.

III.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV.-Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa o posteriormente al citatoria al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, o cargo comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que en el puesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resulte responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto al procedimiento que se señala en este apartado y de igual forma a manera de comentario y propuesta se menciona lo siguiente: con la comisión creada se fiscalizará que se desenvuelva adecuadamente la diligencia de la audiencia, una vez concluida ésta, la comisión se reunirá con

los funcionarios de la Secretaría de la Función Pública para argumentar y exponer sus puntos de vista para dar recomendaciones al momento de dictar resoluciones administrativas, con esto se daría empleo a un pequeño número de personas y contribuir al buen camino de la administración pública.

Lo anterior con el fin de que desaparezca la Auditoría Superior de la Federación, o no, y que se unan esfuerzos para dar mayor credibilidad a nuestros gobernantes que tanta falta hace a nuestro país.

#### C.- Motivación de las resoluciones

Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría de la Función Pública y de las contralorías internas durante el procedimiento constarán por escrito, y se asentarán en el registro de inhabilitación.

Toda resolución emitida con motivo del procedimiento disciplinario administrativo será emitida atendiendo a lo que dispone el artículo 16 Constitucional, el cual previene que nadie puede ser molestado en su persona, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a las autoridades, no a que simplemente se apeguen, según su criterio personal íntimo, a una ley, sin que se reconozca de que ley se trata, y los preceptos de ella, que sirvan de apoyo al mandamiento relativo de las propias autoridades, pues esto ni remotamente constituiría garantía para el procesado; por lo contrario, lo que dicho artículo les está exigiendo es que citen la ley y los preceptos de ella en que se apoyen, ya que se trata de que justifiquen legalmente sus proveídos haciendo ver que no son arbitrarios, de igual manera les exige que señalen las causas materiales o de hecho que hayan

dado lugar al acto autoritario, sin que pueda admitirse que esa motivación consista en expresiones generales abstractas, sino que siempre deben ser razones y causas concretas inherentes a los hechos.

#### D.- Ejecución

La resolución que surge como consecuencia del procedimiento disciplinario administrativo puede ser impugnada por la parte a quien perjudique, y, como consecuencia de tal impugnación, ser modificada, revocada y aún confirmada. Y para que una resolución produzca plenamente sus efectos es menester, por consiguiente, que cause ejecutoria, es decir, que adquiera firmeza, también puede adquirir ese carácter cuando transcurrido el plazo para interponer los medios de defensa ésta no se haga valer.

Sentencia ejecutoria es pues, la que no puede ser modificada o revocada por ningún medio jurídico y constituye, por lo mismo, la verdad legal.

Las autoridades legalmente competentes para imponer las sanciones por faltas administrativas son la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno de la dependencia de que se trate o el titular del área de responsabilidades previo procedimiento administrativo que deberán instaurar a los servidores públicos presuntamente responsables mediante el siguiente procedimiento.

### **4.3 Medios de defensa ante el procedimiento disciplinario administrativo.**

#### **a) Recurso de revocación administrativa y juicio de nulidad**

El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a la Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación ante la autoridad que emitió la resolución o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnante ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante el Juicio de nulidad.

El recurso de revocación será interpuesto por el servidor público sancionado dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La demanda de nulidad será intentada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

#### **b) Revisión fiscal y juicio de amparo directo**

Contra las resoluciones que dicten las salas regionales metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en las que se haya controvertido la conducta de un servidor público, habiéndose declarado la nulidad del acto que le fue atribuido, y teniendo como efectos esa nulidad,

absolver al servidor público de responsabilidad alguna, la Secretaría de la Función Pública podrá interponer el recurso de revisión fiscal por violaciones procesales cometidas durante el juicio de anulación y por violaciones producidas en la emisión de la sentencia.

Tratándose las mismas resoluciones que dicten las salas regionales metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en las que se haya controvertido la conducta de un servidor público, habiéndose confirmado el acto que le fue atribuido al servidor público éste podrá intentar el juicio de amparo directo, ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

#### **4. 4 La función preventiva de la Secretaría de la Función Pública.**

Conforme a la tradición del Estado mexicano, la actuación de la Secretaría de la Función Pública ciñe su actuación escrupulosamente al respecto de las garantías individuales de los servidores públicos, y se constituye como el órgano encargado de prevenir y en su caso sancionar las conductas que no se apeguen a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben regir en el servicio público y que tanto afectan la marcha normal de la administración pública en nuestro país, así como de los intereses públicos fundamentales.

De conformidad con la fracción I del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta Secretaría es la entidad encargada de organizar y coordinar las actividades del sistema de control y evaluación gubernamental, por su parte el artículo 38 fracción VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, corresponde a la dirección de



responsabilidades y situación patrimonial establecer programas preventivos en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Corresponde a la administración pública realizar una serie de actos para obtener la satisfacción de los intereses de la colectividad, mediante la prestación de servicios públicos y en cuya prestación asume todos los riesgos, debiendo permitir, por otro lado el desenvolvimiento de la actividad de los particulares en el marco jurídico que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus leyes reglamentarias, fundándose entre otros en los siguientes principios que caracterizan al servicio público:

“1.- El principio de cambio que autoriza u obliga a la constante modificación del servicio, en relación con sus propias exigencias.

2.- El principio de continuidad que caracteriza al servicio público, pues debe prestarse sin interrupción.

3.- El principio de igualdad respecto a los usuarios, o beneficiarios del servidor público.

4.- El principio de seguridad que en varios casos limita la acción de los particulares mediante el empleo de la coacción”.<sup>34</sup>

Se insiste: que la capacitación sería uno de los elementos importantes para la prevención, para contrarrestar el fracaso mismo de la Institución, ya que los servidores públicos es lo más importante para implementar un

---

<sup>34</sup>. Miguel Galindo Camacho, Derecho Administrativo, p. 265.

verdadero y adecuado diagnóstico que vaya dirigido al servidor público y con esto se pueda tapar el hoyo y no dejar un precipicio en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dándole un mayor énfasis en la prevención, para quitar esa figura inquisitoria en la ley y que posiblemente el servidor público cuenten con asesoría jurídica durante su gestión.

La Secretaría de la Función Pública como integrante del Poder Ejecutivo Federal tendrá que introducir el principio de división de poderes en materia de responsabilidades de los servidores públicos, pues hasta que se haga lo anteriormente comentado la Secretaría de la Función Pública dejará de ser juez y parte, pues es la que juzga e impone sanciones y solo así estará orientada a cumplir con la misión de conducir responsablemente, de manera democrática y el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de Derecho.

La función preventiva a que se hace referencia tiende a evitar el daño que pueden causar las relaciones de producción inequitativas, la concentración de ingreso, los privilegios y la corrupción que afectan severamente a las instituciones y a las personas. En este sentido basta recordar el dicho: "vale más prevenir que sancionar".

#### **4. 5 Medida de prevención al inicio, durante y al concluir un encargo público.**

Los objetivos de la labor gubernamental por parte de algunos funcionarios públicos de diferentes niveles y jerarquías han motivado que con el paso del

tiempo se deteriore la imagen del poder público de las instituciones, con ello, se han diluido un sin fin de valores, principalmente la ética en la administración pública, también se ha perdido en mucho la vocación de servicio y en algunos casos se han incumplido las responsabilidades que debe tener todo servidor público.

En consecuencia, la difusión de algunos casos en los medios de comunicación de nuestro país, ha originado malestar entre la ciudadanía y al mismo tiempo, la ha puesto en alerta sobre los mecanismos que la Secretaría de la Función Pública pone a su disposición para presentar quejas y denuncias.

Derivado de lo anterior solo ha concluido en recomendaciones a los titulares de las áreas para modificar procedimientos administrativos que no se encuentran apegados a la normatividad establecida por las dependencias gubernamentales, y no sólo en eso han concluido, también un centenar de funcionarios públicos han sido amonestados, suspendidos, destituidos del cargo o en sus caso inhabilitados.

Lo anterior se debe a que como no está capacitado el servidor público desde al más alto nivel hasta el más bajo, se crea entre el mismo una falta de gobernabilidad y surge desde mi particular punto de vista ausencia de competencia y facultades, dando inicio al procedimiento disciplinario administrativo, invocando en muchas ocasiones preceptos jurídicos incongruentes, siendo de explorado derecho que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite.

La ley de responsabilidades establece que en todas las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones del servidor público, haciendo la reflexión sobre la gran responsabilidad que implica asumir la titularidad de un cargo en el gobierno, no tanto por el temor a que la ciudadanía pueda hacer uso de dichos mecanismos de denuncia, sino más bien, la reflexión se debe centrar en cómo cumplir cabalmente y con ética la encomienda recibida, ya que no se trata de un simple empleo, sino más bien, de una responsabilidad ciudadana, legal y moral.

Por otro lado, cabe resaltar que los órganos internos de control no sólo se allegan de información a través de las quejas y denuncias ciudadanas, tan necesarias en algunos casos para conocer la percepción de los ciudadanos respecto a los funcionarios públicos y empleados al servicio del Estado, es también a través de auditorías de diversa índole como dichos órganos verifican el cumplimiento de la normatividad y el apego a los cinco valores a que se refiere el artículo 7° de la mencionada ley, en lo referente a "salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público".<sup>35</sup>

La Secretaría de la Función Pública, el superior jerárquico y todos los servidores públicos en general, tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias, en este sentido, incurre en responsabilidad un servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando que cualquier medio inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de una queja o denuncia, o que con

---

<sup>35</sup>.Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Op cit p. 1378.

motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen.

Conforme al artículo 5° fracción XIX del reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública, una de las facultades de su titular es la designación y remoción de sus delegados en la Administración Pública Centralizada, a los Comisarios en las entidades de la Administración Pública paraestatal, de los titulares de los órganos internos de control y de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de dichos órganos en las propias dependencias y entidades y en la Procuraduría General de la República.

En este contexto y por considerarlo de gran importancia, se decidió dejar en los primeros capítulos de este trabajo la labor correctiva o sancionadora de la Secretaría de la Función Pública. Ahora en este capítulo, se analizó el papel preventivo de dicha Secretaría en virtud de que es, en este terreno donde existe tierra fértil para impulsar realmente un cambio en las formas de ver y hacer las cosas en la administración pública, que mucha falta hace en estos tiempos de cambio.

Ahora bien, el titular de dicha Secretaría, conforme a su reglamento interno, tiene la facultad para proponer los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de desarrollo administrativo integral, con objeto de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la simplificación administrativa.

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

Los servidores públicos siempre deben tener presente que en el terreno práctico existen causas específicas reguadas por la ley que pueden dar origen a un procedimiento administrativo de responsabilidad, sin embargo, de ese mundo de regulaciones no siempre nos preocupamos o estamos enterados y por acción u omisión se pueden llegar a descuidar las facultades conferidas, generándose daños a la ciudadanía, en este sentido, se insiste y es necesario que el papel de la Secretaría de la Función Pública, haga la instrumentación de mecanismos preventivos de control para evitar este tipo de acontecimientos.

En la práctica existen tres momentos clave que un funcionario público debe tener presente, el primero, al ingresar a prestar sus servicios dentro de una secretaría de Estado, es decir, al momento de asumir la titularidad de un cargo público, en el acto conocido de entrega recepción, en éste, tanto el funcionario que entrega y deja vacante la titularidad del puesto que desempeñó, como el que recibe, tienen la responsabilidad de responder, el

primero de todas aquellas acciones u omisiones desarrolladas durante su gestión; el segundo de continuo cumplimiento cabal con las tareas, los objetivos y programas propios del encargo, y el tercer momento es al separarse de un empleo, cargo o comisión, lo que implica la entrega de todos los bienes y recursos asignados para garantizar el adecuado desempeño de su encargo y la continuidad en la prestación de los servicios públicos, por lo tanto, como se inició, se debe dejar todo en completo orden y con un informe sobre los avances que se tuvieron durante la gestión que concluye.

A.- Previsiones al inicio o toma de posesión de cualquier encargo público.

Es común que cuando en una dependencia de la administración pública federal o local se generan movimientos de funcionarios en sus estructuras administrativas, se presente entre el personal que las integra un sentimiento de angustia o rechazo a dichos cambios, bien porque con los funcionarios salientes se desarrollaron ligas de amistad, compañerismo o de corrupción al amparo de la ley, por ello, es muy importante que cuando un funcionario público asume una responsabilidad en el nivel de que se trate, debe tomar una serie de precauciones que le permitan asumir la titularidad de un puesto vacante con responsabilidad y evitarse en el futuro problemas derivados de una desatención de sus obligaciones.

A manera de comentario, y que es sabido por todos, es que cuando cambia la administración en alguna institución, el personal saliente es acosado por el órgano interno de control para fincar alguna responsabilidad administrativa o simplemente corren al servidor público, lo que acarrea demandas en contra de la dependencia, es por esto que muchas veces el

servidor público actúa de una forma de llevarse el mayor número de recursos para poder subsistir por la angustia de que no volverá a ser contratado en el puesto que venía desarrollando.

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

De esta manera, cuando derivado de un cambio de gobierno, reestructuración o reorganización gubernamental, promoción, renuncia o baja se debe llevar a cabo la remoción de algún funcionario, éste debe levantar una acta administrativa en la que se haga constar la entrega-recepción, la cual debe ser suscrita también por la persona que lo va a sustituir, debiendo ajustarse a las disposiciones emitidas por la Secretaría de la Función Pública.

Sobre el particular, el artículo primero del Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de septiembre de 1988, la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy Secretaría de la Función Pública estableció las disposiciones que se aplicarán en la entrega y recepción del despacho "los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los servidores públicos hasta el nivel de director general en el sector centralizado, gerente o sus equivalentes en el sector paraestatal, rindan un informe por escrito de los asuntos de sus



competencias, y entregar los recursos financieros, humanos y materiales que tengan asignados para el ejercicio de sus atribuciones legales, a quienes los sustituyan en sus funciones".<sup>36</sup>

Independientemente de dicho informe, el artículo tercero de dicho acuerdo establece que "la entrega y recepción de los asuntos y recursos a que se refiere el Artículo Primero de este Acuerdo, se efectuará mediante acta administrativa en la que se incluirá el informe por escrito, datos adicionales y demás documentación relativa, y contendrá, entre otros elementos, situación de los estados financieros, humanos y materiales; señalamientos de los principales estudios y proyectos, obras públicas en proceso y, en general los aspectos relacionados con la situación administrativa, desarrollo, cumplimiento, o en su caso, desviación de programas en los términos de los instructivos 1 y 2 que forman parte del acuerdo".<sup>37</sup>

Tal vez resulte tedioso o excesivo el trámite al que se hace referencia sin embargo, realizar una entrega con acta administrativa, es un mecanismo de control y medio de defensa en determinado momento, ya que este trámite permite a ambos funcionarios contar con elementos que acrediten el correcto ejercicio de los recursos que le fueron asignados, así como el adecuado desempeño de los planes y programas asignados o instrumentados en la unidad administrativa de que se trate, quedando de esta manera, a salvo de cualquier responsabilidad que pudiera generarse con posterioridad a la entrega-recepción, correspondiendo al órgano interno de control de la

---

<sup>36</sup>. Diario Oficial de la Federación, 5 de Septiembre de 1988, p. 78.

<sup>37</sup>. Op cit. p. 79.

dependencia de que se trate, intervenir en dicho acto, teniendo su participación la siguiente finalidad:

a.- Supervisar que los recursos materiales, humanos y valores manejados por los funcionarios salientes se consignen debidamente en el acta de entrega- recepción;

b.- Delimitar las responsabilidades de los funcionarios entrante y saliente, definiendo las fechas en que termina la responsabilidad de uno y empieza la del otro; y

c.- Asentar en la citada acta, que ha hecho del conocimiento del funcionario entrante y saliente la obligación de presentar su declaración patrimonial o conclusión del encargo.

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

Puede presentarse también la posibilidad de que no se efectúe la entrega de manera oficial en virtud de que el funcionario titular del despacho hubiere fallecido o sin previo aviso, ya no se presentará a laborar abandonando sus funciones y la responsabilidad encomendada, en este caso y con la presencia de un representante del órgano interno de control y dos testigos, se deberá levantar una acta administrativa debidamente

circunstanciada en la cual se haga constar la ausencia del funcionario, el cargo o comisión y el estado en que se encuentran los trámites, bienes y recursos asignados, esto es con la finalidad de deslindar responsabilidades en caso de que resultaren irregularidades posteriores o no se haya cumplido con alguna de las responsabilidades que tenía el funcionario ausente, en este caso también se podrá solicitar al órgano interno de control que proceda a realizar una auditoría contable y financiera, operacional o técnica especializada según lo amerite la situación, con independencia del levantamiento del acta administrativa por el abandono de trabajo.

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

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

El representante de dicho órgano estudiará el proyecto de acta administrativa que ya tenga preparada el funcionario saliente y en su caso formulará las observaciones pertinentes para que ésta se apegue a las normas establecidas, independientemente de que tanto el que entrega como

el que recibe no tengan problemas posteriores por no haber consignado los asuntos de mayor relevancia o los avances del programa de trabajo.

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

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

Según los artículos quinto y sexto del citado acuerdo señala lo siguiente: "La verificación del contenido del acta correspondiente, deberá realizarse por el servidor público entrante o por el órgano de control interno de la dependencia o entidad de que se trate, en un término no mayor de quince días hábiles, contados a partir de la fecha de entrega y recepción del despacho, durante dicho lapso el servidor público saliente hará las aclaraciones y proporcionará la información adicional que éstos le soliciten. En caso de que el servidor público entrante descubra irregularidades durante el término señalado en el artículo anterior, deberá hacerlo del conocimiento del órgano de control interno de la dependencia o entidad correspondiente, para que se aclaren por el servidor público saliente, o en su caso, se proceda

de conformidad al régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Si el servidor público entrante, no procediera de conformidad al párrafo anterior<sup>38</sup>.

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

#### **4. 6 Análisis y propuestas a las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público.**

Después de haber analizado parte de la historia del control administrativo, la problemática, el marco jurídico y la función administrativa del servidor público en el aspecto que nos interesa, se puede ver con buenas expectativas y esfuerzos para que nuestros legisladores mejoren la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el actuar de su conducta como se ha venido haciendo a lo largo de este capítulo y se presenta a continuación propuestas para la prevención para garantizar un adecuado ejercicio del servicio público.

El artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece: Para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y obligaciones que la ley impone a los servidores públicos, será responsabilidad de las dependencias y entidades, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto

---

<sup>38</sup>. Idem.

realicen, establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar éstos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dicho diagnóstico deberá actualizarse conforme a los resultados que arroje la evaluación a que se refiere el artículo 50 de la ley.

En el establecimiento de las acciones referidas, las dependencias y entidades deberán atender los lineamientos generales que emita la Secretaría.

Al respecto, la modificación debería de ser: Para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y obligaciones que la ley impone a los servidores públicos, será responsabilidad de las dependencias y entidades, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico en los siguientes términos: a) Difundir las metas y promoción para hacer del servidor público una esfera de confianza y b) No permitir que la omisión, confusión, negligencia, descuido en su conducta, trabajo, cargo o comisión impida un correcto camino para el desarrollo del quehacer gubernamental, que al efecto realicen, establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar estos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dicho diagnóstico deberá actualizarse conforme a los resultados que arroje la evaluación a que se refiere el artículo 50 de la ley.

En el establecimiento de las acciones referidas las dependencias y entidades deberán atender los lineamientos generales que emita la Secretaría.

El artículo 49 establece: La secretaría, con sujeción a lo previsto en el artículo 48 de la ley, emitirá un Código de Ética que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

El Código de Ética a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad que se trate.

Al respecto, la modificación debería de ser: La Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, así como la Procuraduría General de la República, establecerán un mecanismo para evaluar con base en resultados el desempeño de los servidores públicos, cual es el comportamiento para conseguir la metas planteadas que se espera de los servidores públicos a manera de recompensas y estímulos en el quehacer diario en sus actividades, con sujeción a lo previsto en el artículo 48 de la ley, emitirá un Código de Ética que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

El Código de Ética a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad que se trate.

El artículo 50 menciona que: Las dependencias y entidades deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas que hayan establecido conforme a este capítulo, y realizar, en su caso, las modificaciones que resulten procedentes, informando de ello a la Secretaría en los términos que ésta establezca.

Al respecto, la modificación debería de ser: Las dependencias y entidades deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas que hayan establecido conforme a este capítulo, y realizar, en su caso, las modificaciones que resulten procedentes, informando de ello a la Secretaría de la Función Pública, a la Auditoría Superior de la Federación, así como a la Procuraduría General de la República en los términos siguientes.

- Difundir al interior de su unidad administrativa el mecanismo para evaluar el comportamiento que deberá ser permanente.
- Diseñar sistemas de información que vayan encaminados al servidor público bajo su responsabilidad para conseguir de manera más eficiente y eficaz las metas y objetivos.
- Remitir mediante oficio a la Secretaría de la Función Pública, a la Auditoría Superior de la Federación, así como a la Procuraduría General de la República, que se le realice un estudio al servidor público, para que el ciudadano conozca el desempeño de su labor en la administración pública federal.



- Asegurar a la ciudadanía la confianza en materia de legalidad y una exacta rendición de cuentas por parte del servidor público en el buen manejo de su función.
- Atender de manera oportuna, pronta y adecuada las denuncias que se realicen por el ciudadano al servidor público, para regular mejor su conducta.

Por último el artículo 51 establece: Que las dependencias y entidades deberán promover la participación de los sectores social y privado, así como en su caso, de los gobiernos estatales y municipales correspondientes, en la elaboración del diagnóstico a que se refiere el artículo 48 de la ley, así como en la evaluación de las acciones que las mismas determinen, a efecto de garantizar la prevención de conductas indebidas de los servidores públicos.

Al respecto, la modificación debería de ser: Que a fin de garantizar la confianza en la ciudadanía en la administración pública federal, es necesario establecer vínculos con la Secretaría de la Función Pública, a la Auditoría Superior de la Federación, así como a la Procuraduría General de la República, dependencias y entidades para promover la participación de los sectores social y privado, así como en su caso de los gobiernos estatales y municipales correspondientes, en la elaboración del diagnóstico a que se refiere el artículo 48 de la ley, así como en la evaluación de las acciones que las mismas determinen, a efecto de garantizar la prevención de conductas indebidas de los servidores públicos.

## CONCLUSIONES

Como se ha visto a lo largo de este trabajo lo importante de la norma jurídica es sancionar a quien no la acata o viola, sin embargo, también a su vez es indispensable prevenir conductas que no están permitidas.

México cuenta hoy con una sociedad más informada, participante y crítica que reclama un mejor desempeño de los servidores públicos, y que no se podía dar cuenta el gobernado hace algunos años de la corrupción, es decir teníamos conocimiento o sabíamos de lo que acontecía, más no así de lo que está pasando actualmente en nuestro país.

Todo en aras de una mayor y mejor fiscalización con eficiencia y transparencia para que el trabajo que se supone se está realizando al frente de una institución en nombre de la colectividad rinda cuentas claras, realice sus funciones con excelencia. De ahí la ventaja de tener una visión clara del marco legal aplicable en el caso del servidor público que se traduzca en la rigidez o disminución de sanciones y fincamiento de responsabilidades, ya sea por desconocimiento de la norma y agregue valor, en la medida de lo posible, al funcionamiento oportuno y transparente en la administración pública federal, o por dolo.

Desde esta perspectiva, es que este tema de investigación muestra las posibilidades de proponer una prevención al servidor público y contrarrestar las malas conductas, siendo elemental el establecer códigos de conducta para que los servidores públicos desempeñen sus labores con legalidad,

eficiencia, honradez, lealtad e imparcialidad en el ejercicio público, pero no olvidemos siempre con la finalidad de conocer los instrumentos que elevan la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Si el servidor público trabajara con auténtica vocación de servicio, si tuviera presente la importancia de servir, y demostrara ese gusto, se implementarían realmente mecanismos proactivos en beneficio de él mismo, sin embargo, cada día los esfuerzos del gobierno federal y de los gobiernos locales se ven empañados por los malos servidores que tanto daño nos hacen como ciudadanos y que se pierda la credibilidad e impere la incertidumbre de qué es lo que va a pasar con el servidor público en el caso de ser sancionado en un procedimiento administrativo.

Con lo dicho anteriormente no se trata de enjuiciar a todo servidor público, existen también excepciones de personas que realmente están comprometidas con una causa, la de la justicia y la equidad, la de que todos tenemos los mismos derechos y de que hay que trabajar cada día por conquistar el bien común, ya que de él, todos nos veremos beneficiados.

Ojalá algún día todo funcionario público cuando tenga en sus manos la posibilidad de iniciar la gran transformación tanto en las formas de ser, actuar y sentir dentro de la administración pública lo hagan con pleno convencimiento y entiendan que en primera instancia le deben lealtad a la ciudadanía y es a quien no le pueden ni deben fallar.

También debe hacerse conciencia de que si no se cumple por lealtad institucional se debe hacer por obligación legal, ya que si el servidor público

no cumple con las expectativas esperadas y con la confianza depositada en él, se le tendrá que responsabilizar por las faltas cometidas durante su encargo.

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

Independientemente del daño ocasionado, paralelamente también han afectado los intereses del Estado, por ello es necesario mantener actualizados dichos preceptos jurídicos y difundirlos masivamente.

Obviamente es importante para el derecho pretender darle a la Secretaría de la Función Pública, un mayor énfasis en la prevención, para promover una imagen no inquisitorial, porque el éxito de la labor no estará fundado en el temor que el servidor público tenga de sus conductas por tener ciertas atribuciones, sino en la credibilidad y respeto de las instituciones que representan.

La importancia de recuperar la confianza de la sociedad en las instituciones, a partir de la profesionalización y desarrollo de servidores públicos calificados, orientados a la prestación de servicios eficientes, oportunos y de calidad con el fin de ejercer responsablemente su gestión en la administración pública federal, es urgente.

Con lo anterior expuesto, me parece que se alcanzó el objetivo y propósitos establecidos en la introducción, es decir, se ha visto que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos presenta deficiencias, y que sería ideal avanzar por el lado de la prevención a un proceso administrativo.

## BIBLIOGRAFÍA

## Legislaciones

Agenda de Amparo, 6ª. México, Ediciones Fiscales, 2003. pp123.

Diario Oficial de la Federación, 5 de Septiembre de 1988, p. 78.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Leyes y Códigos de México, 43ª. México, Porrúa, 2003, Tomo II, pp. 1626.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Leyes y Códigos de México, 43ª. México, Porrúa, 2003, Tomo II, pp. 1626.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado comentada por el Dr. Roberto Báez Martínez, Sista, 2001, pp. 438.

Mexicano ésta es tu Constitución, 9ª. México LV Legislatura, Porrúa, 1994, pp. 399.

Reglamento Interior de la Secretaria de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación, Primera Sección pp. 89 - 144.

## Bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel (2004), Teoría General del Derecho Administrativo, 17ª. Edición, México, Porrúa, S. A., pp. 1159.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio (2001), Derecho Constitucional Mexicano, 14ª. Edición, México, Porrúa, S. A., pp. 1087.



CAMPOS A., Ricardo (1999), Gobernación y Ética Pública, 3ª. Edición, México, Géminis Editores e Impresores, S. A. de C. V., pp. 289.

CUADERNOS DE RENOVACIÓN MORAL, (1988), Renovación Moral, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 108.

DE PINA VARA, Rafael (1998), Diccionario de Derecho, 26ª. Edición, México, Porrúa, S. A., pp. 525.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto (1992), El Derecho Disciplinario de la Función Pública, 2ª. Edición, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., pp. 203.

FRAGA, Gabino (1990), Derecho Administrativo, 29ª. Edición, México, Porrúa, S. A., pp. 506.

GALINDO CAMACHO, Miguel (1997), Derecho Administrativo, 2ª. Edición, México, Porrúa, S. A., pp. 297.

GÓMEZ GRANILLO, Moisés (1988), Breve Historia de las Doctrinas Económicas, 15ª. Edición, México, Esfinge, pp. 340.

HERRERA PÉREZ, Agustín (1991), Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, Carsa, pp. 223.

KURI BREÑA, Daniel (1978), La Esencia del Derecho y los Valores Jurídicos, Jus, pp. 238.

LOZANO, José María y DUBLAN, Manuel (1945), Legislación Mexicana o Colección Completa de Disposiciones Legislativas, Tomo III, México, pp. 2137.

ORTÍZ REYES, Gabriel (1988), El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal, 4ª Edición, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 153.

PORRÚA PÉREZ, Francisco (2004), Teoría del Estado, 38ª. Edición, México, Porrúa, S. A., pp. 531.

REALES CÉDULAS DUPLICADOS, Índice del Ramo de, Expediente 95, Volumen 3, Archivo General de la Nación.

SABINE, George Holland (1982), Historia de la Teoría Política, 10ª. Reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 677.

SANTIAGO NINO, Carlos (1989), Ética y Derechos Humanos, Barcelona, Ariel, pp. 494.

TENA RAMÍREZ, Felipe (1994), Derecho Constitucional Mexicano, 29ª. Edición, México, Porrúa, S. A., pp. 653.

TORAL MORENO, Jesús (1985), Ensayo Sobre la Justicia, 29ª. Edición, México, Jus, pp. 156.

TREJO RESÉNDIZ, Wonfilio (1989), Antología de Ética, 2ª. Edición, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 721.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO, (1994), Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 298.

WEBER, Max (1981), Economía y Sociedad, 5ª. Reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 1237.