



**Universidad
Latina**

UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

INCORPORADA A LA U.N.A.M

FACULTAD DE DERECHO

“ANÁLISIS TÉCNICO JURÍDICO DEL SISTEMA FEDERAL DE
ATENCIÓN CIUDADANA IMPLEMENTADO EN EL PODER
EJECUTIVO FEDERAL A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
PATRICIA CASTILLO RAMÍREZ

ASESOR:

LICENCIADO RAFAEL FRANCISCO ORTIZ DE LA TORRE

JULIO 2008



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.

Antonio Castillo y Alicia Ramírez, les agradezco su apoyo y su confianza en la realización de mis sueños. Los quiero.

A mis Hijos.

Mau y Linette. Gracias por su comprensión durante todo este tiempo, por ser mi fuerza y templanza, son lo mejor que me ha pasado en mi vida. Este trabajo es suyo. Los Amo.

A mis hermanas.

Maritza, Leticia, Angélica y Susana, por estar siempre conmigo incondicionalmente. Con todo mi corazón.

**“ANÁLISIS TÉCNICO JURÍDICO DEL SISTEMA FEDERAL DE ATENCIÓN
CIUDADANA IMPLEMENTADO EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL A
TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”.**

Capítulo Primero.- Antecedentes Históricos del Estado, en particular del Poder Ejecutivo.

1.1. Inglaterra.....	8
1.2. Francia.....	11
1.3. España.....	16
1.4. México.....	20
1.4.1. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	20
1.4.2. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....	24
1.4.3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	27
1.4.3.1. ARTICULO 108.....	29
1.4.3.2. ARTICULO 109.....	30
1.4.3.3. ARTÍCULO 110.....	32
1.4.4. 1982.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos...33	
1.4.5. 2002.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	34

Capítulo Segundo.- Conceptos y Sistema Actual de Atención Ciudadana

2.1.- Conceptos.....	42
2.1.1.- Estado.....	42
2.1.1.2.- Fines del Estado.....	43
2.1.2.- División de Poderes.....	48
2.1.3. Poder Ejecutivo.....	49
2.1.4.1 Derechos Humanos.....	51
2.1.4.2 Ciudadano.....	57
2.1.5. Servidor Público.....	58
2.1.6. Obligaciones de los Servidores Públicos.....	58

2.1.7. Sistema Disciplinario de Responsabilidades Administrativas.....	59
2.2. SECOGEF, Secretaría de la Contraloría General de la Federación.....	61
2.3. SECODAM, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.....	62
2.4. Secretaría de la Función Pública.....	62
2.4.1. Reglamento Interior (27 de mayo de 2005).....	41
2.4.2.- Dirección General de Atención Ciudadana:.....	41
2.4.3.- Órgano Interno de Control (art. 63, 64, 66, 67).....	70
2.4.3.1.Área de Quejas (art. 67).....	72
2.4.4.2 Área de Responsabilidades (art 67).....	72
2.5.- Otras Instituciones de Atención Ciudadana.....	73
2.5.1 Presidencia de la República.....	73
2.5.2. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	75

Capítulo Tercero.- Sistema de Atención Ciudadana

3.1. Proceso de atención ciudadana.....	78
3.1.1. Ciudadano frente al Poder Ejecutivo Federal.....	81
3.1.2. Procedimientos de Atención Ciudadana.....	84
3.1.3. Derecho de Petición frente al Sistema de Atención Ciudadana.....	90
3.1.3.1.- Derecho de Petición.....	91
3.1.3.2.- Artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	91
3.1.3.3.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	91
3.1.3.4.- Exclusión de las responsabilidades administrativas, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	92
3.1.3.5.- Diferencia con Sistema de Atención Ciudadana.....	93

Capítulo Cuarto.- Sistema Disciplinario

4.1.- Obligaciones de los Servidores Públicos. (Artículo 8 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).....	95
4.2.- Procedimiento Administrativo Disciplinario.....	100
4.2.1.- Citatorio.....	102

4.2.2.- Audiencia.....	107
4.2.3.- Pruebas.....	107
4.2.4.- Resolución.....	110
4.2.5.- Tipo de Sanciones.....	111
4.2.6.- Recursos.....	113

Capítulo Quinto: Figuras jurídicas del proceso de atención ciudadana, y propuesta.

5.1. Figuras jurídicas reguladas en el Proceso de atención ciudadana.....	116
5.1.1.- Queja.....	117
5.1.2.- Denuncia.....	118
5.1.3.- Seguimiento de Irregularidad.....	120
5.1.4.- Solicitud	120
5.1.5.- Sugerencia o Reconocimiento.....	121
5.2.- Procedimiento de Atención Ciudadana: Quejas y Denuncias.....	121
5.2.1.- Recepción.....	121
5.3.2.- Investigación.....	122
5.3.3.- Pruebas: Capítulo de Pruebas del Código Federal de Procedimientos Civiles.....	122
5.3.4.- Resoluciones: Archivo, Turno a Responsabilidades, Improcedencia, Incompetencia.....	126
5.4.- Propuesta.....	128
CONCLUSIONES.....	135

UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

TESIS:

**“ANÁLISIS TÉCNICO JURÍDICO DEL SISTEMA FEDERAL DE ATENCIÓN
CIUDADANA IMPLEMENTADO EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL A
TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”.**

ALUMNA: CASTILLO RAMIREZ PATRICIA

ASESOR: LIC. RAFAEL FRANCISCO ORTIZ DE LA TORRE

JUSTIFICACIÓN

TESIS: Análisis Técnico Jurídico del Sistema Federal de Atención Ciudadana implementado en el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Función Pública.

En México, en el Gobierno Federal, en el Poder Ejecutivo, existe el proceso de Atención Ciudadana, implementado y supervisado principalmente por la Secretaría de la Función Pública.

Al respecto, el querer realizar un análisis técnico jurídico del sistema de atención ciudadana en el Poder Ejecutivo Federal, surge a partir de poder dar un seguimiento eficaz y eficiente a una queja, denuncia o petición ciudadana interpuesta por los ciudadanos.

Lo anterior, en virtud de que en este tipo de situaciones, no existen lineamientos para poder exigir que se le de seguimiento y así mismo un término para recibir alguna respuesta por parte de la autoridad, al respecto; esto debido a que no se encuentra publicado algún ordenamiento en materia de atención ciudadana en el Diario Oficial de la Federación.

Durante este análisis, se expondrán antecedentes históricos del Estado, tomando antecedentes históricos en otros países como Francia y España, donde podemos encontrar algunos orígenes del servicio público, para tener una mayor comprensión de nuestro actual sistema de atención ciudadana.

Así, una vez que se haya conocido la evolución que se fue desarrollando durante el transcurso de la historia, buscaremos explicar la necesidad que surgió de crear una figura que se encargara de dar una respuesta a la ciudadanía y así mismo la responsabilidad de los servidores públicos, dentro del proceso de atención ciudadana.

En ese orden de ideas, se expondrá el surgimiento de lo que actualmente conocemos como queja y denuncia en contra de los servidores públicos, así como peticiones ciudadanas, exponiendo el porqué de la aparición de estas figuras y la responsabilidad que tiene el Estado de atenderlas.

Se estudiará a la Institución Pública encargada del Procedimiento de Atención Ciudadana, que en este caso es la Secretaría de la Función Pública, se revisaran su evolución, facultades y funciones.

Posteriormente se hablará de los distintos tipos de peticiones ciudadanas que existen en nuestro país en el poder ejecutivo federal, explicando detalladamente el actual procedimiento que se les da.

Se explicarán también, las categorías de los servidores públicos que integran el Poder Ejecutivo Federal en nuestro país; las responsabilidades en que pueden incurrir con motivo de actos u omisiones cometidos dentro del ejercicio de sus funciones, así como las sanciones a que se pueden hacer acreedores, como resultado de una petición ciudadana.

En esa tesitura entraremos a la parte central de mi análisis, que se enfocará en la investigación de la competencia que tiene cada una de las partes que intervienen en el referido procedimiento de atención ciudadana, especialmente dentro del Poder Ejecutivo Federal.

Expuestas las obligaciones y responsabilidades relacionadas con los Servidores Públicos, iniciaré mi propuesta para dar seguimiento a las quejas de los ciudadanos en contra de estos, explicando de una manera detallada la razón que me lleva a hacer esta propuesta.

Para el desarrollo de mi investigación, en los últimos capítulos haré un análisis directo de la legislación, y como no hay norma en esta materia, como parte de mi investigación, realizaré entrevistas de campo a personal que labore en la Secretaría de la Función Pública, que tenga acceso a esta información.

Derivado del análisis que al respecto se haga, se vislumbrará la necesidad de que exista un ordenamiento jurídico que regule el proceso de atención ciudadana que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación, para que así los ciudadanos puedan exigir una oportuna atención y en su momento verificar el tratamiento legal que se le está dando a sus peticiones.

En la medida en que exista una regulación en esta materia se garantizará a la sociedad mexicana un verdadero respeto del estado de derecho en este rubro.

El objeto de mi análisis es prestar una colaboración positiva a todos los que son partícipes de este tópico, recordando que existen más de 200 instituciones que pertenecen al Gobierno Federal y con las que de una u otra forma, la ciudadanía tiene contacto con ellas.

Lo anterior, ya que no debemos olvidar el compromiso del Estado con la ciudadanía, sobre todo con uno de sus fines principales, el cual se ve encarnado en el bienestar del cual toda persona debe gozar por el simple hecho de ser mexicano, y para garantizar el mismo, se debe proporcionar certeza jurídica en el proceso de atención ciudadana.

Se utilizará un método analítico desde un punto de vista ius naturalista, tomando en cuenta el derecho de todo mexicano a tener un acceso a los servicios del Gobierno Federal, a un trato justo y digno, y el deber de todo servidor público federal para actuar en beneficio de la nación, y en caso de incumplimiento a las obligaciones por parte de los servidores públicos, el derecho de todo ciudadano a un procedimiento de investigación transparente ágil y eficiente que garantice una investigación y atención eficaz.

“ANÁLISIS TÉCNICO JURÍDICO DEL SISTEMA FEDERAL DE ATENCIÓN CIUDADANA IMPLEMENTADO EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL ESTADO, EN PARTICULAR DEL PODER EJECUTIVO.

En el presente apartado, veremos el análisis sobre los antecedentes del Estado de algunos países, los cuales consideré parte esencial dentro de la historia, en virtud de que es necesario recordar el origen del Estado a efecto de poder hablar de una de sus principales funciones, a saber la atención a la ciudadanía, hoy en día considerado uno de los principales derechos de todo país de primer mundo que se jacte de respetar los derechos humanos.

Así, en el presente capítulo será de crucial importancia, recordar la Carta Magna en Inglaterra, como antecedente de cómo la sociedad en determinada época de la historia impuso un límite a los abusos del rey, y cómo al día de hoy vemos reflejado ese antecedente en la Administración Pública Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública mediante los Órganos Internos de Control, ese límite ahora no al Rey, pero sí al Poder Ejecutivo, a través de un sistema de investigación y responsabilidad de los servidores públicos.

1.1. Inglaterra

En Inglaterra se pueden considerar como antecedentes los siguientes instrumentos; La Carta Magna, el *Bill of Petition*, el *Habeas Corpus* y el *Bill of Rights* de 1689, documentos en los cuales se dan reconocimientos a los derechos humanos y garantías individuales.

La Carta Magna

En su obra Derechos Humanos el autor Quintana Roldán menciona que en general, se acepta que el precedente más antiguo de un documento

constitucional que contiene formalmente un conjunto de derechos civiles, se dio a partir de la carta Magna Inglesa, en donde el rey se comprometió a respetar las propiedades de los hombre libres, a no privarles de su vida, ni de su libertad, ni desterrarlos o despojarlos de sus bienes, sino mediante juicio y de acuerdo con la ley su propia tierra o comarca. Se estableció también en la Carta Magna la imposibilidad de que el monarca impusiera tributos unilateralmente, debiéndolo hacer con acuerdo de las Asambleas, lo que seguramente es el origen del parlamento inglés.

La Carta Magna de 1215 no surge de manera intempestiva, ya antes le habían precedido dos documentos de vital importancia, como lo fueron El Código de Derecho del Rey Alfredo en el siglo IX y la Carta de las Libertades, dada por el Rey Enrique I en el año 1100. En ambos documentos se realizaron sucesivos reconocimientos de garantías o derechos fundamentales por parte de la Corona en beneficio de todo el pueblo.

Fue cuando el rey Juan Sin Tierra pretendió traspasar las prácticas imperantes, ejerciendo opresión sobre la nobleza, la Iglesia y los pequeños propietarios, realizando sobre estos estratos sociales un trato abusivo y despótico cuando ni los pequeños propietarios, ni la nobleza, ni el poder eclesiástico estuvieron dispuestos a soportar. Esto ocasionó que se revelaran en contra del Rey, imponiéndole ciertos derechos que se traducían en limitaciones tajantes al poder arbitrario y despótico por él ejercido. Bajo este contexto surge la Carta magna de 1215.

La Carta Magna tuvo el gran mérito de compilar por primera vez, en forma escrita , el conjunto de normas y principios consuetudinarios reconocidos en Inglaterra y en la mayor parte de los países de Europa Central y Occidental en los siglos XII y XIII. La Carta Magna contempla entre otros puntos, aspectos relacionados con el derecho de propiedad, regulación y limitación de las cargas tributarias; además de que consagra la libertad personal y de la Iglesia. Este documento no se limita a una enumeración teórica de los derechos del hombre, sino que garantiza su efectivo cumplimiento mediante mecanismos concretos que llegan hasta el establecimiento de una comisión fiscalizadora (compuesta de 25 varones del reino). Dicha comisión podía actuar en los casos en que se violara la paz, la seguridad o la libertad, hasta que no fueran respetadas

oportunamente. La Comisión, con toda la comunidad del país, estaban facultadas para embargar castillo, tierras y posesiones reales, así como adoptar todas las medidas que fueran necesarias, hasta lograr, la reparación a su satisfacción.

El ordenamiento se encontraba integrado por 63 artículos de los cuales destaca el 39 que señalaba:

“Ningún hombre libre podrá ser arrestado, ni detenido en prisión, o desposeído de sus bienes, proscrito o desterrado, o molestado de alguna manera; y no dispondremos sobre él, ni lo pondremos en prisión, sino por juicio legal de sus pares, o por ley del país.”

Bill of Petition

Este ordenamiento fue redactado por los lores y los comunes, es presentado a Carlos I de Inglaterra por el Parlamento y aceptada por el Rey en 1628. Este documento confirma y amplía las garantías concedidas en la Carta magna. Disponía que ningún hombre libre sería preso sin expresar el motivo de su detención, que nadie sería juzgado, sino según las leyes y procedimientos del país y que no se impondrían contribuciones sin el consentimiento del Parlamento. De los principios establecidos se llega a la concepción de la libertad civil y la limitación al poder monárquico.

Habeas Corpus

Esta disposición fue promulgada en Inglaterra en 1679, bajo el reinado de Carlos II. Tenía el propósito de garantizar la efectividad de la libertad corporal, poniendo al alcance de los individuos un mecanismo legal para obtener la protección del Estado contra las detenciones o arrestos arbitrarios. Contiene una significación importante de la libertad del hombre sujeto a proceso judicial; estableció la prohibición de la libertad sin mandato judicial; y obligaba a presentar a la persona detenida ante el juez ordinario en un plazo no mayor a 20 días, para que el juez determinase la legalidad de la detención, además de que prohibía la detención en ultramar; también contenía un principio jurídico aún vigente: “nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito”.

Bill of Rights de 1689

Es una declaración de Derechos comprendida en diversas leyes, en donde se establece el derecho de libertad de culto, se reconocen las garantías de petición, el derecho de portación de armas, la libertad de expresión, se regula el principio de legalidad suprimiendo al poder real la facultad de suspender o dispensar leyes, se establece la libertad de elección de los miembros del Parlamento, se dispone el derecho del procesado a ser asistido por un abogado y a exigir la declaración de dos testigos; además de que se definían las condiciones de ejercicio del poder real y la estabilidad e independencia de los magistrados.

1.2. FRANCIA

En este apartado, estimé oportuno hablar de Francia ya que en este país, se declaran los derechos humanos en un documento de mayor formalidad, como se verá más adelante y los de los ciudadanos, que son de suma importancia en nuestro tema.

El régimen francés posterior a la revolución francesa gira en la orbita del sistema representativo liberal y parlamentario, cuyo patrón europeo es por derecho propio de la constitución inglesa; ha sido Francia quien ha irradiado los principios esenciales del régimen constitucional al resto de Europa y el constitucionalismo continental se ha inspirado mas en ese modelo francés que en el primigenio anglosajón.

La revolución francesa significa para Francia, y en general para todo el continente, el hito en que se separan las instituciones del ancien régime y las del nouveau régime.¹

Desde el punto de vista de la historia constitucional nos interesan dos aspectos diversos de la revolución: su contenido ideológico; y la creación de las instituciones políticas que se forjan en el curso mismo de la revolución.

¹ SANCHEZ AGESTA, Luís, Curso de de derecho constitucional comparado, Universidad de Madrid facultad de derecho sección publicaciones, Séptima edición revisada, Madrid 1980, p.17

En el orden ideológico, podemos centrar nuestro estudio en la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano de agosto de 1789, a la que Hauriou ha llamado “el evangelio de los tiempos nuevos”, en cuanto contiene la mayor parte de los elementos de lo que significó el contraste entre las ideas del ancien y del nouveau régime y por el énfasis con que quedo fijado su texto, y especialmente su preámbulo, “Los representantes del pueblo francés constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias publicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre...”²

La distinción entre los Derechos del hombre y del ciudadano, es importante porque afecta a dos elementos diversos del Derecho constitucional. Los derechos del hombre se definen como ámbito de su vida individual frente a la actividad del Estado; los derechos del ciudadano contienen las facultades del miembro de una sociedad política como partícipe del poder. Junto al hombre y al ciudadano, aun figura otro sujeto cuya presencia merece ser subrayada: la nación, el tercer Estado, titular de la soberanía, a tenor del artículo tercero, en que afirma así su conquista del poder. Los dos principios directivos de esta declaración son la libertad y la igualdad.

La formulación de los derechos del ciudadano, directamente inspirado en Rousseau dice así: La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir personalmente o por sus representantes a su formación; así mismo en el artículo catorce encontramos, también como derecho del ciudadano, el principio de consentimiento del impuesto, no muy bien encajado con su sentido concreto y práctico, en el aliento universal de las restantes declaraciones: Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar por si mismos o por sus representantes la necesidad de la contribución publica; de consentirla libremente, de vigilar su empleo y de determinar la cuota, a base, la recaudación y la duración; dentro de los

² Ibid. p. 263

principios revolucionarios, también encontramos el principio de división de poderes: Toda sociedad en la cual no esta asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución.³

Cabe destacar ese elemento del régimen constitucional nacido en la revolución francesa que ha de ejercer una extraordinaria influencia en el constitucionalismo continental. Este elemento, frecuentemente olvidado, podríamos definirlo como primado de la ley. La mística roussoniana de la ley, que tiende por naturaleza a la igualdad, respeta la libertad y siempre recta, y la identificación de Montesquieu de ley y libertad ha sellado esta declaración de 1789, y, a través de ella, toda la posterior evolución del régimen constitucional francés.

La idea de igualdad esta tan fundida con la ley que casi parece identificarse con su imperio. Esencialmente, para la declaración de derechos, la igualdad es igualdad ante la ley. Y porque los ciudadanos son iguales ante ella, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos.

En el artículo séptimo de la declaración de derechos aun se trasluce este prejuicio histórico al castigar la desobediencia del ciudadano obligado por la ley, junto a la extralimitación legal de la autoridad que expida o ejecute órdenes arbitrarias.

La aplicación de la ley se considera como una misión propia del Estado. No en el sentido de garantizar su cumplimiento a través de jueces que sancionen su violación y resuelvan las cuestiones litigiosas que su cumplimiento pueda plantear, sino en el sentido, más positivo aun, de instituir una administración publica que asuma directamente la realización de los mandatos de la voluntad general. Ya la misma Asamblea Constituyente sienta este principio el 22 de diciembre de 1789, y Napoleón completa esta doctrina estableciendo, sobre el fundamento de la unidad y la jerarquía, la organización administrativa francesa, el 17 de febrero de 1800.

³ Ibid. p. 265

La Asamblea Constituyente declarará que la enseñanza en todos sus grados es una función nacional; es mas, en 1792, aún más allá, va a declararse que hay un grado de conocimientos que son rigurosamente necesarios a todos los ciudadanos; Napoleón extraerá las últimas consecuencias organizando la enseñanza media e instituyendo mas tarde la universidad de Francia con un monopolio de la enseñanza superior. He aquí ya la idea de un servicio público, como un derecho privilegiado de la administración, que viene en cierto sentido a limitar la libertad. El Estado administrativo está naciendo junto al Estado liberal.

Sieyes ha defendido ante la Asamblea la necesidad de transformar Francia en un gran pueblo regido por las mismas leyes, cifrando en esta unidad de ley su mismo ser nacional. Para destruir los privilegios locales y dar vida a la idea de nación como un cuerpo de ciudadanos unidos bajo las mismas leyes.⁴

Rousseau llego a fijar como postulado de la voluntad general que cada ciudadano opine exclusivamente según el mismo y que se suprima toda sociedad parcial en el Estado.

Un individualismo social y político apoyado en un radical individualismo económico fue una de las más características consecuencias de la revolución.

El Estado francés fue administrativo, pero no social; asumió la realización de tareas de un interés público individual, pero no limitó la propiedad ni la libertad individual en razón de fines colectivos de interés social.

Las primeras constituciones de la revolución intentaron articular una división de poderes, pero el logro no correspondió al intento.

La característica esencial del periodo revolucionario fue el desbordamiento por la realidad histórica de las definiciones constitucionales y el predominio de los poderes de hecho sobre los poderes que definían las constituciones. Y quizá, ningún principio quedo tan en evidencia como éste de la división de poderes; la

⁴ Ibid. p. 269

realidad histórica acusó un predominio absoluto del legislativo o del ejecutivo en periodos desenvueltos casi sin transición.

Estas situaciones de dictadura del poder legislativo y ejecutivo, establecidas en parte al margen de las declaraciones constitucionales, son el fruto más interesante de la revolución y el que más trascendencia ha ejercido en la evolución posterior al Derecho constitucional francés.

En agosto de 1795, se aprueba la nueva Constitución del Directorio, llamada así por el carácter de su poder ejecutivo, ejercido por un comité de cinco miembros. Esta Constitución vuelve al sufragio limitado, divide en dos cámaras (el Consejo de Ancianos y el Consejo de los Quinientos) el órgano legislativo, prohíbe expresamente a las asambleas ejercer por si mismas o por sus delegados funciones ejecutivas o judiciales y aunque respeta el principio de división de poderes, marca ya la primera reacción contra los excesos de la asamblea; va a permanecer vigente hasta 1814, proporcionando la osatura del régimen napoleónico a través de sus diversas etapas, que van a buscar su legitimación popular en el plebiscito.

Aunque esta Constitución, con su aparatoso cuadro de instituciones, más bien vela que expresa la cruda realidad de este período, encarnada en la autoridad de un solo hombre, Napoleón Bonaparte, es, con todo, el documento clásico de la dictadura ejecutiva o gobierno cesarista, en que desemboca finalmente la revolución francesa. Sus tres trazos esenciales son el fortalecimiento del poder ejecutivo, la debilitación del legislativo y la transformación del sufragio electivo en votación de confianza (plebiscito). El poder ejecutivo se simplifica y concentra, primero, con el sistema consular en que el Primer cónsul ejerce de hecho todos los poderes, teniendo los demás cónsules sólo un voto consultivo. Después con el imperio que concentra toda la autoridad en Napoleón y le atribuye nuevos poderes entre los que tienen un valor primario la iniciativa legislativa ante un órgano de esta función que no puede en realidad discutir ni enmendar las propuestas. Pero sobre todo, el crecimiento del ejecutivo está

cimentado en la ausencia de ningún otro poder que descansa en un principio de autoridad propia.⁵

El propósito de la Constitución de 1958, es separar los poderes legislativos y ejecutivo y hallar una base de unidad por encima de los partidos, apoyándose en dos fundamentos: la institución de la presidencia como poder moderador y la apelación del pueblo mediante el referéndum, o por la disolución de la Asamblea.

Desde el punto de vista formal la nueva Constitución es sólo una ley constitucional de organización de poderes. El preámbulo proclama solemnemente la vinculación del pueblo francés a los derechos del hombre y los principios de la soberanía nacional tal y como han sido definidos por la declaración de 1789, completada y confirmada por el preámbulo de la Constitución de 1946. Por consiguiente, la Constitución de 1946, continúa vigente en esta espacialísima parte de su texto que constituía el preámbulo; y el régimen de derechos y libertades individuales apenas ha sufrido un retoque que afecte a su esencia.⁶

Otros de los países que consideré oportuno mencionar es España, ya que en ella se desarrolla parte de la lucha de la soberanía, parte esencial, ya que se desprenden problemas de ámbito social, los cuales tocaremos a continuación.

1.3. España.

La historia de la edad moderna en España, como en el continente, es la historia de la formación del Estado unitario y nacional sobre el eje de la soberanía.

Detrás de las corrientes medievales que llegan a los primeros años de la edad moderna están, de una parte, los estamentos privilegiados y, de otra, los consejos municipales.

⁵ Ibid. p. 277

⁶ Ibid. p. 286

En España hubo un proceso lento de decadencia y conjunción de las fuerzas sociales del antiguo régimen y un proceso de centralización del poder que alcanza su cenit por la influencia francesa en el siglo de la Ilustración.

En 1810, como consecuencia de la penetración en España de las ideas de la revolución francesa y de la circunstancia propicia que crea la invasión de Napoleón y la guerra de independencia, se proclama frente al principio de la soberanía del rey, la soberanía nacional, como una sola voluntad de la nación para reformar sus leyes fundamentales y refundir unitariamente su orden jurídico. Con ello se está transfiriendo el poder centralizado y unitario que ha alcanzado la monarquía en el siglo XVIII a un nuevo sujeto político histórico, la nación, que representa una nueva estructura social.⁷

El sentido del constitucionalismo español, representa una de las lecciones más importantes y originales la historia política europea.

Dentro del constitucionalismo español debemos distinguir cinco grandes periodos:

- I. *Orígenes del constitucionalismo español.*- Comprende, en sus diversas alternativas, desde 1808 a 1833. Socialmente, significa la lucha entre la sociedad tradicional y una nueva estructura individualista e igualitaria; ideológicamente, representa un esfuerzo por establecer los principios revolucionarios vinculándolos a una tradición incierta y soterrada. Los elementos privilegiados (nobleza y clero), los mayorazgos y vinculaciones, los gremios, son los signos sociales del antiguo régimen; la igualdad ante la ley, libertad de la propiedad, la desamortización y la libertad de trabajo, junto con el sufragio individualista, los perfiles económicos y sociales con que se anuncia el nuevo siglo, como siglo del predominio de las clases medias.

⁷ Ibid. p. 428

- II. *La monarquía constitucional y la revolución de las clases medias.-* Comprende todo el reinado de Isabel II con una inconfundible personalidad histórica. Es el periodo en que triunfan políticamente las clases medias, como minoría gobernante y como sustrato del poder por medio del sufragio censatario, en el que coinciden todos los partidos y todas las soluciones constitucionales por profundas que sean sus diferencias en otros principios. Ideológicamente, va a cuajar el compromiso de tradición y revolución, en la doctrina de la constitución interna, base de la monarquía constitucional.
- III. *Revolución y Restauración.-* Es un periodo de regimenes revolucionarios y transitorios cuya característica es la inestabilidad.

El liberalismo doctrinario que definía el predominio de las clases medias y establecía un relativo equilibrio de la monarquía constitucional, va a ser sustituido por un liberalismo radical, cuyos supuestos democráticos afectan a la misma institución de la monarquía y a la aceptación del sufragio universal. De otra parte, apuntan con un volumen trascendente movimientos sociales, apoyados en la ideología Internacional, e inclinados, por consiguiente, al anarquismo y al federalismo (desarrollado en el proyecto de Constitución de 1873), que son el primer síntoma de la nueva estructura social, fundada en siglo XX.

- IV. *La restauración.-* La restauración se considera bajo el amparo de un nuevo texto constitucional, el de 1876, cuya característica es un flexible equilibrio de raíz liberal. Socialmente, representa el dominio de la llamada burguesía de negocios, coincidente con un apreciable crecimiento de la riqueza, y las primeras manifestaciones de un proletariado industrial organizado en asociaciones profesionales, frecuentemente al margen de la ley y con una táctica de agitación revolucionaria.

V. *Crisis del constitucionalismo.*- Desde 1917-1923 a 1936 está abierto un periodo de crisis, cuyo hito mas importante es la caída de la monarquía en 1931 y la Constitución republicana del mismo año, que es uno de los exponentes mas claros de este proceso de descomposición política. En ella se revela una profunda división ideológica, envenenada por la persecución religiosa, la lucha de clases, el separatismo, que quiebra el cause del régimen de estatutos, y la profunda crisis del liberalismo que hizo nacer muertas las formulas liberales de la Constitución con la ley de defensa de la republica.

En este panorama político de un siglo de inquieta historia hay una serie de puntos culminantes por su significación histórica o política. Uno, sin duda es la Constitución de 1812, pese a su falta de idoneidad practica, por haber planteado problemas y formulado principios que ejercieron una duradera influencia dentro y fuera de España; otro, la Constitución de 1845, que va a definir el substrato de la monarquía constitucional; otro, por ultimo, la de 1876, que aligera algunos elementos de aquella y perfila en su practica la monarquía parlamentaria.⁸

Durante el periodo revolucionario de 1868, se dan tres problemas fundamentales: los supuestos de la representación que se reflejan en el sufragio censatario y en la constitución de la segunda Cámara (Senado); la doctrina de la soberanía que va a repercutir fundamentalmente en la teoría del poder constituyente y en el equilibrio entre el gobierno y el poder de las cámaras; y la interpretación del régimen liberal, que tiene sus consecuencias en el carácter de la declaración de derechos.

Posteriormente en 1958 definen una estructura política, a la cual se le llamara después un “régimen autoritario” basada en los siguientes elementos:

⁸ Ibid. p. 430

- Una Jefatura extraordinaria del Estado con poderes constituyentes, con unas prerrogativas extraordinarias de legislar y de designar su sucesor y que asume la presidencia y dirección efectiva de Gobierno.
- Un Gobierno cuya presidencia efectiva asume el Jefe del Estado, que designa y cesa libremente a sus miembros.
- Un Consejo del Reino, procedente en gran parte de las Cortes, que asesora, sin carácter vinculante, al Jefe del Estado, Consejo que por lo demás en este periodo, sólo se reunió para actos ceremoniales.
- Unas Cortes, con cierto carácter representativo y muy condicionadas por la designación directa o indirecta de gran parte de sus miembros, pero que hasta cierto punto moderan la autoridad del Jefe del Estado, en cuanto se exige normalmente su colaboración para establecer normas legislativas.

Por último la Constitución de 1978 define a España como un Estado social y democrático de Derecho, que adopta como forma política la monarquía parlamentaria, incorporándose a los principios y fórmulas políticas de las democracias occidentales.⁹

Ahora bien entraremos a México, en el cual haremos una reseña de la evolución de nuestras constituciones, y como se da la división de poderes, con la cual se trata de evitar el vicio de que un solo poder maneje todo lo que respecta a nuestro país.

1.4. México.

En este punto toca analizar, la evolución que se ha dado en nuestro país en las diferentes constituciones:

1.4.1. Constitución de 1824.

⁹ Ibid. p. 439

Primera República Federal: La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824.

La Constitución de 1824 establece entre otros puntos:

- 1) Como forma de gobierno de una República democrática federal, análoga a la de Estados Unidos de América.
- 2) El poder supremo de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- 3) El Poder Ejecutivo se deposita por cuatro años en un individuo, el presidente, cuyas faltas serán suplidas por un vicepresidente
La elección de ambos es llevada por las legislaturas de los estados, mediante la designación de dos candidatos por cada estado y el envío de las listas respectivas al Congreso, que se encarga del cómputo de votos y en caso de empate decide la elección.
- 4) El Poder Legislativo está depositado en dos Cámaras: senadores y diputados, una de las cuales se renueva totalmente cada dos años, formada por diputados electos por electores a razón de un diputado por cada ochenta mil habitantes ; la otra, cuya mitad se renueva cada dos años, de senadores a razón de dos por cada estado, cuyas legislaturas hacen la elección.
- 5) El Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte, tribunales de circuito y juzgados de distrito. Los magistrados de la Suprema Corte son inamovibles y electos por las legislaturas de los estados. Los magistrados de circuito y jueces de distrito son nombrados por el Ejecutivo a propuesta en terna de la Suprema Corte.
- 6) No existe un capítulo destinado a los derechos fundamentales, y para defensa de los mismos la única vía es la responsabilidad de los funcionarios. En este sentido, Emilio O. Rabasa afirma que: “en la ley máxima de 1824,... son escasas y están diseminadas las garantías”.
- 7) Consagra la intolerancia religiosa.
- 8) Fija la libertad de imprenta.
- 9) El territorio de la Nación Comprende lo que fue el virreinato de la Nueva España, la capitanía general de Yucatán, las provincias internas de Oriente y Occidente y el de la baja y alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares.

10) Se crea un Consejo de Gobierno, formado por la mitad de los senadores, uno por cada estado, presididos por el vicepresidente.

Tenía las siguientes funciones.

- a) De velar sobre la observancia de la Constitución, del Acta Constitutiva y leyes generales, formando un expediente sobre cualquier incidente relativo a tales objetos.
- b) Debía igualmente hacer las observaciones que considerase convenientes al Presidente de la República para el mejor cumplimiento de la Constitución y de las leyes de la Unión.
- c) Acordar por sí solo o a propuesta del presidente la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias.
- d) Otorgar su consentimiento para que el uso de la milicia local para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- e) Aprobar el nombramiento de los secretarios del Despacho.
- f) Otorgar su consentimiento para que el presidente tome el mando personal de la fuerza de mar y tierra.
- g) Nombrar dos individuos para que junto con el presidente de la Suprema Corte de Justicia ejerzan provisionalmente el Poder Ejecutivo en el caso de que se produzca impedimento temporal del presidente y vicepresidente cuando el Congreso no se encuentre reunido.
- h) Recibir el juramento por parte del presidente y vicepresidente sobre el debido cumplimiento de sus deberes al inicio de su encargo.
- i) Rendir su dictamen sobre las consultas que el presidente formule en materia de concesión o negativa del pase a los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos.

Señala Emilio O. Rabasa, que la gran cuestión del Constituyente de 1824 fue la adopción del federalismo, tomado de la Constitución estadounidense y significó la antítesis del centralismo virreinal. “Republica Federal”, significaba, como seguramente bien lo entendió Ramos Arizpe, no sólo la división de poderes dentro del gobierno nacional, sino también dentro de

la organización política social. Así la Constitución de 1824 garantizaba la forma republicana representativa y popular de gobierno para cada estado de la federación.

Uno de los principales problemas de la Constitución de 1824 fue el sistema de elección del presidente y vicepresidente, ya que el presidente era quien lograba reunir la mayoría absoluta de votos de las legislaturas, y el vicepresidente era quien le seguía en sufragios. El hecho de que el vicepresidente fuera el adversario derrotado políticamente trajo consigo divisiones ideológicas y políticas con constantes pronunciamientos en contra del presidente, desprestigiando y debilitando al sistema federal y preparando el camino al régimen centralista.

Otro problema fundamental en el texto constitucional de 1824 será la ausencia de otorgamiento de poderes de emergencia para el Ejecutivo, ya que con ello, la Constitución quedaba sin mecanismos para enfrentar situaciones de emergencia, que abundaron durante su vigencia. “El resultado del desfase entre la estructura institucional y la realidad política, fue el debilitamiento de la legitimidad constitucional... Una vez que fue puesta en vigor la Constitución de 1824, y justo antes de que el Congreso Constituyente cerrara sus sesiones, se promulgó una ley de Poderes Especiales que era, en realidad, una ley de facultades extraordinarias”.

La Constitución federal de 1824 estuvo en vigor hasta 1835. Su texto no podía ser revisado según la propia Constitución sino hasta 1830, por lo que las reformas que se propusieron desde 1826 no podían llevarse a cabo sino hasta ese año. Sin embargo, las propuestas no llegaron a ser votadas por el Congreso y la Constitución permaneció intocada hasta su abrogación en 1835.¹⁰

¹⁰ CARBONELL, Miguel, CRUZ BARNEY, Oscar y PEREZ PORTILLA, Karla, Compiladores. Constituciones históricas de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México 2002, p. 87

1.4.2. Constitución de 1857.

El 5 de febrero de 1857 se juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, primero por el Congreso y después por Comonfort, el día 17 se clausuraron las sesiones del Congreso y el 11 de marzo se promulgó el texto constitucional. Grandes figuras del Constituyente de 1857 fueron Ponciano Arriaga, José María Mata, Francisco Zarco, León Guzmán, Ignacio Ramírez, Guillermo Prieto, Joaquín Ruiz, Santos Degollado e Isidoro Olvera, Ignacio Mariscal, Dublan, Ignacio Vallarta, Vicente Riva Palacio, Pedro Ogazon, Justino Fernández, Pedro Baranda, Miguel Auza, Francisco Gómez de Palacio, Bernardo Couto, Félix Romero, Basilio Pérez Gallardo, José María del Castillo Velasco, etcétera.

En cuanto a los pensadores políticos que fueron leídos y citados por los constituyentes destacan según Emilio O. Rabasa, Platón, Sócrates, Cicerón, César, Víctor Hugo, Fray Luís de León, Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu, Jeremías Bentham, Lamartine, Benjamín Constant, Tomas Jefferson, Tocqueville, Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crescencio Rejón y José María Luís Mora, lo que lleva a afirmar al mencionado autor que el Constituyente de 1857 fue un Constituyente ilustrado.

La Constitución de 1857 estaba formada por 8 títulos y 128 artículos más uno transitorio.

El Título I está dedicado a los derechos del hombre, los mexicanos, los extranjeros y los ciudadanos mexicanos. Destaca el reconocimiento en 29 artículos a los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales. Declara igualmente que en la República todos nacen libres y los esclavos que pisen el territorio nacional por ese hecho recobran su libertad y tienen derecho a la protección de las leyes. Consagra las garantías de libertad de trabajo, enseñanza, expresión de las ideas, imprenta, petición, asociación, tránsito, posesión y portación de armas para seguridad y defensa legítima del individuo. Se declara que en la República no se reconocen los títulos de nobleza, prerrogativas u honores hereditarios, se establece que nadie puede ser juzgado por leyes privativas o tribunales especiales, la irretroactividad de la ley, la imposibilidad de celebrar tratados para la

extradición de reos políticos o delincuentes del orden común que hayan tenido en el país en donde cometieron el delito la condición de esclavos.

También se establece, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Nadie puede ser preso por deudas de carácter civil y sólo podrá hacerlo por delito que merezca pena corporal. Se establecen las garantías del acusado en los juicios criminales y la prohibición de las penas de azotes, mutilación, infamia, marca, palos, el tormento, la multa excesiva, la confiscación de bienes y las penas inusitadas o trascendentales.

Las garantías pueden ser suspendidas por tiempo limitado sólo en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública u otra situación que ponga en grave peligro a la sociedad. La suspensión debe hacerse por medio de prevenciones generales y sin contraerse a un solo individuo. Este título fue adicionado en 1873.

El título II trata de la soberanía nacional, forma de gobierno, partes integrantes de la Federación y del territorio nacional. Destaca la declaración en el artículo 39, que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, ejercida a través de los poderes de la Unión, así como el que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, el cual cuenta con el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Por forma de gobierno, se adopta la de la República, representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

El Título III trata de la división de poderes en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. El Legislativo quedó depositado en una asamblea denominada Congreso de la Unión, compuesto por representantes electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos. Con ello, desaparece la Cámara de Senadores, misma que no será restablecida sino hasta el 13 de de noviembre de 1874 mediante reforma al artículo 57. Se debía elegir por elección indirecta en primer grado y en escrutinio secreto de un diputado por cada cuarenta mil habitantes o por cada fracción que pase de veinte mil, nombrándose un suplente por cada uno. Sostiene Francois-Xavier

Guerra que los constituyentes de 1857 obraron teniendo como idea de fondo la identificación del Legislativo con el pueblo y del Ejecutivo con la tiranía, de ahí la creación de una asamblea única, sin el freno del Senado.

La iniciativa para la formación de las leyes compete al presidente de la Unión, a los diputados al Congreso Federal y a las legislaturas de los estados. Se establecen las facultades del Congreso, las atribuciones de los diputados y la diputación permanente que actuaría durante los recesos del Congreso de la Unión.

En cuanto al Poder Ejecutivo, éste se deposita en un solo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuya elección debía ser indirecta en primer grado y en escrutinio secreto. Se fijan los requisitos para ser presidente y las facultades y prerrogativas el mismo, se establece también que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habría el número de secretarios que determine el Congreso de la Unión.

En lo que se refiere al Poder Judicial de la Federación, este se deposita en una Corte Suprema de Justicia compuesta por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, y en los tribunales de distrito y de circuito. Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia duraría en su encargo seis años y su elección será indirecta en primer grado. Se fijan los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte, así como los asuntos que corresponde conocer a los tribunales de la Federación y de la Suprema Corte. El amparo trata en los artículos 101 y 102.

El título IV trata de la responsabilidad de los funcionarios públicos, siendo responsables por los delitos comunes y faltas u omisiones que cometieren o incurrieren durante su encargo los diputados al Congreso de la Unión, los miembros de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho. Se fija igualmente el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, así como de los oficiales.

El Título V trata de los estados de la Federación, que para su régimen interior han de adoptar la forma de gobierno republicano, representativo popular. Se establecen sus limitaciones y facultades, así como la obligación por parte de la Unión de proteger a los mismos contra toda invasión o violencia

exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, la Unión intervendrá a solicitud de la legislatura estatal o si no estuviere reunida, por el Ejecutivo.

El título VI contiene las prevenciones generales en donde se establece que las facultades que no estuvieren expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entenderán reservadas a los estados. Igualmente estableció la obligación de todo funcionario de jurar guardar la Constitución y las leyes de ella emanadas antes de tomar posesión de su encargo.

El título VII trata de las reformas a la Constitución, la cual podía serlo mediante el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión acordando la reforma o adición, además de la aprobación de las mayoría de las legislaturas estatales.

El título VIII establece la inviolabilidad de la Constitución en su artículo 128, la Cual establecía:

...no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia y, con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

La Constitución de 1857 estuvo vigente hasta la aprobación el 5 de febrero de 1917 de la actual Constitución. La de 1857 sufrió diversas reformas y se enfrentó en su aplicación con la Guerra de los Tres Años, el Segundo Imperio y el régimen porfirista.¹¹

Como podemos apreciar, en esta época se puede hablar de un Sistema de Gobierno y del inicio de un sistema de derechos humanos protegidos legalmente, sin embargo, no se tenía un sistema oportuno de atención a la ciudadanía por parte del Poder Ejecutivo Federal.

1.4.3. Constitución de 1917.

¹¹ Ibid. p. 103

Ahora bien, veremos como entra en vigor la Constitución, que actualmente nos rige:

En 1910 se inicia el movimiento armado de la Revolución Mexicana, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de 30 años.

Este movimiento es justamente el contexto en que se promulga la Constitución

Venustiano Carranza, en su carácter de primer jefe del ejército constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. El documento sufrió numerosas modificaciones y adiciones para ajustarse a la nueva realidad social del país. Así, se promulgó el 5 de febrero de 1917 la carta magna vigente, en el teatro de la República de la ciudad de Querétaro que conjuntó los ideales revolucionarios del pueblo mexicano y que por su contenido social ha sido definida como la primera Constitución social del siglo XX en el mundo.

El Congreso constituyente contó diputados de todos los estados y territorios del país, con excepción de Campeche, Quintana Roo, y estuvieron representadas ahí diversas fuerzas políticas los carrancistas o “renovadores”, como Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Alfonso Cravioto y Félix F. Palavicini, los protagonistas o “radicales”, como Heriberto Jara, Francisco J. Mujica, Luis G. Monzón, y también los independientes. Había en el constituyente hombres de lucha, concededores de los problemas del pueblo mexicano: generales, exministros, obreros, periodistas, mineros, campesinos, ingenieros, abogados, médicos, profesores normalistas.

La nueva Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente lo referente a los derechos humanos, ya como “garantías individuales”. La forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, si bien este último dejó de ser unicameral para dividirse en cámaras de Diputados y Senadores.

Se ratificó el sistema de elecciones directas y se decretó la no reelección, suprimiendo la vicepresidencia y dando mayor autonomía al Poder Judicial y más soberanía a los estados. En este marco se creó el municipio

libre, y se estableció un ordenamiento agrario en el país relativo a la propiedad de la tierra.

La Constitución vigente determina la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita, y la jornada de trabajo máxima de 8 horas, y reconoce como libertades las de expresión y asociación de los trabajadores.

Esta constitución ha experimentado múltiples modificaciones a fin de responder a los cambios políticos y sociales de nuestro país; entre ellas son particularmente importantes las referidas a la organización electoral, ya que permiten un mejor ejercicio del sistema democrático que la propia ley fundamental consagra.

En ese ámbito son significativas las reformas de 1953, en que se otorgó derecho de voto a las mujeres, y de 1969, en que se concedió la ciudadanía a todos los mexicanos mayores de 18 años, así como las sucesivas reformas electorales de 1977, 1986, 1989, 1990, 1993, 1994 y 1996 destinadas a garantizar elecciones plenamente legales, limpias, imparciales y respetuosas de la voluntad popular.

En seguida examinaremos algunos artículos de nuestra Constitución, los cuales guardan una relación más íntima con nuestro tema:

1.4.3.1. Artículo 108 Constitucional.

En este precepto de nuestra carta magna, se establece que para los efectos de las responsabilidades a que alude ese 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 a 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.¹²

En este precepto, en consecuencia se establece quienes son los servidores públicos a nivel federal.

Es importante, pues ellos en el desempeño de sus funciones tienen que cumplir con un cúmulo de facultades y obligaciones que tienen conferidas, y en caso de incumplimiento pueden ser sancionados, como se explicará más adelante, asimismo, tienen la obligación de responder a la sociedad por sus acciones, y en caso de no hacerlo, se les puede iniciar una investigación, que es el punto medular de este trabajo, ¿Qué tipo de investigación?, ¿ante quien?, respuestas que abordaremos en los siguientes capítulos.¹³

1.4.3.2. Artículo 109 Constitucional.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 96ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1992, p. 91

¹³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. Segunda Edición, México. 1998. pag. 105.

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

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

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

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

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.¹⁴

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara

¹⁴ Raúl Cárdenas. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa. Décima Segunda Edición Actualizada. Edición Quinta. México 1998, p.97

de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.¹⁵

Aún cuando en este precepto se hace referencia al juicio político, es importante para este trabajo de investigación, pues guarda relación directa con el sistema de atención ciudadana que debe existir, como respuesta a la ciudadanía, por parte de los servidores públicos.

1.4.3.3. Artículo 110 Constitucional.

Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

¹⁵ *Ibíd.* p. 92

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.¹⁶

Mismo comentario que el punto inmediato anterior merece el presente apartado.

1.4.4. 1982. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este punto veremos los motivos de la iniciativa de esta Ley, los cuales fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, basándose en lo siguiente

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

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son

¹⁶ *Ibíd.* p. 93.

meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos.¹⁷

Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

1.4.5. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 2002

Siendo el eje rector del comportamiento del servidor público federal, en este punto nos referiremos básicamente a los siguientes artículos:

Artículo 4.

Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.¹⁸

Este artículo es fundamental, pues se establece la competencia del Área de Quejas, que es la encargada de substanciar el procedimiento de investigación.

¹⁷ Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Décimo Segunda Edición actualizada, Impreso en México. 1996, pag. 108.

En el artículo 8, se establece las principales obligaciones de los servidores públicos, a saber, las siguientes:

Artículo 8.

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

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 tenga 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.

¹⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 14ª Edición, Ediciones Luciana, México 2006, p. 658

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le susciten 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 período 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 de 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 aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidos 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, bienes muebles e inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI 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 empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta previsión 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 auditoria, 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 compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX.- Abstenerse, en 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 quien 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 que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omite 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 relacionada 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.¹⁹

En materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos este artículo es la carta magna, los mandamientos del servidor público, pues para que se esté ante la presencia de una irregularidad administrativa es fundamental que exista alguna inobservancia a una de las 24 fracciones del numeral en cita, en correlación con la conducta irregular presuntamente cometida.

Artículo 10

En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda

presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.²⁰

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia, así como lo establece el siguiente artículo.

En este artículo se hace referencia en la Ley, al concepto de queja y denuncia, pero como se puede apreciar, no se da una definición, ni se establecen las reglas a seguir para la atención de las quejas ni de las denuncias, que es parte de la propuesta de este trabajo de investigación.

Artículo 20

Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditorías, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca.²¹

¹⁹ *Ibíd.* p. 659

²⁰ *Ibíd.* p. 663

²¹ *Ibíd.* p. 667

En este punto se toca el tema de la investigación. Pero, ¿Cuál investigación?, ¿bajo que parámetros, bajo que modalidad, con que términos?

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 20 habla de la investigación debidamente motivada, más no establece el procedimiento, que es parte de este trabajo de tesis, ya que ¿Cómo podemos hablar de un sistema federal de atención ciudadana, sin un sistema legal que establezca un procedimiento debidamente fundado, no sólo motivado, como lo refiere el artículo 20.

De esta manera el presente trabajo pretende hacer una aportación al procedimiento de la investigación administrativa, desde un punto de vista más objetivo, donde se precisen derechos de los ciudadanos y obligaciones de las autoridades, en aras a tener un mejor sistema federal de atención ciudadana en el poder ejecutivo federal.

CAPITULO II

CONCEPTOS Y SISTEMA ACTUAL DE ATENCION CIUDADANA

2.1. Conceptos.

Antes de entrar directamente al estudio del Sistema Actual de Atención Ciudadana en el Poder Ejecutivo Federal, empezaremos por distinguir claramente cada una de las partes que la integran.

2.1.1. Estado.

Por lo que se refiere al Estado vamos a encontrar varias definiciones, por lo que mencionaremos algunas de ellas:

Jenillek nos dice que el Estado es: “la agrupación política sedentaria con un poder de mando originario”; en ella se recogen, el pueblo como agrupación humana; el territorio, agrupación sedentaria, y la soberanía como poder de mando originario; si nos damos cuenta faltan de incluir en esta definición los fines políticos y el derecho positivo.

Bodino afirma que “el Estado es un conjunto de familias y sus posesiones comunes gobernadas por un poder de mando según la razón”.

Manuel García Pelayo nos dice: “es la organización que tiene por objeto asegurar la convivencia pacífica y la vida histórica de un pueblo”

Por su parte Hegel menciona que: “el Estado es la sustancia social que ha llegado a la conciencia de sí y que reúne el principio de la familia y de la sociedad civil... es la unidad de la familia y de la sociedad civil...la libertad de cada uno está limitada por la libertad ajena”.

En la definición de Cicerón y Kant, nos vamos a dar cuenta que son muy parecidas ya que Cicerón define al Estado como: “muchedumbre humana unida

por el derecho y por la utilidad”; y Kant lo define como “muchedumbre unida por las leyes jurídicas”.²²

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara en su Diccionario de Derecho nos definen al estado como: “Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos”; también lo definen como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está en consecuencia provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico”.²³

Así también Rafael Bielsa, nos menciona que; El Estado es la organización jurídica de la nación, en cuanto es ésta una entidad concreta, material, compuesta de personas y de territorio.²⁴

Entre muchas de las definiciones de Estado yo tome en cuenta esta, ya que se me hizo muy completa.

“ ...una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad”. (Dr. Luis Sánchez Agesta, citado por Emilio Fernández Vázquez; op.cit., pág.284).²⁵

Como nos podemos dar cuenta todas las definiciones recaen en un solo punto que es comunidad, que se basa en un orden jurídico para el bienestar del pueblo.

²² ARNAIZ AMIGO, Aurora. Estructura del estado, Editorial Porrúa. México, p. 13

²³ DE PINA , Rafael, DE PINA VARA Rafael. Diccionario de derecho, 29º edición. Editorial Porrúa. México 2000. p.276.

²⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho administrativo 1er. Y 2º. Cursos, 3º edición, Colección textos jurídicos universitarios. p.25

²⁵ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de derecho administrativo, Primer curso, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, p.26

Por otro lado Héctor González Uribe define al Estado como el conjunto de personas permanentemente establecidas en un territorio bajo una autoridad, con un ordenamiento jurídico, cuyo fin es el bienestar de toda la colectividad.²⁶

2.1.1.2. Fines del estado.

Aquí consideré oportuno ver el punto de vista de tres autores ya que esto de los fines del estado es un tema muy discutido:

Aurora Arnaiz Amigo, nos dice lo siguiente: El Estado tiene fines-objetos esenciales, que llevan a cabo los hombres políticos, ya se denominen gobernantes o gobernados. Se deduce que el Estado es una abstracción que se integra con sus elementos constitutivos de pueblo, territorio, poder político supremo, derecho y fines. Estos fines esenciales son: realizar en el interior el orden y la organización necesarios para que el hombre coexista socialmente con sus semejantes. Y en el exterior ha de proclamar y de defender su existencia.

La cooperación y la coexistencia son inmanentes, es decir, estrictos, del Estado. Además de estos dos fines esenciales básicos, el Estado tiene fines de integración que se manifiestan en la organización económica y en el servicio público o asistencial. El Estado transforma los fines transpersonales de la sociedad política, en fines superpersonales. Así, si bien la cultura se da en la sociedad, el derecho pertenece al Estado. De aquí que la norma jurídica sea el instrumento civilizador más altamente diferenciado de que dispone el hombre. Activa o pasivamente coopera el particular con los fines esenciales y de integración.

Los fines esenciales son eminentemente políticos y afectan, como tales, a la supervivencia de la sociedad. De aquí que el Estado no deba hacer dejación de ellos sino que deberá controlarlos directamente. Por ejemplo, el de la educación en todas sus ramas, es tarea del Estado ya que mediante la educación se formarán los ciudadanos quienes “en más o menos número, son los elementos mismos del Estado”. Y así: “es rasgo eminentemente distintivo

²⁶ Hector González Uribe. Hombre y Estado Estudios Políticos constitucionales. Editorial Porrúa, México

del verdadero ciudadano el goce de juez y de magistrado miembro de la Asamblea pública”.²⁷

Los fines esenciales e integrales de un Estado determinado forman su acervo doctrinario y programático, que se encuentra en los principios políticos y en su organización. Ambos originan las Cartas Magnas de los Estados modernos. Así la política de los gobernantes y de los gobernados, deberá tender a forjar una estructura social consecuente con los principios elaborados. En la acción política la exaltación de plataformas pragmáticas suele encubrir el vacío de la improvisación, antesala de la anarquía. Sin principios que aplicar y sin acción dirigida a la consecución de fines, no hay sociedad política. Podrá existir una comunidad detenida en el tiempo y atendida a un matriarcado social, sinónimo de elementos primigenios no desarrollados.

La política es aplicación de principios y realización del programa rubricado en su teoría por el consensus inicial general. El estado en el mundo de las ideas es un concepto, y en la realidad fáctica una organización de fuerzas, cuyo resultado es positivo si hay una voluntad resultante, coordinada hacia el bien común.

El Estado tiene dos ámbitos espaciales de aplicación de su derecho: el interno, limitado y configurado por su territorio; y el externo en el que actúa frente a los demás Estados de la organización internacional bajo el lema del *pacta sunt servanda* (atenerse al cumplimiento de lo pactado). Mientras que en el ámbito interno el territorio es el elemento esencial de su existencia, en el externo se manejan relaciones contractuales de soberanía a soberanía. Entendemos por ésta, la delegación que el pueblo, titular de la suprema potestad política, hace a los poderes estatales para que la ejerzan en su nombre. Así es en las diversas democracias indirectas.

En este enfoque interno-externo del Estado aparece uno de sus fines consustanciales: el de la seguridad política de los pactos en que el Estado interviene como sujeto de la relación. Esta seguridad pertenece a la esfera del derecho público interno o externo y repercute en la sociedad de ese Estado y en los hombres que la integran. Al afianzar la organización política del orden social, el Estado, en esa situación concreta, origina una serie de valores

1988.

²⁷ ARNAIZ AMIGO, Aurora, Op. Cit. P.94.

concatenados: la armonía social, la solidaridad y la paz. Estamos en presencia, entonces, de un Estado con autoridad. En él, las funciones jurídicas y políticas se centran en un haz de armonía. Es decir, de estabilidad.

Para mantenerlo se requiere del equilibrio económico. Las rupturas sociales modernas, y de ayer, provienen de las desavenencias en las ganancias de las empresas. Ya sean éstas privadas o pertenezcan a las más graves: las de los grupos de presión, élites gubernamentales y consorcios de funcionarios públicos, plaga esta última causante en grado directo del subdesarrollo latinoamericano, aun cuando nos sea muy cómodo culpar exclusivamente al capitalismo norteamericano. Éste, en efecto, es un causante principal propiciado por la deshonestidad gubernamental, en su caso.

En este sentido circunstancial, la honestidad política es un fin gubernamental. En México tenemos la Ley Orgánica del artículo 108, es decir, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Su aplicación es una necesidad imprescindible para la supervivencia equilibrada y armónica del Estado mexicano.²⁸

Por otra parte, Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa en su obra señalan que “Al estado únicamente le corresponde colmar las necesidades que han sido elevadas al rango de públicas, bien sea por incapacidad de los particulares para hacerlo, o por el hecho de ser inherentes a su soberanía”.

Sin embargo tradicionalmente la Doctrina ha clasificado a los fines del estado en dos tipos: Los esenciales, superiores, primarios o jurídicos; y los no esenciales, accidentales, secundarios o sociales.

Los primeros constituyen un mínimo de necesidades para que el Estado pueda subsistir, tales como defensa exterior, seguridad interior, obtención de medios económicos (actividad financiera, relaciones exteriores, etc.) Los segundos, por

²⁸ Op. Cit. P. 99.

su parte, son aquellos que asume el Estado para lograr mejores condiciones de vida en sociedad.

Finalmente siempre nos vamos a encontrar que “toda actividad del Estado tiene como fin último desde este punto de vista, cooperar a la evolución progresiva, en primer lugar de sus miembros, no sólo actuales sino futuros, y además colaborar a la evolución de la especie...”, al final para lograr una mejor convivencia social²⁹.

Para alcanzar los fines que se ha fijado, el Estado actúa de muy diversas maneras y en diferentes campos. Es por ello que se le encuentra realizando diversos hechos o actos materiales, actos jurídicos, acciones y procedimientos, los cuales efectúa ejerciendo sus facultades o atribuciones que el ordenamiento jurídico le ha conferido.

Asimismo el Estado tiene dentro de sus deberes y obligaciones la revisión de la función pública y el buen comportamiento de sus funcionarios.³⁰

Toda esta actividad que realiza el Estado, es decir, lo que puede o debe hacer, por variada que sea, se puede resumir en tres formas esenciales, que se caracterizan por la naturaleza de la decisión adoptada.

Así, en primer lugar, tenemos aquellos actos jurídicos y procedimientos que traen como consecuencia que la actividad del Estado se manifieste como expresión creadora de normas jurídicas. Por otro lado, se presentan aquellos actos o hechos jurídicos y procedimientos a través de los cuales actúa administrando los diferentes medios con los que cuenta, para que de una manera concreta, directa y continúa satisfaga las necesidades públicas.

Por último, existen también actos jurídicos y procedimientos con los cuales el Estado actúa resolviendo los conflictos de intereses, suscitados entre los miembros de la colectividad, o de ellos con el Estado.

²⁹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, LUCERO ESPINOSA, op. Cit. P.28

³⁰ Miguel Galindo Camacho. Derecho Administrativo. Tomo I. Cuarta Edición. Editorial Porrúa, México 2003. página 244

De acuerdo con tal teoría, el poder del Estado se expresa en esas tres formas, a través de los órganos que para tal efecto han sido creados, con funciones que le son atribuidas directamente por la Constitución. Así tenemos a un Congreso al que se le asigna la creación de normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias, para regular la actuación de los propios órganos y la de los sujetos que están sometidos al Estado. También se crea una organización judicial, cuya principal función será la solución de las controversias que se generen con la aplicación del derecho; y, finalmente, el establecimiento de una Administración Pública, que se encargará de administrar los diferentes medios con que cuenta, ejecutando las normas y proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, para que de manera concreta, directa y continúa satisfaga las necesidades públicas.

Así es como se ha considerado la aplicación de la Teoría de la División de Poderes, conforme a la cual el Poder Estatal se divide de manera tripartita en los órganos legislativo, judicial y ejecutivo, que a su vez deben cumplir con las funciones legislativa, judicial y ejecutiva, respectivamente.

Asimismo, Debemos recordar que la administración pública por regla general se ejerce a través del Poder Ejecutivo.³¹

Sin embargo, la llamada Teoría de la División de Poderes no debe considerarse en su significado gramatical, en tanto que tal expresión es inexacta, toda vez que el poder estatal es uno solo, ya que por su naturaleza resulta indivisible.³²

Finalmente nos damos cuenta que los fines van a ser el bienestar tanto político, jurídico y socialmente de los gobernados, dicho de diferente forma por los autores pero llegando a la misma conclusión.

³¹ Jacinto Faya Biseca. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. 2ª. Edición. México 1993. pag. 30.

³² Op. Cit. P.30

2.1.2. División de Poderes.

En este tenor, es muy importante considerar que el principio de la División de Poderes combate el absolutismo y sirve de base a la democracia, al separar las funciones de creación de las leyes, de las de ejecución y de jurisdicción, asignando cada una de ellas a un órgano diferente, independiente de los demás.³³

De esta manera se plantea la posibilidad de equilibrar la fuerza de cada uno de estos órganos, que se limitarán entre sí, y de esta forma los gobernados podrán vivir en libertad, ya que ningún poder del Estado debe ser superior a los otros, porque de lo contrario no se equilibrarían ni limitarían mutuamente.

Por tal motivo, Montesquieu define a los poderes del Estado estableciendo que el legislativo “hace leyes, para algún tiempo o para siempre, y corrige y abroga las que existen”. El ejecutivo “hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, vela por la seguridad, previene invasiones”, y aplica las leyes a “cosas momentáneas”. El judicial “castiga los crímenes o juzga los pleitos de los particulares”.

Lo cual es realmente acertado, para poder así vivir de una manera pacífica y evitar que existan vicios; así también es importante señalar que la división de funciones no es absoluta, en tanto que no existe una separación total.

Referente a la división de poderes, analizaremos lo que nos dice el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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

³³ *Ibíd.* p.4.

el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”³⁴

Como podemos darnos cuenta, de ninguna manera podrán actuar dos poderes al mismo tiempo, solo en caso de que existiere algún problema grave que pusiera en riesgo a la nación ya sea económica, social o políticamente, que son las excepciones que nos marca el artículo arriba mencionado, y precisamente el que no actúen en conjunto es para evitar que existan ciertos vicios, y esto a su vez va a constituir un mecanismo de democracia política.³⁵

2.1.3. Poder Ejecutivo.

Como lo vimos anteriormente la función de este es tratar de que siempre exista la paz, de que se realicen convenios y así evitar que existan conflictos, va a ver por la mediación.

El artículo 80 de nuestra Constitución nos dice al respecto que “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominara “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.³⁶

Sin embargo en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica.³⁷

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México 2007, p.45

³⁵ OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Séptima edición, México 1995, p.10

³⁶ Op. Cit. p. 72

³⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Luciana, 14° edición, julio 2006, p.1

En este tenor el artículo 3, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, menciona que el Poder Ejecutivo de la Unión se va a auxiliar de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal. (Art. 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Es así como cada una de las principales funciones de las Secretarías de Estado es una función del ejecutivo Federal.

Las dependencias con las que contara el Poder Ejecutivo, en lo que se refiere a asuntos del orden administrativo, serán las siguientes, que mas adelante veremos las funciones de algunas de ellas:

- 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 la Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.³⁸

2.1.4.1. Derechos Humanos.

Antes de entrar directo al concepto de Derechos Humanos, nos retomaremos un poco de historia.

Desde la aparición del homo sapiens en el período neolítico hace unos diez mil años, la historia de los derechos humanos es, a grandes rasgos, la lucha incesante de los oprimidos contra los opresores, de los débiles contra los fuertes y de los explotados, que siempre han sido mayoría, contra los grupos de explotadores.

Así, bajo el régimen de la esclavitud, el gobierno fue el instrumento de la dictadura de clase de los amos. Bajo el régimen feudal, el Estado es un instrumento en manos de la aristocracia,, utilizado para dominar a los vasallos o siervos de la gleba. Bajo el régimen liberal o burgués, el Estado, independientemente de su forma política (presidencia o monarquía), “es un instrumento de que los capitalistas se valen para defender la propiedad capitalista del trabajo”. Y, bajo el régimen socialista, el Estado sacrifica la libertad individual en aras del bienestar social general.

Históricamente puede probarse que los derechos humanos, como problemática del hombre, han estado presente en la filosofía y el pensamiento de todos los tiempos de acuerdo a la evolución de las criaturas racionales” (homo sapiens).

En cambio, no podría afirmarse que en las sociedades primitivas existiera un régimen legal de protección de los derechos y libertades fundamentales que, por lo general, fueron el patrimonio de los poderosos.

³⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Aunque con antecedentes trascendentales en el derecho de la Gran Bretaña, el primer sistema de reconocimiento y protección legal de los llamados “derechos naturales e imprescriptibles del hombre” aparece con la revolución francesa de 1789. La revolución rusa de 1917, trajo como consecuencia el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales o de segunda generación. La “Carta africana de derechos humanos y de derechos de los pueblos” de 1981, proclamó los derechos de tercera generación o colectivos: derecho a la paz, al desarrollo, al medio ambiente y a la libre disposición de las riquezas y recursos naturales, etc..

La encuesta hecha en 1947 por la UNESCO para conocer las opiniones de los pensadores de diversas regiones del mundo en torno “a la idea de los derechos del hombre”, de acuerdo con sus respectivas culturas, reveló que el concepto de derechos naturales no fue un patrimonio exclusivo de la Grecia clásica primero y del cristianismo después, sino que también la religión y cultura budistas, el ideario de Mahoma y muchas otras ideologías en que más tarde habría de fundarse el socialismo, se preocuparon del hombre como valor intrínseco y extrínseco.

En “las bases de una declaración internacional de derechos del hombre” se concluye que “la historia de la discusión filosófica de los derechos del hombre, y de su común ciudadanía en la gran sociedad, es larga: se extiende más allá de los estrechos límites de la tradición occidental y sus comienzos en el Occidente tanto como en el Oriente coinciden con los de la filosofía”.

S.V. PUTANBAKER sostuvo que “grandes pensadores como Manú y Buda insistieron en cuales deben ser las seguridades necesarias al hombre y cuáles las virtudes que debe tener. Propusieron un código de las diez libertades humanas esenciales y controles o virtudes necesarios para la vida buena. No sólo es básico este código, sino que abarca mas de los establecidos por cualquier pensador moderno. Insiste en cinco libertades sociales son: 1) la liberación de la violencia (Ahimsa), 2) la liberación de la miseria (Asteya), 3) la liberación de la explotación (Aparagraha), 4) la liberación de la violación o deshonor (Avyabhinchara), y 5) la liberación de la muerte y enfermedad tempranas (Armitatva y Arogya), Las cinco posesiones o virtudes individuales son: 1) ausencia de intolerancia (Akrodha), 2) compasión o sentimiento por el prójimo (Bhutadaya Akrodha), 3) sabiduría (Jnana, Vidya), 4) libertad de

pensamiento y de conciencia (Satya, Sunna), y 5) liberación del miedo y la insatisfacción o desesperación (Pravtti, Abhaya)".

CONFUCIO (551 a 479 a.C.) dijo: "No hagas a otro lo que no quieres que te hagan a ti". Es el origen del concepto de dignidad humana.

CHUNG-SHU Lo afirmo que, "en realidad, la idea de los derechos del hombre se desarrolló muy temprano en China, y desde muy temprano se estableció el derecho del pueblo a revelarse contra los emperadores tiránicos. El término 'revolución' no se considera peligroso, sino que a él se asocian altos ideales y se le usó constantemente para referirse al justificable derecho que tiene el pueblo a derrocar a los malos soberanos; todavía hoy se dice que la voluntad del pueblo es la voluntad del cielo".

Pero una cosa es el cielo y la otra la realidad. Los antiguos grandes imperios no se caracterizaron precisamente por su humanismo ni humanitarismo. Dejaron, en verdad, monumentos artísticos extraordinarios a la posteridad, como las pirámides egipcias, la muralla china, el Partenón y el foro romano. Incluso en la América precolombina las civilizaciones indígenas, como los incas peruanos, los aztecas mexicanos y los mayas guatemaltecos, erigieron imponentes obras arquitectónicas. Pero, por lo general, esas obras fueron hechas con el sudor y la sangre de los subyugados.

En suma, los pueblos antiguos no conocieron el goce de la dignidad humana. El predominio de los poderosos sobre los débiles, de los amos sobre los esclavos, de los militares sobre los paisanos y de los conquistadores sobre los subyugados, tal es el cuadro de las relaciones humanas en la época clásica.

En la primera mitad del siglo XX estallaron las dos guerras mundiales en que las conquistas de derechos humanos quedaron reducidas por la barbarie a su más mínima expresión.

La organización denominada Naciones Unidas, erigida al término de la segunda guerra mundial en 1945, no tuvo como propósito exclusivo el

mantenimiento de la paz y la seguridad internacional sino también la defensa de los derechos fundamentales del hombre.

Pero como la Carta de San Francisco no incluyó un catálogo de derechos, en 1947 la Comisión de Derechos Humanos recibió el encargo de redactar esa declaración. La Comisión de la UNESCO, en “las bases de una declaración internacional de derechos del hombre” halló que los miembros de las Naciones Unidas “comparten convicciones comunes de las cuales dependen los derechos humanos, pero está también convencida de que esas convicciones comunes están expuestas en función de diferentes principios filosóficos y sobre un fondo de sistemas políticos y económicos divergentes”.

El 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas promulgó en París la “Declaración Universal de Derechos Humanos” como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades”... Para autores como NORBERTO BOBBIO, “el problema del fundamento de los derechos humanos ha tenido su solución” en dicha declaración”.

Para hacer realidad la declaración, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 16 de diciembre de 1966 estos convenios de protección internacional de los derechos humanos: 1) el Pacto internacional de derechos civiles y políticos; 2) el primer protocolo facultativo del mismo, y 3) el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.

La primera Conferencia Internacional de Derechos Humanos, para evaluar los primeros 20 años de la declaración universal, se efectuó en Teherán del 22 de abril al 13 de mayo de 1968. En la “Proclamación de Teherán” se registra los progresos alcanzados, pero también deja constancia de la violación de los derechos humanos en los distintos campos.

Desde 1950 comienzan a nacer sistemas regionales de protección de los derechos y libertades fundamentales:

El primer sistema regional es el de Europa Occidental con su Convención europea de derechos humanos, suscrita en Roma el 4 de noviembre de 1950 y en vigor desde el 3 de septiembre de 1953. El sistema ha sido complementado con la Carta social europea, firmada en octubre de 1961 y en vigor desde 1965 firmada y con trece protocolos adicionales. El sistema ha sido reestructurado y reforzado con la Carta Europea de los derechos humanos (octubre 6, 2000).

El segundo sistema regional es el de América Latina, con la Convención americana sobre derechos humanos, suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, y complementado con un protocolo que prohíbe la pena de muerte y otro que protege los derechos económicos, sociales y culturales.

La “Carta africana de derechos humanos y de derechos de los pueblos”, adoptada en Nairobi, Kenia, en junio de 1981 por la conferencia de jefes de Estado y de gobierno de la Organización de la Unidad Africana (OUA), reivindica los derechos humanos de tercera generación, o colectivos como la paz y la seguridad, el desarrollo, el medio ambiente y libre disposición de las riquezas y de los recursos naturales.

La Conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa reunida en Helsinki en 1975, reafirmó el compromiso de todos los Estados de respetar los derechos y libertades fundamentales, incluidas las libertades de conciencia, pensamiento religión o creencias. En el acta los firmantes se obligan a promover y estimular el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y demás derechos y libertades, todos los cuales derivan de la dignidad inherente a la persona humana y los cuales son esenciales para su libre y completo desarrollo.

Por último, del 14 al 25 de junio de 1993, en Austria Viena, se reunió la segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos para evaluar los progresos y retrocesos. La conferencia manifiesta “su consternación y su condena porque en distintas regiones del mundo se siguen cometiendo violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos y se siguen produciendo situaciones que obstaculizan seriamente el pleno disfrute de todos los derechos humanos. Esas violaciones y obstáculos, además de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, incluyen las ejecuciones

sumarias y arbitrarias, las desapariciones, las detenciones arbitrarias, el racismo en todas sus formas, la discriminación racial y el apartheid, la ocupación y dominación extranjeras, la xenofobia, la pobreza, el hambre y otras denegaciones de los derechos económicos sociales y culturales, la intolerancia religiosa, el terrorismo, la discriminación contra la mujer y el atropello de las normas jurídicas”.

Actualmente existen siete órganos cuyo mandato es vigilar la observancia de los pactos y convenciones internacionales de derechos humanos de las Naciones Unidas: 1) el Comité de Derechos Humanos, 2) el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 3) el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 4) el Grupo de los Tres (Apartheid), 5) el Comité para la Eliminación de la discriminación contra la Mujer, 6) el Comité contra la Tortura, y, 7) el Comité de los Derechos del Niño.

Como consecuencia de la Declaración y programa de acción de Viena, la Asamblea General estableció el 20 de diciembre de 1993 la Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El alto comisionado tiene la categoría de Secretario General adjunto y es el funcionario de las Naciones Unidas con la responsabilidad principal de las actividades de la organización en materia de derechos humanos.³⁹

¿Porque es importante el saber el concepto de Derechos humanos?. Bueno porque finalmente en el sistema de atención ciudadana es indispensable el satisfacer las necesidades de las personas, evitando así algún tipo de violación de sus garantías individuales, esto a su vez contrae que no existan conflictos entre los gobernantes y los gobernados.

En este punto, no se va a dar una definición como tal, ya que tomemos en cuenta que derecho humano, es todo aquello que como personas se conciben desde el momento en que somos procreados, ya que ahí empieza el derecho a

³⁹ Quintana Roldan, Carlos F. Y Sabido Peniche, Norma P. Derechos Humanos. Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 2001, p. 115

la vida, sin embargo nuestro autor Carlos Montemayor Romo de Vivar, hace una referencia de los derechos humanos la cual se baso en la reunión que se tuvo en Maastricht en 1997, con motivo del aniversario de los principios de Limburgo, la cual yo considere completa y que a continuación veremos ya abarca todo ese tipo de derechos que como seres humanos tenemos.

“...todos los Derechos Humanos, son indivisibles, interrelacionados y de igual importancia para la dignidad humana.

Consecuentemente, los estados son tan responsables de violaciones de derechos económicos, sociales y culturales como los son por violaciones de derechos civiles y políticos”.⁴⁰

2.1.4.2. Ciudadano.

Es aquel todo miembro del Estado, políticamente activo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera ciudadanos de la República a los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido dieciocho años de edad y tengan un modo honesto de vida (art.34).⁴¹

Al respecto, es importante destacar que los ciudadanos tienen derechos en su relación con las Administraciones públicas.⁴²

2.1.5. Servidor Público.

A continuación describiremos quienes son los servidores públicos, punto muy importante en nuestro tema:

En base a un análisis constitucional Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, en su obra “Compendio de Derecho Administrativo”, mencionan que “es toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órganos en que se desempeñe, o del

⁴⁰ MONTEMAYOR ROMO DE VIVAR, Carlos. La unificación conceptual de los derechos humanos, editorial Porrúa, México, 2002, p.53.

⁴¹ DE PINA, Rafael, DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de derecho, 29º ed., Editorial Porrúa, México, 2000, pag.157.

ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral. Así tenemos que, en los términos del artículo 108 Constitucional,...”se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración pública Federal o en el Distrito Federal”.

Por lo que se refiere a los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales de justicia locales, serán responsables cuando incurran en violaciones a la Constitución y a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.⁴³

Por tanto, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.⁴⁴

2.1.6. Obligaciones de los Servidores Públicos.

En este tenor y con relación al capítulo anterior nos referiremos a lo que nos menciona el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra nos dice “si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años”.

⁴² Jaime Rodríguez Arana-Muñoz. Derecho Administrativo Español. Editorial Porrúa. México 2005. página 141.

⁴³ ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Publico, Editorial Porrúa. Tercera edición, México 2000.

⁴⁴ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, LUCERO ESPINOSA, op. Cit. P.207.

Si bien nos podemos dar cuenta en base a la falta que haya cometido el servidor público se basará su sanción.

2.1.7. Sistema disciplinario de Responsabilidades Administrativas.

En este punto vamos a ver en caso de que la cámara resolviese que no procede acusar al Servidor Público, el continuara con el servicio a su cargo, pero en caso contrario se pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, y estos designaran la comisión a tres diputados, para que se lleve a cabo esta ante el senado.

Por lo que respecta a la sanción consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo de 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.

La sanción va a variar considerando el daño que se haya causado, es decir:

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

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

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley 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, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

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

En este mismo tenor el artículo 14 nos dice que “Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- 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, y
- VI. El monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

Como nos podemos dar cuenta la sanción va depender de el daño que haya causado, como también si existe lucro, la posición del servidor en el momento de que se incurra en la falta, etc.

2.2. SECOGEF (Secretaría de la Contraloría General de la Federación).

En 1982 se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con objeto de establecer un mecanismo único, sistemático y global sobre las funciones de control del ejercicio de los recursos públicos; atención y resolución de quejas, denuncias inconformidades; registro y análisis de la evolución de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos; aplicación de sanciones administrativas; promoción de la eficiencia en la operación gubernamental; evaluación de la gestión pública; y, promoción de la modernización de la empresa pública, que en su conjunto fortalecen el Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, del cual los Órganos Internos de Control constituyen una instancia importante.

Fue a partir de esa fecha cuando la Secretaría de la Contraloría General de la Federación realiza el primer esfuerzo tendiente a reorientar las funciones de control y auditoría en la Administración Pública Federal, iniciando el proceso normativo para crear las condiciones que permitieran a los Órganos Internos de Control efectuar sus acciones de manera integral y articulada.

Así en 1985, de acuerdo con las atribuciones que a esta Secretaría confiere el Artículo 32 Bis, Fracciones 1, II, III y IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se emitió el Boletín "A" cuyo objetivo principal fue establecer el carácter obligatoriedad de las normas y lineamientos que regularon el funcionamiento de los Órganos Internos de Control a fin de lograr integridad y homogeneidad en la aplicación de las mismas.

Como lo mencionamos anteriormente esta Secretaría se encargara de que se lleven a cabo todos los lineamientos, así como resolver cualquier tipo de queja que se llegue a presentar.

2.3. SECODAM (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo).

Le corresponde atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares por motivo de convenios o contratos celebrados con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspección del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; establecer bases para regular las auditorías a Dependencias y Entidades de la Administración Pública y efectuar éstas; entre otras actividades.⁴⁵

2.4. Secretaría de la Función Pública.

El reto de la Secretaría de la Función Pública, es el de contribuir a una mejora permanente de los servicios gubernamentales, enraizar una nueva ética en el servicio público que propicie el cumplimiento de las disposiciones legales, el manejo transparente de los recursos, la atención oportuna a la opinión y denuncias de la ciudadanía, la implementación y evaluación de un servicio profesional de carrera y la rendición puntual de cuentas a la sociedad; poniendo especial énfasis en fortalecer su función preventiva a fin de abatir prácticas de corrupción e impunidad, para lo cual se está llevando a cabo la instrumentación de acciones en materia de gobierno electrónico y aprovechamiento de políticas de tecnologías de información; así como la responsabilidad de prevenir y castigar conductas ilícitas, observando siempre para ello, las disposiciones que conforman el marco jurídico, que rige la actuación de la autoridad.

La visión que tiene es abatir los niveles de corrupción en el País y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la Administración Pública Federal.

A continuación veremos sus antecedentes: El primer antecedente en materia de control global dentro de la Administración Pública Mexicana se encuentra en 1824, con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el cargo de formular los presupuestos y la cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente, se instituyó en ese mismo Ministerio, la Tesorería General, cuya misión consistía en recaudar los ingresos

⁴⁵ GABINO FRAGA, Manuel. Derecho Administrativo, 40° ed., Editorial Porrúa, México 2000. p.188

del Gobierno Federal; distribuir los fondos nacionales, observar los pagos indebidos que mandara efectuar el Ejecutivo, e informa a la Contaduría Mayor de aquéllos que hiciere en acatamiento a las órdenes recibidas, no obstante las observaciones formuladas a los mismos.

En 1831 se suprime el departamento de Cuenta y Razón, estableciéndose la Dirección General de Rentas con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el estado General de Valores.

En 1867, al reforzarse el esquema de centralización, la Secretaría de Hacienda queda como única dependencia fiscalizadora, conservando a través de la Tesorería General las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos.

Las facultades de esta última dependencia se incrementan considerablemente en el año de 1881, al concentrarse en ella, además de las de recaudación y distribución, las de fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y formulación de las observaciones que resultaran de la práctica de dicha glosa.

Finalmente, el 23 de mayo de 1910, se organiza una vez más la Tesorería, contrayéndose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del departamento de Contraloría, a la que se encomiendan las funciones contable y de glosa.

El Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 y adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado. Con su establecimiento se logra el ideal de que un órgano dotado de la suficiente autoridad e independencia, de las que carecían la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Tesorería, por su dependencia jerárquica del Secretario de Hacienda, sea el encargado de ejercer las funciones de fiscalización y control preventivo.

En cuanto a su función de control sobre la actuación de la Administración Pública está comprendía no sólo la legalidad en el manejo de fondos del Erario, sino también la evaluación del rendimiento gubernamental. Dentro de esta

función realizaba estudios sobre la organización procedimientos y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás oficinas del Gobierno, con el objeto de obtener la mayor economía en el gasto y eficacia en la prestación de servicios.

En 1932, mediante reformas de la Ley de Secretarías de Estado de 1917, se suprime el Departamento de contraloría y se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda, incluyendo entre ellas el control preventivo en actos y contratos que afectaran al Erario Federal, Contabilidad Federal de la Federación, glosa y responsabilidades.

Posteriormente, con motivo de la separación de funciones de contabilidad y glosa, de las del manejo de los caudales públicos, en 1935 se crea la Contaduría de la Federación, bajo de la dependencia de la Secretaría de Hacienda, como órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades.

El crecimiento y complejidad alcanzada entre los años de 1935 y 1947 por los sectores central y paraestatal, genera la necesidad de contar con mecanismos mas adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control. Para el sector central, mediante la Ley de Secretarías de 1947, se establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección administrativa , con el propósito de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales; la celebración de contratos de obras de construcción que se realizaban por parte del Gobierno Federal; la vigilancia de la ejecución de los mismos y la intervención en las adquisiciones de toda clase.

Por lo que respecta al control del sector paraestatal, se promulga la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la cual se establece que dichas instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

Para garantizar el cumplimiento de esta Ley, por decreto del 27 de enero de 1948, se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la SHCP, con la responsabilidad de ejercer las funciones de control, vigilancia y

coordinación sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En 1949 se suprime dicha Comisión, transfiriéndose las funciones relativas al control de las Instituciones Nacionales de Crédito y de seguros a las Comisiones Nacionales respectivas; en tanto que, para el control de las entidades restantes, se faculta a la secretaría de Hacienda para instituir el mecanismo correspondiente, lo cual se hizo patente, en 1953 al establecer el Comité de Inversiones, dependiente de la Dirección de Crédito.

En 1954, este Comité paso a depender directamente del Presidente de la República, con el nombre de Comisión de Inversiones.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, crea la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública.

El 19 de enero de 1983, se publicó en el Diario oficial de la Federación el primer Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación el cual fue reformado por Decreto Presidencial el día 30 de junio de 1985.

Posteriormente, con fecha 16 de enero de 1989, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo reglamento interior para la dependencia, el cual abrogó al ordenamiento citado en el párrafo anterior. Este reglamento fue reformado y adicionado mediante los decretos presidenciales publicados en el órgano informativo oficial los días 27 de febrero 1991 y el 19 de abril de 1994.

El reglamento y las reformas aludidas determinaron, desde luego, las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conformaron a la dependencia y modificaron su estructura orgánica atendiendo a criterios de racionalidad, austeridad y de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que a la propia Secretaría otorgaba el marco legal aplicable a la Administración Pública Federal.

Tiempo después mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia bajo un esquema, de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

Dentro de este contexto se modificó el nombre de la dependencia por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales en adición a las que correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

De esta forma, para la debida consecución del propósito apuntado, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y muebles, conducción de la política Inmobiliaria Pública Federal, administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

Así las atribuciones que tiene conferidas la Secretaría, le permiten diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así lo amerite.

En otro orden de ideas, es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del

Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado.

En este sentido con base en el análisis permanente del marco jurídico que regula la actuación de la Administración Pública Federal, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades – instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública – y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

Por lo anterior, conforme a lo establecido en el Plan de Desarrollo, se produjeron las reformas a las Leyes Orgánica de la Administración pública Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos –D.O.F. del 24 de diciembre de 1996- para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:

- Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover directamente a los contralores internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.
- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presume la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de Ley, así como precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República, en este sentido.
- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura

básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.

- Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

Estas reformas legales realizadas por iniciativa del C. Presidente de la República, dieron origen a la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (D.O.F. 29 de septiembre de 1997), la cual no es únicamente la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, sino de la enérgica voluntad de reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal.

El propio Reglamento Interior fue objeto de otra reforma –D.O.F. del 4 de septiembre de 2000-, en la citada reforma se precisan las facultades de la Dirección General de Atención Ciudadana y de los supervisores regionales respecto de la atención y seguimiento de quejas.

El 10 de abril de 2006, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y gasto Público Federal y se adiciona la Ley de Planeación.

El objetivo de la Secretaría de la Función Pública, es atender en nombre del Ejecutivo Federal, el despacho de los negocios del orden Administrativo de la Federación que están a cargo de la Secretaría conforme a su esfera legal de competencia, así como planear y conducir sus actividades en forma programada y con sujeción a la política, que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas que le correspondan, establezca el Presidente de la República.

2.4.1. Reglamento Interior (27 de mayo de 2005).

La Secretaría de la Función Pública, se encuentra normada por el Reglamento Interior, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de mayo de 2005.

Al efecto, las principales funciones, conferidas a su Titular, son:

La representación de la Secretaría, así como el trámite y resolución de los asuntos de su competencia. Para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, el Secretario podrá delegar las facultades que así lo permitan a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo. Al efecto, expedirá los acuerdos delegatorios relativos, mismos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, para el ejercicio de sus funciones se apoya por las siguientes Unidades Administrativas:

- Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión pública;
- Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad;
- Subsecretaría de la Función Pública;
- Oficialía Mayor;
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal;
- Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control.
- Unidad de Asuntos Jurídicos;
- Unidad de Gobierno Electrónico y política de Tecnologías de la Información;
- Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal;
- Unidad de Vinculación para la Transparencia;
- Unidad de Control y Evaluación de la Gestión pública;
- Unidad de Auditoría Gubernamental;
- Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras públicas, Servicios y Patrimonio Federal;
- Contraloría Interna;
- Dirección general de Comunicación Social;
- Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social;

- Dirección general de Auditorías Externas; entre otras.

De las que las más importantes en materia de atención ciudadana, son la Dirección General de Atención Ciudadana, el Órgano Interno de Control, y las Áreas de Quejas y de Responsabilidades.

2.4.2.- Dirección General de Atención Ciudadana.

Ahora bien, veremos algunos de los objetivos que tiene esta dirección, por lo que respecta a la atención ciudadana, tema importante en nuestro trabajo:

- Orientar al ciudadano, como:
- Brindándole alternativas de solución de manera inmediata o a corto plazo respecto de la problemática planteada.
- Captar de manera personal a través de comparecencias las quejas o denuncias contra servidores públicos federales o respecto de trámites y servicios de la APF.
- Recibir peticiones ciudadanas (quejas, denuncias, seguimientos de irregularidad, solicitudes, sugerencias y reconocimientos), turnarlas a la autoridad competente y comunicar al ciudadano su trámite.
- Atender, orientar y asesorar a la ciudadanía así como captar peticiones ciudadanas vía telefónica.
- Apoyar y orientar en materia de Atención Ciudadana o Transparencia y Acceso a la Información a los servidores públicos de los Órganos Internos o de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

2.4.3.- Órgano Interno de Control (art. 63, 64, 66, 67).

Dentro sus atribuciones van a estar las siguientes:

- Establecer medios de captación con la debida promoción, señalización y de fácil acceso al público, para que los interesados formulen y presenten sus quejas, denuncias y peticiones sobre los tramites y servicios;
- Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar, fincar responsabilidades a las que hubiere lugar, e imponer las sanciones aplicables en los términos de Ley, con excepción de las que conforme a la normatividad aplicable, deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;
- Proporcionar asesoría al interesado para la formulación de sus quejas, denuncias y peticiones sobre los tramites y servicios, informarle sobre los requisitos que deberá cubrir para su procedibilidad, así como el trámite que se le dará a las mismas;
- Captar y clasificar las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, a efecto de identificar las relacionadas con servidores públicos; de los seguimientos de irregularidad, sugerencias, solicitudes o reconocimientos relacionados con la calidad de los trámites y servicios gubernamentales, así como los reconocimientos al servidor público por el servicio prestado;
- Registrar en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC) en un plazo no mayor de 2 días hábiles contados a partir , del día siguiente de aquél en que se hubiera presentado o recibido la queja, denuncia o la petición sobre los trámites y servicios en los órganos de control, mediante la captura de los datos que requiere el SEAC;
- Difundir y aplicar las normas, políticas y lineamientos que establezca la Dirección General de Atención Ciudadana, para regular el funcionamiento de los diversos medios e instancias de captación y atención de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía;
- Apoyar a las unidades o módulos de atención ciudadana ubicados en las dependencias, entidades o en la Procuraduría General de la República de la que forme parte el órgano interno de control de

que se trate, a fin de verificar que operen de conformidad con la normatividad establecida y que se ubiquen en las áreas de servicio con mayor afluencia de usuarios;

- Evaluar los medios de captación establecidos, con el propósito de verificar su efectividad en la operación y proponer, en su caso, las medidas correctivas y estrategias de mejoramiento; así como valorar la cobertura de atención, para sugerir su ampliación cuando proceda;
- Promover la capacitación periódica al personal responsable de la recepción de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, a fin de proporcionar una mejor atención y servicio a la ciudadanía y asesorar en la formulación de las mismas a quién así lo requiera;
- Identificar las áreas de servicio con mayor afluencia de usuarios, y promover el establecimiento de módulos o unidades de atención ciudadana, y hacerlo del conocimiento de la Dirección General de Atención Ciudadana y en su caso de la dependencia, entidad o Procuraduría General de la República, y
- Apoyar al personal de los módulos o unidades de atención ciudadana de las dependencias, entidades o Procuraduría General de la República, mediante:
 - La capacitación y asesoramiento para la formulación y tramitación de las quejas, denuncias o peticiones sobre los trámites y servicios, así como para el llenado de los formatos respectivos, y
 - Evaluar permanentemente la captación de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, a efecto de promover y realizar las acciones de fortalecimiento que procedan.

2.4.3.1. Área de Quejas (art. 67)

Por lo que respecta a este punto, nos basaremos en el artículo 67 fracción III, el cual nos menciona que esta área se va a encargar de la recepción de quejas y denuncias que se formulen por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, investigando, integrando y turnando al área de responsabilidades, cuando así proceda; dándole el seguimiento correspondiente, así como también respecto de las peticiones sobre los tramites y servicios que presente la ciudadanía, otra de sus responsabilidades es el de establecer indicadores para la mejora de tramites y prestación de servicios , en las dependencias, entidades y la Procuraduría, otro punto importante es el de conocer las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido; otra de las actividades que va a tener esta área va a ser el de auxiliar a los órganos internos de control, en completar la información que se requiera, solicitando información a las unidades administrativas.

2.4.4.2 Área de Responsabilidades (art. 67 Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública)

Va a tener las facultades de:

- Citar al presunto responsable para iniciar e instruir el procedimiento de investigación y determinar la sanción que se le impondrá de acuerdo a la falta en la que haya incurrido.
- Llevar a un registro de los asuntos de su competencia y expedirá copias certificadas de los documentos que obren en su archivo.
- Dictara las resoluciones en los recursos de revocación impuestos por el servidor publico, así como realizara la defensa jurídica respecto de las resoluciones que se emitan ante diversas instancias jurisdiccionales, representando al secretario, estas por lo que respecta a nuestro tema, ya que tendrá otras facultades respecto de otras áreas.

2.5.- Otras Instituciones de Atención Ciudadana.

Para coadyuvar con el procedimiento federal de atención ciudadana, el Gobierno Federal cuenta con la oficina de Presidencia de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano por excelencia defensor y promotor de los derechos humanos, Instituciones que se desarrollaran a continuación en su parte referente a la atención ciudadana.

2.5.1.- Presidencia de la República.

Ya que esta Unidad Administrativa de la Presidencia de la República, otorga el servicio de atención ciudadana, y remite las peticiones a la Secretaría de la Función Pública, solicitando el respectivo seguimiento.

A su vez la Secretaría de la Función Pública remite dichas peticiones al Órgano Interno de Control de la entidad o dependencia correspondiente para su respectivo trámite.

En este tenor la Coordinación de Atención Ciudadana, va a tener las siguientes funciones:

- Recibir, canalizar y dar seguimiento a las demandas de la ciudadanía, relativas a los servicios públicos, y canalizarlas a instancias gubernamentales, según correspondan;
- Establecer lineamientos para el trabajo interinstitucional , referido a la atención a la demanda ciudadana.
- Presentar a la superioridad informe con indicadores de números de personas atendidas personalmente, compromisos públicos, demandas ciudadanas ingresadas con folio para su atención, tramite y seguimiento de los asuntos, dependencias e instancias involucradas, área geográfica y cantidad de beneficiados.

Dentro de sus objetivos están: profesionalismo, que es la eficacia en la atención, calidad, respeto, o sea un trato digno y considerado, el servicio, equidad que va a ser la atención sin distinción alguna, honradez, en apego

estricto a la ley, dar confianza al ciudadano, la amabilidad, al ser cortés y tratar a las personas como se merecen.

Así mismo la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía se caracteriza por ser, personalizado, en base al trato único y tiempo necesario para la atención requerida, cordial y con alto sentido humano, respetuoso, con un lenguaje claro y amigable, dispuesto a servir y ser capaz de generar confianza, atención abierta, franca, espontánea y siempre sincera, no va a crear falsas expectativas, ya que se va a conducir con la verdad, atención rápida, así como buscar las mejores alternativas.

Ya que esta Unidad Administrativa de la Presidencia de la República, otorga el servicio de atención ciudadana, y remite las peticiones a la Secretaría de la Función Pública, solicitando el respectivo seguimiento.

A su vez la Secretaría de la Función Pública remite dichas peticiones al Órgano Interno de Control de la entidad o dependencia correspondiente para su respectivo trámite.⁴⁶

2.5.2.- Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

Esta Comisión, sus principales funciones son:

- Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos.
- Establecer los mecanismos de coordinación que aseguran la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa de los Derechos Humanos.
- Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre Derechos Humanos.
- Elaborar y proponer programas preventivos en materia de Derechos Humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal.

⁴⁶ www.df.gob.mx/jefatura/transparencia/ciudadana.html-16k-

- Apoyar y asesorar técnicamente, cuando así se le solicite, a las autoridades estatales y municipales en la constitución y funcionamiento de las comisiones de protección a los derechos que las mismas creen.

- Establecer convenios de colaboración con los organismos gubernamentales de las entidades federativas encargadas de la protección y defensa de los Derechos Humanos.

- Proponer acciones dirigidas a la protección de los Derechos fundamentales de los mexicanos que radican en el exterior y extranjeros en el territorio nacional.

- Establecer canales de comunicación permanente con las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.

- Proponer las reformas, adiciones o nuevos instrumentos jurídicos que se juzguen indispensables en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos ante las instancias competentes.

- Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales asignados por nuestro país.

Al respecto, cuando existe una presunta violación a los derechos humanos, se da vista a la Secretaría de la Función Pública para que rinda el informe correspondiente, y en su caso, pueda determinar dicha Comisión, si existe alguna violación, y en su caso, la Comisión emite alguna recomendación en la que puede solicitar incluso el inicio del procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor público que haya cometido alguna violación a los derechos humanos de algún ciudadano, en su carácter de servidor público federal.

CAPÍTULO TERCERO

SISTEMA FEDERAL DE ATENCIÓN CIUDADANA

3.1. Proceso de atención ciudadana

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el artículo 3 de se prevé que será autoridad facultada para aplicar dicha ley, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como es de todos conocido, hoy conocida como Secretaría de la Función Pública, como así lo refiere su Reglamento Interior.⁴⁷

Asimismo, en el artículo 10 de la referida ley se dispone: “En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.”

De lo anterior, se observa que conforme a la ley en comento, todas las dependencias y entidades, deben tener unidades específicas, para presentar quejas o denuncias, por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

En este punto hice un ejercicio práctico, y me traslade a varias dependencias y entidades, para poder ser una muestra objetiva, tome el 10 por ciento de las 220 entidades y dependencias que aproximadamente existen en el Gobierno Federal.

Fui a 20, seleccionadas al azar, en este orden de ideas me traslade a:

1.- Secretaría de la Función Pública

⁴⁷ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México. 2006, artículo 3.

- 2.- Secretaría de Economía
- 3.- Secretaría de Seguridad Pública
- 4.- Secretaría de Educación Pública
- 5.- Secretaría de Gobernación
- 6.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- 7.- DICONSA S.A. de C.V.
- 8.- LICONSA S.A. de C.V.
- 9.- Comisión Nacional Médica, CONAMED.
- 10.- Comisión Nacional del Agua,
- 11.- Procuraduría General de la República,
- 12.- Procuraduría Federal del Consumidor, PROFECO.
- 13.- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
- 14.- Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- 15.- Caminos y Puentes Federales
- 16.- BIRMEX, Laboratorios de México.
- 17.- Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
- 18.- Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito.
- 19.- Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- 20.- Pronósticos para la Asistencia Pública.

En todas las entidades y dependencias mencionadas, me pude percatar que los Módulos a que se refiere el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, más que nada se encuentran en los Órganos Internos de Control, los cuales con fundamento en el artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dependen de la Secretaría de la Función Pública, de ahí que el título

del presente trabajo haga referencia al Sistema Federal de Atención Ciudadana.

Posteriormente, tenemos que el numeral que regula el procedimiento de atención ciudadana, es el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que al efecto dispone: “Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas. La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca”⁴⁸

De esta manera, este precepto nos establece que autoridades son las capacitadas para investigar una presunta irregularidad administrativa, siendo una irregularidad administrativa aquella cometida por un servidor público en ejercicio de sus funciones, y que guarda relación con alguna de las obligaciones previstas en el numeral 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.⁴⁹

Así las cosas, son autoridades competentes, de conformidad a lo dispuesto por este precepto legal, la Secretaría de la Función Pública, el Titular del Órgano Interno de Control, el Titular del Área de Quejas, el Titular del Área de Responsabilidades y el Titular del Área de Auditoría.

De esta manera el procedimiento de atención ciudadana, corre a cargo de las autoridades en comento, siendo las Área de Quejas de los Órganos Internos de

⁴⁸ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México. 2006, artículo 20.

⁴⁹ CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo, Derecho Administrativo, Editorial Cárdenas Velasco, México 2004. Pag. 357

Control de las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal las encargadas de otorgar este proceso de atención.

Sin embargo, no existen publicados en el Diario Oficial de la Federación lineamientos o alguna disposición que regule como se otorga dicho procedimiento.

3.1.1. Ciudadano frente al Poder Ejecutivo Federal

Desde la antigua Roma, se tenía un régimen especial para los ciudadanos, así, la típica patria potestad de los romanos era parte del ius civilis.⁵⁰

Esto significa, que desde la antigua roma, por tomar una referencia, tenemos un sistema legal para los ciudadanos.

Asimismo, en la antigua Roma, se tenía entre otras la clasificación del ius gentium, que era aquel fondo jurídico común que encontramos en todo el extenso grupo de los pueblos mediterraneos⁵¹, división que hoy en día encontramos de cierta manera parecida en nuestra carta magna.

En nuestra nación, en el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen los requisitos para ser ciudadano mexicano, retomando así en cierta forma el antecedente histórico referido en Roma.

En México, el ciudadano tiene un cúmulo de obligaciones frente a la autoridad en este caso, frente al poder ejecutivo, las cuales se encuentran en las diferentes leyes y ordenamientos legales, pero el servidor público, tiene un listado de obligaciones que cumplir, en particular, las obligaciones de los servidores públicos, se encuentran referidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a saber en el artículo 8, que al efecto dispone:

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- 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;

⁵⁰ Margadant S. Guillermo F. "Derecho Romano" Primera Edición. 1960. EditorialEsfinge S.A., México D.F., pág. 96.

⁵¹ Idem.

- 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 tenga 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 período 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 de 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 aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, 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, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI 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 compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- XX. Abstenerse, en 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 quien 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 que 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 relacionada con el servicio público.
- XXV. 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.

Es así, que el ciudadano, frente al poder ejecutivo tiene el derecho de exigir el respeto a las obligaciones previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.1.2. Procedimientos de Atención Ciudadana

En general no tenemos mucha referencia en disposiciones legales de estos procedimientos, el fundamento legal como lo hemos comentado con anterioridad es el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que al efecto dispone: “Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas. La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de

verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca”.⁵²

En este punto me avoque al estudio de las facultades de estas figuras, y lo encontré en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública:

Así las cosas, El artículo 20, al referirse a la Secretaría, se refiere a varias Áreas de la misma, sin embargo, la Dirección General que por regla general es la encargada de estos procedimientos, es la Dirección General de Atención Ciudadana, siendo las siguientes sus facultades, conforme al artículo 37 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública:

ARTÍCULO 37.- Corresponderá a la Dirección General de Atención Ciudadana el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Establecer, en coordinación con la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las políticas, bases, lineamientos y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos;
- II. Recibir las quejas y denuncias que se formulen en contra de los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones; practicar, en su caso, las investigaciones que se requieran para la integración de los expedientes relativos, y turnarlos para su atención a la autoridad competente;
Igualmente, dar seguimiento a los procedimientos disciplinarios instaurados en términos del párrafo anterior para informar al denunciante las incidencias del caso, así como captar y gestionar las peticiones sobre los trámites, servicios y sugerencias de mejoramiento que presente la ciudadanía, comunicando la remisión de su petición al órgano interno de control competente o a la autoridad que corresponda;
- III. Promover, en coordinación con las dependencias, las entidades y la Procuraduría, la instalación de oficinas y módulos de orientación y recepción de quejas, a efecto de facilitar a la ciudadanía la presentación de sugerencias, quejas y denuncias y propiciar el mejoramiento de los servicios;
- IV. Coordinar, diseñar e instrumentar los mecanismos de atención telefónica y otros medios electrónicos para atender con eficiencia y eficacia las quejas y denuncias, así como la captación de peticiones ciudadanas y su debido desahogo por parte de los órganos internos de control en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como emitir los lineamientos y criterios que permitan proporcionar una efectiva y oportuna atención a la ciudadanía;
- V. Coordinar a los supervisores regionales;
- VI. Prestar la asesoría y la capacitación que le sean requeridas en las materias de su competencia;
- VII. Apoyar, supervisar, controlar y dar seguimiento a las actividades que desarrollan los órganos internos de control de las dependencias, las entidades y la Procuraduría en materia de recepción, atención e investigación de quejas, denuncias y peticiones ciudadanas y su respectiva gestión, conforme a los criterios y lineamientos que emita la Secretaría;
- VIII. Investigar, diseñar y llevar a cabo programas y operativos específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los servidores públicos y, en caso de detectar conductas que puedan constituir responsabilidad administrativa o penal, realizar las actuaciones jurídico-administrativas que corresponda y turnar el expediente respectivo a las

⁵² Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México. 2006, artículo 20.

autoridades competentes, así como verificar la eficiencia de los servicios que prestan las dependencias, las entidades y la Procuraduría y proponerles mecanismos de mejora;

- IX. Promover, asesorar y dar seguimiento a programas de corresponsabilidad entre las dependencias, las entidades y la Procuraduría y la ciudadanía, a efecto de establecer estándares e indicadores para la mejora de trámites y prestación de servicios, conforme a la metodología que al efecto se emita;
- X. Implementar mecanismos e instancias de participación ciudadana con el propósito de establecer procesos que faciliten la presentación de quejas y denuncias, así como lograr acuerdos y compromisos concretos con sectores de la sociedad tendientes a reducir los niveles de corrupción y propiciar una mayor transparencia en la actividad de la Administración Pública Federal;
- XI. Promover, en coordinación con el Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, la adopción de acciones que faciliten el acceso a la información que generen las dependencias, las entidades y la Procuraduría, y
- XII. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomiende el Secretario.

Posteriormente, el mismo artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, hace alusión a otra figura: el contralor interno.

Entonces me avoque a buscar las funciones de dicho órgano, encontrando que a lo que se refiere el artículo 20 de la Ley en comento es al Titular del Órgano Interno de Control, siendo las siguientes sus facultades, atento a lo dispuesto por el artículo 66 del Reglamento Interior de la Secretaría en estudio:

ARTÍCULO 66.- Corresponderá a los titulares de los órganos internos de control, en el ámbito de la dependencia o entidad en la que sean designados o en el de la Procuraduría, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se llegue a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;
- II. Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como la Tesorería de la Federación, fincando, cuando proceda, los pliegos de responsabilidades a que haya lugar o, en su defecto, dispensar dichas responsabilidades, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada en la fracción anterior;
- III. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como en contra de aquellas resoluciones de los titulares de las áreas de responsabilidades que impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas;

- IV. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario, así como expedir las copias certificadas de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;
- V. Implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento; proponer las normas y lineamientos con un enfoque preventivo y analizar y mejorar los controles que al efecto se requieran y vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, así como aquellas que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad correspondiente o de la Procuraduría;
- VI. Programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, así como apoyar, verificar y evaluar las acciones que coadyuven a promover la mejora administrativa de las dependencias, las entidades y la Procuraduría y alcanzar los logros propios del buen gobierno;
- VII. Recibir, tramitar y dictaminar las solicitudes de indemnización de los particulares relacionadas con servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate o de la Procuraduría;
- VIII. Coordinar la formulación de los proyectos de programas y presupuesto del órgano interno de control correspondiente y proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del presupuesto;
- IX. Denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio órgano interno de control que el titular de éste determine expresamente en cada caso, los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos o, en su defecto, instar al área jurídica respectiva a formular las querellas a que haya lugar, cuando las conductas ilícitas requieran de este requisito de procedibilidad;
- X. Requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o la Procuraduría la información necesaria para cumplir con sus atribuciones y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias;
- XI. Llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría, y
- XII. Las demás que las disposiciones legales y administrativas les confieran y las que les encomienden el Secretario y el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control.

Como se puede observar, del análisis de este precepto, se desprenden facultades en materia de investigación y regulación del proceso de atención ciudadana, para el contralor, o titular del órgano interno de control, recordando que en todas las entidades y dependencias del Gobierno Federal, existe un Órgano Interno de Control.

Acto seguido, el precepto en estudio hace referencia a los titulares de Quejas, Responsabilidades y Auditoría, quienes dentro del marco de sus actuaciones, también pueden realizar investigaciones y por consecuencia participar en este proceso de atención ciudadana, así las cosas, el numeral 67 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, les confiere las siguientes facultades:

ARTÍCULO 67.- Corresponderá a los titulares de las áreas de responsabilidades, de auditoría y de quejas de los órganos internos de control, en el ámbito de la dependencia o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría y sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Titulares de las Áreas de Responsabilidades:
 1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación, a fin de determinar las responsabilidades a que haya lugar e imponer, en su caso, las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en el referido ordenamiento;
 2. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos;
 3. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario;
 4. Recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y realizar, cuando lo considere conveniente, investigaciones de oficio a partir de las inconformidades de que haya conocido, en los términos de dichos ordenamientos, con excepción de aquellas que deba conocer la Dirección General de Inconformidades por acuerdo del Secretario;
 5. Tramitar y resolver los procedimientos administrativos correspondientes e imponer las sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas e informar a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal sobre el estado que guarde la tramitación de los expedientes de sanciones que sustancie, con excepción de los asuntos de que aquélla conozca;
 6. Instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades, así como en contra de las resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las leyes de la materia y someterlos a la resolución del titular del órgano interno de control;
 7. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera, y
 8. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente;
- II. Titulares de las Áreas de Auditoría:
 - a) De Auditoría Interna:
 1. Realizar por sí o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría o con aquellas instancias externas de fiscalización que se determine, las auditorías y revisiones que se requieran para verificar la eficacia, economía y eficiencia de las operaciones de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, la confiabilidad de su información financiera y operacional y el debido cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas aplicables;
 2. Vigilar la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones derivadas de las auditorías o revisiones practicadas, por sí o por las diferentes instancias externas de fiscalización;
 3. Requerir a las unidades administrativas de las dependencias, las entidades y la Procuraduría la información, documentación y su colaboración para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones;
 4. Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en la materia se deban incorporar al Programa Anual de Trabajo;
 5. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;
 6. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y

7. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente;
- b) De Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno:**
1. Verificar el cumplimiento de las normas de control que emita la Secretaría, así como elaborar los proyectos de normas complementarias que se requieran en materia de control;
 2. Evaluar la suficiencia y efectividad de la estructura de control interno establecido, informando periódicamente el estado que guarda;
 3. Efectuar la evaluación de riesgos que puedan obstaculizar el cumplimiento de las metas y objetivos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría;
 4. Promover en el ámbito de las dependencias, las entidades y la Procuraduría el establecimiento de pronunciamientos de carácter ético, así como de programas orientados a la transparencia y el combate a la corrupción e impunidad;
 5. Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en materia de evaluación y de control se deban integrar al Programa Anual de Trabajo;
 6. Impulsar y dar seguimiento a la elaboración e implementación de un programa de desarrollo administrativo integral en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, con base en las líneas estratégicas que emita la Secretaría; así como elaborar y presentar los reportes periódicos de resultados de las acciones de mejora que deriven del referido programa;
 7. Promover y verificar en el ámbito de las dependencias, las entidades y la Procuraduría el establecimiento de acciones que coadyuven al mejoramiento y desarrollo administrativo de gestión, conforme a las líneas estratégicas en materias de simplificación, mejora regulatoria interna, profesionalización del servicio público y el incremento de la productividad que emita la Secretaría;
 8. Dar seguimiento a las acciones que implementen las dependencias, las entidades y la Procuraduría para la mejora de sus procesos, a fin de apoyarlas en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos con un enfoque preventivo y brindarles asesoría en materia de desarrollo administrativo;
 9. Promover el fortalecimiento de una cultura de control al interior de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, a fin de asegurar en mayor grado el cumplimiento de la normatividad, metas y objetivos;
 10. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;
 11. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y
 12. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran, así como las que le encomiende el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

Cuando en un órgano interno de control no coexistan el Titular del Área de Auditoría Interna y el de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno, el servidor público que se desempeñe como Titular del Área de Auditoría ejercerá la totalidad de las atribuciones establecidas en la presente fracción.

III. Titulares de las Áreas de Quejas:

1. Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y turno al área de responsabilidades, cuando así proceda y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución, así como promover, captar, gestionar y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y a los programas en materia de atención ciudadana que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con las políticas y lineamientos que emita la Secretaría;
2. Coadyuvar en la promoción, implementación y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en

el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y prestación de servicios en las dependencias, entidades y la Procuraduría, conforme a la metodología que al efecto se emita;

3. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como respecto de la obra pública que lleven a cabo las dependencias, las entidades o la Procuraduría, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda;
4. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;
5. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y
6. Las demás que les atribuya expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

Al respecto, Alberto Herrera, refiere que para cumplir este precepto, la Secretaría en cumplimiento al numeral 20 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha elaborado diversas normas y procedimientos.⁵³

Sin embargo, muchos de esos manuales, normas y procedimientos, son de carácter interno, ya que como ciudadanos, no tenemos un manual, reglamento o lineamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación, que nos oriente de cómo llevar un procedimiento de atención ciudadana, qué diferencia hay entre una queja y una denuncia, cuando es contra un servidor público, o contra un servicio, cuantos días tiene la autoridad para resolver sobre una queja, o una atención ciudadana, que tipo de expediente se lleva a cabo, como se hacen las investigaciones, que pruebas se van a utilizar en el desarrollo de la investigación, es por eso, el motivo de este trabajo, como se irá desarrollando en los capítulos subsecuentes.

3.1.3. Derecho de Petición frente al Sistema de Atención Ciudadana.

3.1.3.1.- Derecho de Petición.

Es posible confundir el derecho de petición, con el sistema de atención, ciudadana, y es posible que guarde relación, sin embargo, es necesario aclarar que el sistema de atención ciudadana se considera sería más amplio que el derecho de petición.

⁵³ Herrera, Alberto. "Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos" Análisis Dogmático. Instituto de Ciencias Penales. Pág. 36

Al respecto, el maestro Rafael Martínez Morales, define al derecho de petición como una garantía individual que permite al gobernado hacer planteamientos a la autoridad con la siguiente obligación de ésta de responder.⁵⁴

3.1.3.2.- Artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para comprender de mejor manera el derecho de petición, es necesario acudir a su fundamento legal, que se encuentra consagrado en el artículo 8 de nuestra Carta Magna, que al efecto refiere:

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

En ese sentido, como se aprecia, es más una garantía, una obligación de la autoridad de dar una respuesta al peticionario.

3.1.3.3.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo

No podemos hablar del procedimiento de atención ciudadana, sin referir la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, donde muchas personas, podrían hacer la anotación de que en dicha ley, se encuentra regulado el procedimiento que quizá se podría dar a la ciudadanía, así, se podría incluso referir que todo proceso de atención ciudadana, debería cubrir los extremos de un acto administrativo, e incluso referir los elementos del acto administrativo regulados en el artículo 3 de la Ley en comento que al efecto dispone:

Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

⁵⁴ Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. Tercera Edición. Editorial Harla. México. 1998. Pág.212

- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. (Se deroga);
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. (Se deroga);
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes, o establecidos por la ley.

Así las cosas, se podría entender que todo proceso de atención ciudadana, debe cubrir los requisitos que se establece para el acto administrativo, y por consecuencia, las autoridades cumplirían con el sistema de atención ciudadana, si se apegaran a las normas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

3.1.3.4.- Exclusión de las responsabilidades administrativas, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En el punto inmediato anterior se comentó la trascendencia de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, e incluso la conveniencia de que se utilizaran las reglas de esa ley al procedimiento de atención ciudadana, sin embargo, es importante citar el artículo primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

Como se puede observar en el resaltado se excluye al sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Al respecto, el citado artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos hace referencia al procedimiento de investigación, englobando al mismo, dentro del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que con esta exclusión, los procedimientos de atención ciudadana, no pueden substanciarse al amparo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, quedando nuevamente sin regulación este procedimiento de atención ciudadana.

3.1.3.5.- Diferencia con Sistema de Atención Ciudadana

De las diferencias referidas con anterioridad, encontramos que el derecho de petición es una garantía, y sólo obliga al funcionario a contestar, asimismo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece una definición del acto y elementos del acto administrativo, sin embargo, establece desde su primer artículo la exclusión al sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Por otra parte, en el portal de internet de la Secretaría de la Función Pública, en el apartado de Quejas⁵⁵, se hace referencia a los formatos que se pueden utilizar para presentar una queja o denuncia contra un servidor público, queja, sugerencia y solicitud de servicio, y reconocimiento.

⁵⁵ <http://www.funcionpublica.gob.mx/>

Sin embargo, el portal de internet, no nos define que es una queja, que es una denuncia, que es una solicitud de servicio, y que es un reconocimiento, situación por la que tuve que investigar dichos conceptos, para poder entender un poco más este procedimiento de atención ciudadana, y a que se refiere, encontrando así, que existen claras diferencias con el derecho de petición, ya que el sistema de atención ciudadana, está más enfocado a un servicio integral por parte del gobierno, de la autoridad a la ciudadanía, y con fines muy nobles, sin embargo, no regulado al exterior, esto es, hacia la ciudadanía, pues como refiere el autor Alberto Herrera, citado en páginas anteriores, en relación al numeral 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, existen procedimientos internos para regular el procedimiento de investigación, pero a que la interrogante, es : ¿Dónde están dichos procedimientos?, puede ser que existan, si, pero sólo de carácter interno, y la ciudadanía necesita certeza jurídica, recordando el fin de todo Estado, en palabras del maestro Héctor González Uribe, el fin del Estado es el bienestar de la colectividad⁵⁶, entonces, en el apartado del sistema de atención ciudadana, ¿Cómo garantizar este bienestar, si no tenemos certeza en los procedimientos de atención ciudadana?

⁵⁶ GONZALEZ URIBE, Héctor. Hombre y Estado. Estudios Políticos Constitucionales. Editorial Porrúa, México 1988.

CAPÍTULO CUARTO

SISTEMA DISCIPLINARIO

4.1.- Obligaciones de los Servidores Públicos. (Artículo 8 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos)

En este apartado, se verá cuales son las obligaciones de los servidores públicos, y en caso de incumplimiento de las mismas, que proceso se sigue ante la ley de la materia que en este caso es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es importante recordar que los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y se consagran en su legislación.⁵⁷

De esta manera, los fines del Estado se cumplen a través de las funciones encomendadas por la Legislación a las diferentes entidades y dependencias de la Administración Pública, y por consecuencia, por la actuación de los servidores públicos, que ejercen sus funciones dentro de las mismas.

El principal fundamento, se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tesis general, la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos.⁵⁸

Ahora bien, para poder hablar de las obligaciones de los servidores públicos es necesario remitirnos en orden de importancia al marco constitucional:

⁵⁷ Sera Rojas, Andres. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México D.F., 1968, 4ª. Edición, tomo 1. Pág. 110.

⁵⁸ Tena Ramírez Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, 1970. Décima Edición. Pag. 527.

Así, el fundamento del régimen disciplinario de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo encontramos en el título cuarto de nuestra Carta Magna, mismo que a continuación vamos a analizar para ir desglosando el origen de este Sistema Disciplinario.

Es importante, hacer mención, que derivado de un procedimiento de atención ciudadana, o una auditoría, es como arribamos al procedimiento disciplinario, pero por orden de importancia, he decidido abordar primero el sistema disciplinario de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, para que se sepa, en que deriva un procedimiento de atención ciudadana, y por consecuencia, la gran importancia de este procedimiento, mismo que debe estar regulado, por el impacto que llega a tener como lo veremos en el desarrollo de este capítulo.

En el capítulo primero se abordaron los artículos 108, 109, y 110, constitucionales, ahora bien para hablar del sistema disciplinario es necesario tocar el artículo 113, constitucional, que a la letra dice:

“Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

Como se puede analizar en este precepto, se determinan los principios que se deben seguir en el servicio público, los cuales son recogidos por el numeral 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

ARTICULO 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar

los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Así mismo se hace referencia a las sanciones que se podrán imponer, a saber: suspensión, destitución, inhabilitación y económica, pero las señala de manera enunciativa, más no limitativa.

A continuación, es el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el que refiere las obligaciones de los servidores públicos, como lo mencionamos en capítulos anteriores, y que por orden de importancia es necesario referirlo en este punto para su posterior análisis:

ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- 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 tenga 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 período 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 de 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 aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, 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, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI 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 compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- XX. Abstenerse, en 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 quien 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 que 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 relacionada con el servicio público.
- XXV. 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.

En este precepto se establece un listado de obligaciones a seguir por parte de los servidores públicos, siendo así, los mandamientos de los funcionarios, y en caso de incumplimiento de estas obligaciones, los servidores públicos se pueden hacer acreedores a una sanción administrativa.

Es importante, recordar que el objeto de la presente versa en torno al régimen administrativo, a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sin por eso, hacer a un lado las que puedan originarse en otras materias, como la penal, civil, o laboral, ya que en ocasiones un mismo acto, puede originar varias responsabilidades.

Asimismo en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y su Reglamento, y en la de Obras y Servicios relacionadas con las mismas y su reglamento, se prevé que en caso de incumplimiento de dichos ordenamientos, los servidores públicos que participan en los procesos licitatorios, pueden incurrir en responsabilidad administrativa, por eso considero oportuno mencionar estos ordenamientos legales, como parte de las obligaciones que todo funcionario público debe respetar.

4.2.- Procedimiento Administrativo Disciplinario

En esta materia, existen pocos autores que hayan realizado obras al respecto, es por eso, que me avoque a un análisis directo de la legislación, aunque un poco aventurado, pero que me permite desarrollar un criterio crítico directo, que para mí tiene mayor valor que tomar la opinión de los pocos autores que en esta materia han elaborado comentarios.

Después del sistema de investigación que se lleva a cabo en el Sistema Federal de Atención Ciudadana, si se determina en la investigación que existe una presunta responsabilidad, se inicia el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades, previsto en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que al efecto dispone:

ARTÍCULO 21.- La Secretaría, el contralor interno 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 desarrollará 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 le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

- II. Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;
- III. Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de **los cuarenta y cinco días hábiles siguientes** sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles. La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por 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 citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y 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 el servidor público suspendido temporalmente no resultare 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 caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

Como se puede ver, en este precepto se regula todo el procedimiento administrativo disciplinario, previendo incluso que en algunos casos, se puede suspender provisionalmente al presunto responsable.

Es menester hacer mención, que me refiero a presunto responsable, como a aquel servidor público al que se le inicia un procedimiento administrativo disciplinario pero que todavía no ha sido sancionado, o declarado responsable.

4.2.1.- Citatorio

Para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario es necesario citar al servidor público presunto responsable, como lo establece la fracción primera del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Lo anterior a efecto de cubrir los extremos de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al efecto disponen:

Artículo 14

A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Artículo 16

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Este citatorio, tiene que estar debidamente fundado y motivado, y debe establecer las causas de porque están citando al servidor público,

Asimismo se le debe indicar, porque se considera que presuntamente infringió alguna disposición, y se tiene que relacionar con el incumplimiento de alguna de las obligaciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por medio del citatorio, se le indica que tiene que comparecer a una audiencia y que puede ser asistido de un defensor.

Asimismo se refiere que si no asiste se tendrán por ciertos los hechos o actos que se le imputan, de ahí la gran importancia de que se debe asistir a esas audiencias de ley, las cuales deben estar debidamente notificadas.

En este apartado, acudí a entrevistar a dos ex funcionarios de la Coordinación de Visitadurías de Atención Ciudadana, Responsabilidades e Inconformidades, los cuales tenían a su cargo la revisión precisamente de estos procedimientos, y quienes me refirieron, que este citatorio debe estar realizado en términos de las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles, esto atento a lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que dice:

ARTICULO 47.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles. Así las cosas, me sugirieron acudir al Título Séptimo, Capítulo III del Código Federal de Procedimientos Civiles.⁵⁹

⁵⁹ Referencias proporcionadas por dos exfuncionarios de la Visitaduría de la Secretaría de la Función Pública, en base a la experiencia profesional, y a las indicaciones de las áreas normativas, indicaciones, que no se encuentran normadas en documentos de carácter público publicadas en el diario Oficial de la

Asimismo, me sugirieron referir esas reglas procesales de la notificación, por lo que a continuación refiero los artículos del ordenamiento procesal citado que se deben respetar en el acto de la notificación del citatorio:

Artículo 303

Las notificaciones, citaciones y emplazamientos se efectuarán, lo más tarde, el día siguiente al en que se dicten las resoluciones que las prevengan, cuando el tribunal, en éstas, no dispusiere otra cosa.

Artículo 304

La resolución en que se mande hacer una notificación, citación o emplazamiento, expresará el objeto de la diligencia y los nombres de las personas con quienes ésta deba practicarse.

Artículo 305

Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deben designar casa ubicada en la población en que tenga su sede el tribunal, para que se les hagan las notificaciones que deban ser personales.

Igualmente deben señalar la casa en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan, o a las que les interese que se notifique, por la intervención que deban tener en el asunto. No es necesario señalar el domicilio de los funcionarios públicos. Estos siempre serán notificados en su residencia oficial.

Artículo 306

Cuando un litigante no cumpla con lo prevenido en la primera parte del artículo anterior, las notificaciones personales se le harán conforme a las reglas para las notificaciones que no deban ser personales.

Si faltare a la segunda parte del mismo artículo, no se hará notificación alguna a la persona o personas contra quienes promueva o a las que le interese que sean notificadas, mientras no se subsane la omisión; a menos que las personas indicadas ocurran espontáneamente al tribunal, a notificarse.

Artículo 307

Mientras un litigante no hiciere nueva designación de la casa en que han de hacerse las notificaciones personales, seguirán haciéndose en la casa que para ello hubiere señalado.

Artículo 308

Los tribunales tienen el deber de examinar la primera promoción de cualquier persona, o lo que expusiere en la primera diligencia que con ella se practicare, y, si no estuviere la designación de la casa en que han de hacerse las notificaciones personales, acordarán desde luego, sin necesidad de petición de parte ni certificación de la secretaría, sobre la omisión, que se proceda en la forma prescrita por el artículo 306, mientras aquélla no se subsane.

Artículo 309

Las notificaciones serán personales:

I.- Para emplazar a juicio al demandado, y en todo caso en que se trate de la primera notificación en el negocio;

II.- Cuando dejare de actuarse durante más de seis meses, por cualquier motivo; en este caso, si se ignora el domicilio de una parte, se le hará la notificación por edictos;

Federación, pero que se tienen que seguir por los Órganos Internos de Control adscritos a la Secretaría de la Función Pública, y que revisan a todas las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal.

III.- Cuando el tribunal estime que se trata de un caso urgente, o que, por alguna circunstancia, deben ser personales, y así lo ordene expresamente, y

IV.- En todo caso, al Procurador de la República y Agentes del Ministerio Público Federal, y cuando la ley expresamente lo disponga.

Artículo 310

Las notificaciones personales se harán al interesado o a su representante o procurador, en la casa designada, dejándole copia íntegra, autorizada, de la resolución que se notifica.

Al Procurador de la República y a los agentes del Ministerio Público Federal, en sus respectivos casos, las notificaciones personales les serán hechas a ellos o a quienes los substituyan en el ejercicio de sus funciones, en los términos de la ley orgánica de la institución.

Si se tratare de la notificación de la demanda, y a la primera busca no se encontrare a quien deba ser notificado, se le dejará citatorio para que espere, en la casa designada, a hora fija del día siguiente, y, si no espera, se le notificará por instructivo, entregando las copias respectivas al hacer la notificación o dejar el mismo.

Artículo 311

Para hacer una notificación personal, y salvo el caso previsto en el artículo 307, se cerciorará el notificador, por cualquier medio, de que la persona que debe ser notificada vive en la casa designada, y, después de ello, practicará la diligencia, de todo lo cual asentará razón en autos.

En caso de no poder cerciorarse el notificador, de que vive, en la casa designada, la persona que debe ser notificada, se abstendrá de practicar la notificación, y lo hará constar para dar cuenta al tribunal sin perjuicio de que pueda proceder en los términos del artículo 313.

Artículo 312

Si, en la casa, se negare el interesado o la persona con quien se entienda la notificación, a recibir ésta, la hará el notificador por medio de instructivo que fijará en la puerta de la misma, y asentará razón de tal circunstancia. En igual forma se procederá si no ocurrieren al llamado del notificador.

Artículo 313

Cuando, a juicio del notificador, hubiere sospecha fundada de que se niegue que la persona por notificar vive en la casa designada, le hará la notificación en el lugar en que habitualmente trabaje, si la encuentra, según los datos que proporcione el que hubiere promovido. Puede igualmente hacerse la notificación personalmente al interesado, en cualquier lugar en que se encuentre; pero, en los casos de este artículo, deberá certificar, el notificador, ser la persona notificada de su conocimiento personal, o haberle sido identificada por dos testigos de su conocimiento, que firmarán con él, si supieren hacerlo. Para hacer la notificación, en los casos de este artículo, lo mismo que cuando el promovente hiciera diversa designación del lugar en que ha de practicarse, no se necesita nueva determinación judicial.

Artículo 314

Cuando la persona que haya de ser notificada por primera vez, resida fuera del lugar del juicio, se aplicará lo dispuesto por el artículo 298.

Artículo 315

Cuando hubiere que citar a juicio a alguna persona que haya desaparecido, no tenga domicilio fijo o se ignore dónde se encuentra, la notificación se hará por edictos, que contendrán una relación sucinta de la demanda, y se publicarán por tres veces, de siete en siete días, en el Diario Oficial y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en la República, haciéndosele saber que debe presentarse dentro del término de treinta días, contados del siguiente al de la última publicación. Se fijará, además, en la puerta del tribunal, una copia íntegra de la resolución, por todo el tiempo del emplazamiento. Si, pasado este término, no comparece por sí, por apoderado o por gestor que pueda representarla, se seguirá el juicio en

rebeldía, haciéndosele las ulteriores notificaciones por rotulón, que se fijará en la puerta del juzgado, y deberá contener, en síntesis, la determinación judicial que ha de notificarse.

Artículo 316

Las notificaciones que no deban ser personales se harán en el tribunal, si vienen las personas que han de recibirlas a más tardar el día siguiente al en que se dicten las resoluciones que han de notificarse, sin perjuicio de hacerlo, dentro de igual tiempo, por rotulón, que se fijará en la puerta del juzgado.

De toda notificación por rotulón se agregará, a los autos, un tanto de aquél, asentándose la razón correspondiente.

Artículo 317

Deben firmar las notificaciones la persona que las hace y aquellas a quien se hacen. Si ésta no supiere o no quisiere firmar, lo hará el notificador, haciendo constar esta circunstancia. A toda persona se le dará copia simple de la resolución que se le notifique, sin necesidad de acuerdo judicial.

Las copias que no recojan las partes, se guardarán en la secretaría, mientras esté pendiente el negocio.

Artículo 318

Si los interesados, sus procuradores o las personas autorizadas por ellos, no ocurren al tribunal a notificarse dentro del término señalado por el artículo 316, las notificaciones se darán por hechas, y surtirán sus efectos el día siguiente al de la fijación del rotulón.

Artículo 319

Cuando una notificación se hiciera en forma distinta de la prevenida en este capítulo, o se omitiere, puede la parte agraviada promover incidente sobre declaración de nulidad de lo actuado, desde la notificación hecha indebidamente u omitida.

Este incidente no suspenderá el curso del procedimiento, y, si la nulidad fuere declarada, el tribunal determinará, en su resolución, las actuaciones que son nulas, por estimarse que las ignoró el que promovió el incidente de nulidad, o por no poder subsistir, ni haber podido legalmente practicarse sin la existencia previa y la validez de otras. Sin embargo, si el negocio llegare a ponerse en estado de fallarse, sin haberse pronunciado resolución firme que decida el incidente, se suspenderá hasta que éste sea resuelto.

Artículo 320

No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, si la persona mal notificada o no notificada se manifestare, ante el tribunal, sabedora de la providencia, antes de promover el incidente de nulidad, la notificación mal hecha u omitida surtirá sus efectos, como si estuviese hecha con arreglo a la ley. En este caso, el incidente de nulidad que se promueva será desechado de plano.

Artículo 321

Toda notificación surtirá sus efectos el día siguiente al en que se practique.

Una vez referidos estos artículos del ordenamiento procesal en cita, puede surgir la interrogante de para que citarlos textualmente.

Al efecto, dicha interrogante también me surgió, y me refirieron los ex funcionarios entrevistados, que el objeto de estos artículos es fundamental, ya que si un citatorio no se notifica en base a estas reglas. Posteriormente, el

presunto responsable puede solicitar que se declare la nulidad de todo el procedimiento, a efecto de que se repongan las actuaciones a partir del citatorio, lo cual es considerado como una observación grave en el procedimiento.⁶⁰

4.2.2.- Audiencia

Una vez, que se cito conforme a derecho, se continúa con la audiencia de Ley, que en este caso debe celebrarse en un plazo no mayor a 15 días hábiles, ni menor a 5 días hábiles de realizado correctamente el citatorio.

En esta audiencia, el servidor público podrá comparecer y declarar de los hechos que se le imputan, asimismo, me refirieron los ex funcionarios de la Visitaduría de la Secretaría de la Función Pública, que en esta audiencia, se le toman los datos generales al servidor público e incluso se le pueden hacer preguntas al servidor público, para obtener mayores indicios que lleven al Titular de Responsabilidades, al esclarecimiento de la verdad.

Este procedimiento también puede ser substanciado en presencia del Titular del Órgano Interno de Control, o del personal autorizado en la Dirección General de Responsabilidades de la Secretaría de la Función Pública.

4.2.3.- Pruebas

Una vez terminada la audiencia de ley, el mismo artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, preve que se dará un término de 5 días para ofrecer pruebas.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no refiere que tipo de pruebas, pero es entonces cuando recordamos la suplencia a que se refiere el artículo 47 de la misma ley, y por consecuencia nos remitimos al apartado de pruebas que prevé el Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁶⁰ Comentarios proporcionados por dos ex funcionarios de la Visitaduría de la Secretaría de la Función en base a su experiencia laboral, entrevistador por la presente tesista. Para la entrevista, acudí con una

En este apartado voy a hacer una referencia textual al Capítulo I del Título Cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles, que a la letra dice:

TITULO CUARTO Prueba

CAPITULO I Reglas generales

Artículo 79

Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

Los tribunales no tienen límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas que juzguen indispensables para formar su convicción respecto del contenido de la litis, ni rigen para ellos las limitaciones y prohibiciones, en materia de prueba, establecidas en relación con las partes.

Artículo 80

Los tribunales podrán decretar, en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que se estime necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos. En la práctica de esas diligencias, obrarán como lo estimen procedente, para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar los derechos de las partes, y procurando en todo su igualdad.

Artículo 81

El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones.

Artículo 82

El que niega sólo está obligado a probar:

- I.- Cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho;
- II.- Cuando se desconozca la presunción legal que tenga a su favor el colitigante, y
- III.- Cuando se desconozca la capacidad.

Artículo 83

El que funda su derecho en una regla general no necesita probar que su caso siguió la regla general y no la excepción; pero quien alega que el caso está en la excepción de una regla general, debe probar que así es.

Artículo 84

El que afirma que otro contrajo una liga jurídica, sólo debe probar el hecho o acto que la originó, y no que la obligación subsiste.

Artículo 85

grabadora, y una libreta, tomando nota de sus comentarios, para después aterrizarlos en el presente capítulo.

Ni la prueba, en general, ni los medios de prueba establecidos por la ley, son renunciables.

Artículo 86

Sólo los hechos estarán sujetos a prueba, así como los usos o costumbres en que se funde el derecho.

Artículo 86 Bis

El tribunal aplicará el derecho extranjero tal como lo harían los jueces o tribunales del Estado cuyo derecho resultare aplicable, sin perjuicio de que las partes puedan alegar la existencia y contenido del derecho extranjero.

Para informarse del texto, vigencia, sentido y alcance del derecho extranjero, el tribunal podrá valerse de informes oficiales al respecto, los que podrá solicitar al Servicio Exterior Mexicano, así como disponer y admitir las diligencias probatorias que considere necesarias o que ofrezcan las partes.

Artículo 87

El tribunal debe recibir las pruebas que le presenten las partes, siempre que estén reconocidas por la ley. Los autos en que se admita alguna prueba no son recurribles; los que la desechen son apelables en ambos efectos. Cuando la recepción de una prueba pueda ofender la moral o el decoro social, las diligencias respectivas podrán ser reservadas, según el prudente arbitrio del tribunal.

Artículo 88

Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes.

Artículo 89

Cuando una de las partes se oponga a la inspección o reconocimiento ordenados por el tribunal, para conocer sus condiciones físicas o mentales, o no conteste las preguntas que le dirija, deben tenerse por ciertas las afirmaciones de la contraparte, salva prueba en contrario. Lo mismo se hará si una de las partes no exhibe, a la inspección del tribunal, la cosa o documento que tiene en su poder o de que puede disponer.

Artículo 90

Los terceros están obligados, en todo tiempo, a prestar auxilio a los tribunales, en las averiguaciones de la verdad.

Deben, sin demora, exhibir documentos y cosas que tengan en su poder, cuando para ello fueren requeridos.

Los tribunales tienen la facultad y el deber de compeler a los terceros, por los medios de apremio más eficaces, para que cumplan con esta obligación; pero, en caso de oposición, oirán las razones en que la funden, y resolverán sin ulterior recurso.

De la mencionada obligación están exentos los ascendientes, descendientes, cónyuges y personas que deban guardar secreto profesional, en los casos en que se trate de probar contra la parte con la que estén relacionados.

Artículo 91

Los daños y perjuicios que se ocasionen a tercero, por comparecer o exhibir cosas o documentos, serán indemnizados por la parte que ofreció la prueba, o por ambas, si el tribunal procedió de oficio; sin perjuicio de lo que se resuelva sobre condenación en costas, en su oportunidad. La indemnización, en casos de reclamación, se determinará por el procedimiento incidental.

Artículo 92

En cualquier momento del juicio o antes de iniciarse éste, cuando se demuestre que haya peligro de que una persona desaparezca o se ausente del lugar del juicio, o de que una cosa

desaparezca o se altere, y la declaración de la primera o la inspección de la segunda sea indispensable para la resolución de la cuestión controvertida, podrá el tribunal ordenar la recepción de la prueba correspondiente.

Artículo 93

La ley reconoce como medios de prueba:

I.- La confesión;

II.- Los documentos públicos;

III.- Los documentos privados;

IV.- Los dictámenes periciales;

V.- El reconocimiento o inspección judicial;

VI.- Los testigos;

VII.- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y

VIII.- Las presunciones.

Artículo 94

Salvo disposición contraria de la ley, lo dispuesto en este título es aplicable a toda clase de negocios.

Como se puede apreciar es muy basta la tarea que les toca a los responsables de sancionar.

Acto seguido en el mismo título del Código en cita se refieren las reglas procesales, para cada prueba, sin embargo, en este punto prefiero nada más hacer referencia a las reglas de las pruebas y a que pruebas son las idóneas para ser utilizadas en este procedimiento, ya que sería ocioso hacer una referencia textual del contenido de este Título Procesal.

4.2.4.- Resolución

Una vez, que se cierra el procedimiento de ofrecimiento de pruebas, se pasa al desahogo de las mismas, y a la valoración de estas pruebas para emitir una resolución.

Esta resolución, debe ser emitida dentro de los siguientes 30 días hábiles al cierre de instrucción, con una prórroga por otros 30 días más que prevé el numeral 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

No existe un ordenamiento que establezca cual es el formato que debe seguir una resolución, pero al efecto, los ex funcionarios de la Secretaría de la Función Pública, me comentaron, que si bien es cierto que no existe un formato oficial, si se utiliza por estilo el mismo en todos los Órganos Internos de Control de la Secretaría de la Función Pública, consistente en:

- 1) Resultandos: Es un resumen de las actuaciones con que cuenta el expediente.
- 2) Considerandos: Son los razonamientos lógico jurídicos del asunto, en este apartado es donde se establece el fundamento legal, la fundamentación y motivación, y la valoración y desahogo de las pruebas.

En este punto se tienen que valorar aparte de los elementos de prueba, los elementos que prevé el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que al efecto prevé:

ARTÍCULO 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- 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, y
- VI. El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones. Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

Normalmente en el último considerando se establece que sanción se impone, o si en su caso, no hay sanción.

- 3) Resolutivos: Es el apartado donde se refiere el resultado final, si se impone o no sanción.

4.2.5.- Tipo de Sanciones

En este punto es necesario acudir al numeral 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que dispone:

ARTÍCULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período 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. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

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

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley 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, dé aviso ala Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

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

En este caso, es necesario relacionar las fracciones señaladas como graves, con el numeral 8 de la ley en cita, mismo que ya fue analizado con anterioridad. Asimismo, podemos ver que respecto el numeral 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se agregan dos sanciones más: amonestación privada y amonestación pública.

Asimismo, se tiene que contemplar el plazo de prescripción, siendo el siguiente, conforme al numeral 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

ARTICULO 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

3 años, por regla general, y 5 años en caso de conductas graves.

Es importante referir que las sanciones impuestas deberán constar por escrito como así lo refiere el numeral 24 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

ARTÍCULO 24.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este Capítulo constarán por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley.

4.2.6.- Recursos

Finalmente, la resolución por la cual se impone una sanción administrativa, puede ser impugnada, en términos del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que al efecto dispone:

ARTICULO 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Asimismo, este recurso de revocación, encuentra su regulación en la misma ley, que en lo que a ese recurso se refiere establece en sus artículos 26 y 27, lo siguiente:

ARTICULO 26.- El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

- I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;
- II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y
- III. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

ARTICULO 27.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

- I. En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y
- II. En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:
 - a. Que se admita el recurso;
 - b. Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y
 - c. Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Finalmente, respecto al juicio de nulidad, los numerales 28 y 29 de la Ley en comento prevén:

ARTICULO 28.- En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior.

No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia.

ARTÍCULO 29.- Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda.

Con este apartado, concluiríamos, el presente capítulo, referente al procedimiento administrativo disciplinario, el cual guarda estrecha relación con el presente trabajo de investigación, en razón de que como se comentó en líneas anteriores, un procedimiento de atención ciudadana, puede derivar en un procedimiento administrativo disciplinario.

A continuación, en el siguiente Capítulo, abordaremos el Procedimiento de Atención Ciudadana, y la propuesta objeto de la investigación del presente trabajo de tesis.

CAPÍTULO QUINTO

FIGURAS JURÍDICAS DEL PROCESO DE ATENCIÓN CIUDADANA Y PROPUESTA

5.1. Figuras jurídicas reguladas en el Proceso de Atención Ciudadana

En el presente capítulo abordaremos de manera directa que regula el proceso de atención ciudadana, el cual fue abordado de manera general en el capítulo tercero.

Ahora que sabemos, cual es el fundamento legal, y las Instituciones que pueden participar en este proceso, a saber, la Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Atención Ciudadana, y los Órganos Internos de Control, sobre todo a través de sus Áreas de Quejas.

Como lo manifesté en capítulos anteriores, fuera de los preceptos legales abordados, no existe un ordenamiento o lineamientos que regulen de forma oficial este proceso, por lo que desde el capítulo pasado, parte del presente trabajo, fue elaborado a través de entrevistas que realice a ex funcionarios de la Secretaría de la Función Pública.

En el presente capítulo, tomé de apoyo mucho los conocimientos de dichos ex funcionarios, y así mismo se me facilitó una entrevista con un funcionario de la Secretaría de la Función Pública, con cargo de Titular de un Área de Quejas, quien me aportó conocimientos sobre este punto basados en su práctica profesional, y que coinciden completamente con la información vertida por los ex funcionarios de la Visitaduría, ejercicio con el cuál corrobore que la información referida es congruente con la realidad que se vive en este proceso de atención ciudadana.⁶¹

⁶¹ Para la investigación de campo, realicé entrevistas y trabajo de cerca con dos ex funcionarios de la Secretaría de la Función Pública, y un Titular del Área de Quejas adscrito a un órgano Interno de Control, de esta manera, me proporcionaron información fidedigna de este proceso. Respecto los nombres de los

5.1.1.- Queja

El primer ordenamiento legal que habla de quejas, lo encontramos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el artículo 10, que a la letra dice:

ARTICULO 10.- En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar **quejas** o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las **quejas** o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las **quejas** o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Por otro lado, en la Secretaría de la Función Pública, en su Reglamento Interior se habla de la recepción de quejas, así en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública se refiere:

ARTÍCULO 37.- Corresponderá a la Dirección General de Atención Ciudadana el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Establecer, en coordinación con la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las políticas, bases, lineamientos y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, **quejas** y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos;
- II. Recibir las **quejas** y denuncias que se formulen en contra de los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones; practicar, en su caso, las investigaciones que se requieran para la integración de los expedientes relativos, y turnarlos para su atención a la autoridad competente;⁶²

Asimismo, en los artículos

ARTÍCULO 66.- Corresponderá a los titulares de los órganos internos de control, en el ámbito de la dependencia o entidad en la que sean designados o en el de la Procuraduría, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Recibir **quejas** y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en los términos del ordenamiento legal en materia de

funcionarios, me solicitaron, no hacerlos de carácter público en virtud de que como el proceso que me refirieron, no se encuentra publicado en el Diario Oficial de la Federación, por tanto forma parte de normatividad de carácter interna, podría considerarse hasta cierto punto un conflicto con el numeral 9 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no por ellos, pero si por algunos funcionarios de la Secretaría, por lo que a efecto de no tener alguna diferencia con algún funcionario de la Secretaría, me ayudaron en la información proporcionada, pero con el carácter de reserva en cuanto a sus nombres, permitiéndome referir únicamente el cargo, a efecto de poder dar credibilidad a mi trabajo de investigación.

⁶² El resaltado es mío, para resaltar la palabra en estudio: queja.

responsabilidades, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se llegue a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;

Artículo 67:

III. Titulares de las Áreas de Quejas:

1. Coadyuvar en la recepción de **quejas y** denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y turno al área de responsabilidades, cuando así proceda y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución, así como promover, captar, gestionar y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y a los programas en materia de atención ciudadana que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con las políticas y lineamientos que emita la Secretaría;

Entonces surge la interrogante, ¿Qué es una queja?

Después de la investigación que realicé me proporcionaron el siguiente concepto:

Queja es aquella figura jurídica por virtud de la cual la persona directamente afectada en su esfera jurídica por un servidor público, hace del conocimiento esta situación a una autoridad competente para investigar.

La Queja es interpuesta directamente por la persona afectada.⁶³

5.1.2.- Denuncia

En este apartado encontramos similitud con el anterior, pero con diferencias substanciales que no podemos hacer a un lado, el primer ordenamiento legal que habla de denuncias, lo encontramos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el artículo 10, que a la letra dice:

ARTICULO 10.- En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o **denuncias** por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o **denuncias** deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

⁶³ Concepto proporcionado por Los exfuncionarios de la Secretaría de la Función Pública, en armonía con el concepto brindado por el Titular del Área de Quejas.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o **denuncias** del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Por otro lado, en la Secretaría de la Función Pública, en su Reglamento Interior se habla de la recepción de denuncias, así en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública se refiere:

ARTÍCULO 37.- Corresponderá a la Dirección General de Atención Ciudadana el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Establecer, en coordinación con la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las políticas, bases, lineamientos y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y **denuncias** relacionadas con el desempeño de los servidores públicos;
- II. Recibir las quejas y **denuncias** que se formulen en contra de los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones; practicar, en su caso, las investigaciones que se requieran para la integración de los expedientes relativos, y turnarlos para su atención a la autoridad competente;⁶⁴

Asimismo, en los artículos

ARTÍCULO 66.- Corresponderá a los titulares de los órganos internos de control, en el ámbito de la dependencia o entidad en la que sean designados o en el de la Procuraduría, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Recibir quejas y **denuncias** por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se llegue a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;

Artículo 67:

- III. Titulares de las Áreas de Quejas:
 1. Coadyuvar en la recepción de quejas y **denuncias** que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y turno al área de responsabilidades, cuando así proceda y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución, así como promover, captar, gestionar y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y a los programas en materia de atención ciudadana que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con las políticas y lineamientos que emita la Secretaría;

Entonces surge la interrogante, ¿Qué es una denuncia?

Después de la investigación que realicé me proporcionaron el siguiente concepto:

Denuncia es aquella figura jurídica por virtud de la cual la persona que no es afectada directamente en su esfera jurídica por un servidor público, hace del conocimiento a una autoridad competente de una afectación a los derechos de otra persona, por el actuar de un servidor público. Esto es, la denuncia la hace una tercera persona, de lo que ella ve.

La Denuncia no es interpuesta directamente por la persona afectada, es interpuesta por un tercero que se entera de dicha situación.⁶⁵

5.1.3.- Seguimiento de Irregularidad

En el proceso de atención ciudadana, se define al seguimiento como una irregularidad en un servicio, que es denunciada por un ciudadano, esta irregularidad tiene que ver con el servicio que la dependencia o entidad proporciona, y el objeto de denunciarlo, es que el Órgano Interno de Control, tome conocimiento de dicha irregularidad, y le dé un plazo a la autoridad responsable de dicho servicio para que solvete esa irregularidad, y en caso de que no se solvete, entonces el asunto se eleva a una denuncia, para su respectivo trámite que veremos en los siguientes capítulos.⁶⁶

5.1.4.- Solicitud

En este mismo proceso de atención ciudadana, se tiene previsto un sistema de atención para esta figura llamada Solicitud, que consiste en atender a la ciudadanía en aquellas necesidades, consultas, o trámites sobre un servicio que requiera de una entidad o dependencia del Gobierno Federal, para lo cual se abre también un expediente, y se da un plazo a la autoridad para que responda si puede o no atender el requerimiento, las causas y los requisitos, y una vez que la autoridad atiende la solicitud de manera fundada y motivada, la

⁶⁴ El resaltado es mío, para resaltar la palabra en estudio: queja.

⁶⁵ Concepto proporcionado por Los exfuncionarios de la Secretaría de la Función Pública, en armonía con el concepto brindado por el Titular del Área de Quejas.

⁶⁶ Información proporcionada por Los exfuncionarios de la Secretaría de la Función Pública, en armonía con el concepto brindado por el Titular del Área de Quejas.

actuación del Órgano Interno de Control termina, de manera satisfactoria para la ciudadanía.⁶⁷

5.1.5.- Sugerencia o Reconocimiento

Asimismo, se manejan otras dos figuras, con menos impacto, pero con otro fin.

La sugerencia es realizada por cualquier ciudadano, con el objeto de que el Órgano Interno de Control la remita al Área competente y si es conveniente se tome en cuenta, en aras a mejorar la calidad en el servicio.

El Reconocimiento también se da por parte de los ciudadanos a un servidor público, por la calidad en el servicio del funcionario reconocido, o a un buen servicio.⁶⁸

5.2.- Procedimiento de Atención Ciudadana: Quejas y Denuncias

5.2.1.- Recepción

La captación de las peticiones ciudadanas, se da por parte de la Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Atención Ciudadana, o los Órganos Internos de Control y sus Áreas de Quejas, como así se refiere en los artículos 37, 66 y 67 del Reglamento Interior de la Secretaría en comento.

Asimismo, en el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se refiere que en las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Por lo que en caso de que en las dependencias y entidades se reciba alguna queja o denuncia, la misma debe ser turnada al Órgano Interno de Control, para su respectiva atención.

⁶⁷ IDEM

⁶⁸ IDEM

5.3.2.- Investigación

Una vez que se capta la queja, o denuncia, se cuenta con 2 días hábiles para registrar dicha petición en un Sistema Electrónico, se le asigna un número de expediente y se le tiene que hacer un acuerdo de inicio.

En el acuerdo de inicio se tiene que referir el número de expediente, una narración de los hechos, y la motivación y fundamentación del asunto.

Hecho lo anterior, se inicia una etapa de investigación, la cual puede ser desde analizar la información y documentación a la que se tenga acceso, solicitar información a las Áreas de la Entidad o Dependencia a la que se encuentre adscrito el Órgano Interno de Control, o iniciar una investigación de manera directa.

5.3.3.- Pruebas: Capítulo de Pruebas del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Para el desarrollo de la investigación, las autoridades competentes tienen que fundamentar y motivar su investigación.

De esta manera, al numeral 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, refiere:

ARTICULO 47.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Esto es, de manera supletoria a la investigación, al procedimiento y a la apreciación de pruebas se aplicaran las reglas procesales que prevé el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Así las cosas, los medios de prueba reconocidos por el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles son:

I.- La confesión;

II.- Los documentos públicos;

III.- Los documentos privados;

IV.- Los dictámenes periciales;

V.- El reconocimiento o inspección judicial;

VI.- Los testigos;

VII.- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y

VIII.- Las presunciones.

Al respecto, la confesión conforme al numeral 95 del Código Federal de Procedimientos Civiles es considerada como:

Artículo 95

La confesión puede ser expresa o tácita: expresa, la que se hace clara y distintamente, ya al formular o contestar la demanda, ya absolviendo posiciones, o en cualquier otro acto del proceso; tácita, la que se presume en los casos señalados por la ley.

En un procedimiento de investigación, se puede citar al presunto responsable al Área de Quejas del respectivo Órgano Interno de Control, a efecto de que declare sobre los hechos que se le imputan presuntamente, y en su caso valorar su dicho.⁶⁹

Las reglas que se seguirán en este apartado se encuentran ubicadas del artículo 95 al 128 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En relación a las pruebas documentales públicas, el Código en cita nos proporciona el concepto de documento público:

Artículo 129

Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido

⁶⁹ Información proporcionada por Los exfuncionarios de la Secretaría de la Función Pública, en armonía con el concepto brindado por el Titular del Área de Quejas

de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.⁷⁰

Los documentos públicos, pueden ser recabados mediante oficio, o mediante visitas de inspección por parte de las Áreas Investigadoras, que arriban de manera sorpresiva y requieren en ese momento los documentos a utilizar.⁷¹

Del numeral 129 al 142, del Código en cita, se tratan las reglas de las documentales públicas.

Respecto a la prueba pericial, los artículos 143 y 144 nos proporcionan idea del concepto, y quienes pueden ser peritos:

Artículo 143

La prueba pericial tendrá lugar en las cuestiones de un negocio relativas a alguna ciencia o arte, y en los casos en que expresamente lo prevenga la ley.

Artículo 144

Los peritos deben tener título en la ciencia o arte a que pertenezca la cuestión sobre que ha de oírse su parecer, si la profesión o el arte estuviere legalmente reglamentado.

Si la profesión o el arte no estuviere legalmente reglamentado, o, estándolo, no hubiere peritos en el lugar, podrán ser nombradas cualesquiera personas entendidas, a juicio del tribunal, aun cuando no tengan título.

En este punto me refirieron los funcionarios entrevistados que es muy caro para las áreas realizar este tipo de pruebas, para lo cual se apoyan en las auditorías

⁷⁰ Al respecto, me refirieron los funcionarios entrevistados que esta es la prueba más utilizada en los procedimientos de investigación.

⁷¹ Referencia realizada por los funcionarios entrevistados.

de los Titulares de las Áreas de Auditoría adscritos a los Órganos Internos de Control, y de alguna autoridad competente.

Las reglas para esta prueba se encuentran normadas del artículo 143 al 160 del ordenamiento legal en comento.

Respecto la prueba de Inspección Judicial, los artículos que la regulan son:

Artículo 161

La inspección judicial puede practicarse, a petición de parte o por disposición del tribunal, con oportuna citación, cuando pueda servir para aclarar o fijar hechos relativos a la contienda que no requieran conocimientos técnicos especiales.

Artículo 162

Las partes, sus representantes y abogados podrán concurrir a la inspección, y hacer las observaciones que estimen oportunas.

Artículo 163

De la diligencia se levantará acta circunstanciada, que firmarán los que a ella concurren.

Artículo 164

A juicio del tribunal o a petición de parte, se levantarán planos o se tomarán fotografías del lugar u objetos inspeccionados.

Dicha prueba debe estar acompañada de la respectiva autorización y oficio de comisión.⁷²

Respecto a la prueba testimonial, es importante lo referido en el artículo 165 del Código Procesal en comento, y se encuentra regulada del numeral 165 al 187 del mismo ordenamiento.

Artículo 165

⁷² Es importante que se cuente con el oficio de comisión me refirieron los ex visitadores, ya que de lo contrario, se corre el riesgo de que se declare la nulidad de dicha probanza.

Todos los que tengan conocimiento de los hechos que las partes deben probar, están obligados a declarar como testigos.

Esta prueba es muy usada en los procedimientos de investigación.⁷³

Respecto las fotografías, escritos, notas, y descubrimientos de la ciencia, lo relativo a las reglas procesales se encuentra en los siguientes artículos:

Artículo 188

Para acreditar hechos o circunstancias en relación con el negocio que se ventila, pueden las partes presentar fotografías, escritos o notas taquigráficas, y, en general, toda clase de elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

Artículo 189

En todo caso en que se necesiten conocimientos técnicos especiales para la apreciación de los medios de prueba a que se refiere este capítulo, oirá el tribunal el parecer de un perito nombrado por él, cuando las partes lo pidan o él lo juzgue conveniente.

Sobre el particular, me comentaron los funcionarios entrevistados, que sí son utilizadas estas pruebas, sobre todo las fotografías, y en algunos casos, los correos electrónicos, pero que es difícil darle un valor probatorio pleno, por lo que en algunos casos, las relacionan con otra prueba como las documentales o las testimoniales.

Respecto las presunciones el código en cita las refiere como:

Artículo 190

Las presunciones son:

- I.- Las que establece expresamente la ley, y
- II.- Las que se deducen de hechos comprobados.

Artículo 191

Las presunciones, sean legales o humanas, admiten prueba en contrario, salvo cuando, para las primeras, exista prohibición expresa de la ley.

Finalmente, el capítulo XI del Título IV, refiere las reglas para valorar las pruebas.

5.3.4.- Resoluciones: Archivo, Turno a Responsabilidades, Improcedencia, Incompetencia.

⁷³ Nota realizada por el titular del Área de Quejas entrevistado.

Una vez valoradas las pruebas el Área de Quejas, emite un acuerdo de conclusión, que puede ser Archivo por falta de elementos, Turno al Área de Responsabilidades, Improcedencia o Incompetencia.

Archivo por falta de elementos:

Es el acuerdo dictado, una vez que después del estudio y valoración de las pruebas recabadas, se arriba a la conclusión, de que no existen elementos consistentes para determinar una presunta responsabilidad.

Un asunto que es archivado, puede ser reabierto, si en el futuro se obtuvieran elementos de prueba convincentes.

Turno a Responsabilidades:

Cuando derivado de la investigación se encuentran elementos de convicción para determinar una presunta responsabilidad, el asunto es turnado al Área de Responsabilidades, para que en esa Área sea procesado el presunto responsable.

Improcedencia

Cuando no existen desde el principio, o durante la investigación, elementos de prueba, o indicios que permitan iniciar una investigación, se requiere al quejoso o denunciante para que aporte mayores elementos y si los mismos no son aportados, se emite un acuerdo de Improcedencia.

Incompetencia

Cuando, no es el Órgano competente, por ejemplo que sea materia laboral o civil, o competencia de otra autoridad, se declara la incompetencia.

Es importante hacer notar que estos acuerdos se encuentran previstos en unos lineamientos internos mismos que no se encuentran publicados en el Diario

Oficial de la Federación, por lo que el público en general no conoce estas reglas, aunque dichos acuerdos son referidos a la ciudadanía por personal de los Órganos Internos de Control.

5.4.- Propuesta

Una vez que hemos definido los alcances del servicio público, el proceso de atención ciudadana, las autoridades competentes y el marco legal vigente, llegamos a la conclusión de que en el proceso de atención ciudadana, no existe ordenamiento, reglas, procedimientos que regulen este proceso, aún y cuando derivado de mi investigación de campo, pude encontrar como funciona en la vida diaria este procedimiento, el mismo no está al alcance de la ciudadanía.

En este sentido, mi propuesta es que exista un reglamento de atención ciudadana, reglamentario del artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el que se regule todo el procedimiento de Atención Ciudadana, a efecto de que la ciudadanía sepa que en caso de que algún servidor público cometa una irregularidad, o exista alguna deficiencia en el servicio, o requiera de alguna solicitud, o porque no, un reconocimiento a una institución; los mismos se pueden hacer a través de un procedimiento de atención ciudadana ante los Órganos Internos de Control.

La propuesta del presente trabajo de investigación, mismo que no sólo fue investigación documental, sino investigación de campo, ya que la información que obtuve no está al alcance de la ciudadanía, es que en primer término se cuente con este reglamento.

Al respecto, derivado del análisis que hice al reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública, la autoridad competente para proponer los lineamientos esta materia sería la Dirección General de Atención Ciudadana, como así lo refieren sus facultades del artículo 37 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública:

ARTÍCULO 37.- La Dirección General de Atención Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Establecer, en coordinación con la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las políticas, bases, lineamientos y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos;
- II. Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, practicando en su caso las investigaciones que se requieran para su integración, y turnarlas para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del procedimiento disciplinario respectivo hasta su resolución, así como captar y tramitar las peticiones sobre los trámites, servicios y sugerencias de mejoramiento que presenta la ciudadanía; comunicando al ciudadano de la remisión de su petición al órgano interno de control competente o a la autoridad que corresponda;
- III. Promover, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, la instalación de oficinas y módulos de orientación y recepción de quejas, en las que las mismas participen, a efecto de facilitar a la ciudadanía la presentación de sugerencias, quejas y denuncias, e igualmente mejorar los servicios que ahí se presten, haciendo del conocimiento de dicha instalación a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;
- IV. Coordinar, diseñar e instrumentar los mecanismos de atención telefónica y otros medios electrónicos para atender con eficiencia y eficacia las quejas y denuncias, así como la captación de peticiones ciudadanas y su debido desahogo por parte de los órganos internos de control en las dependencias y entidades, y en la Procuraduría General de la República, relacionadas con la actuación de los servidores públicos y con la prestación de los servicios públicos, así como emitir los lineamientos y criterios en la materia que permitan proporcionar una efectiva y oportuna atención a la ciudadanía;
- V. Coordinar a los supervisores regionales;
- VI. Prestar la asesoría que le sea requerida en las materias de su competencia;
- VII. Apoyar, supervisar, controlar y dar seguimiento a las actividades que desarrollan los órganos internos de control de las dependencias y entidades y de la Procuraduría General de la República en materia de recepción, atención e investigación de quejas, denuncias y peticiones ciudadanas, y su respectiva gestión, conforme a los criterios y lineamientos que emita la Secretaría, así como proporcionar capacitación en dichas materias;
- VIII. Investigar, diseñar y llevar a cabo programas y operativos específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los servidores públicos, y en caso de detectar conductas que puedan constituir responsabilidad administrativa o penal, realizar las actuaciones jurídico administrativas que corresponda y turnar el expediente respectivo a las autoridades competentes, así como verificar la eficiencia de los servicios que prestan las dependencias y entidades y la Procuraduría General de la República, y proponer a éstas los mecanismos de mejora a que hubiere lugar;
- IX. Promover, asesorar y dar seguimiento a programas de corresponsabilidad entre las dependencias y entidades y la Procuraduría General de la República, y la ciudadanía, a efecto de establecer estándares e indicadores para la mejora de trámites y prestación de servicios, conforme a la metodología que al efecto se emita;
- X. Implementar mecanismos e instancias de participación ciudadana con el propósito de establecer procesos de facilitación para la presentación de quejas y denuncias, así como lograr acuerdos y compromisos concretos con sectores de la sociedad tendientes a reducir los niveles de corrupción y propiciar una mayor transparencia en la actividad de la Administración Pública Federal;
- XI. Promover, en coordinación con el Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus atribuciones, y con sujeción a las políticas que dicte el Secretario, la adopción de acciones que faciliten el acceso a la información que generen las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con la normatividad aplicable en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, y
- XII. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría, así como las que competan a las unidades administrativas a su cargo.

Los principales puntos que considero deben ser abordados en el reglamento son:

- 1.- Autoridades competentes para actuar
- 2.- Formatos de peticiones ciudadanas
- 3.- Sistema de Asignación de número de expedientes
- 4.- Plazos:
 - a) Para iniciar una petición
 - b) Para notificar al peticionario el inicio del proceso de atención ciudadana
 - c) Para notificar la conclusión del procedimiento
- 5) Reglas para iniciar el procedimiento: Acuerdo de Inicio, Requerimientos, Investigación, Oficios de Comisión, Comisiones, citatorios.
- 6) Reglas para la valoración de pruebas
- 7) Reglas para el formato del acuerdo de conclusión: Resultandos, Considerandos, Resolutivos.
- 8) Notificaciones: Reglas para las notificaciones.
- 9) Transparencia: Reglas para dar a conocer a la ciudadanía los expedientes substanciados, el estado de los mismos y el resultado de cada uno.

Son 9 puntos generales, que de ser desarrollados, requerirían de un trabajo más profundo, que requiere de personal experto en la materia, y quizá un posible trabajo de investigación en un nivel de posgrado, pero mi aportación consiste en que se vea precisamente esa necesidad de legislar en ese punto, ya que al día de hoy no hay certeza jurídica en los procedimientos de atención ciudadana.

Para la presente propuesta, se sugiere que la Dirección General de Atención Ciudadana, sistematice, los criterios, y las reglas que deberá llevar el reglamento.

Para dicha labor se sugiere que se realice una investigación de la necesidad de sistematizar los criterios de atención ciudadana en un reglamento, para lo cual se deberá tomar la opinión de los Órganos Internos de Control y de su órgano Revisor, que en este caso es la Coordinación de Visitadurías de Atención

Ciudadana, Responsabilidades e Inconformidades de la Secretaría de la Función Pública.

Al respecto, por Reglamento, se encuentra conferida a la Visitaduría la revisión en materia de Atención Ciudadana, y la propuesta de criterios, como así lo dispone el artículo 62 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, que sobre el particular dispone:

ARTÍCULO 62.- Corresponderá a la Coordinación de Visitadurías de Atención Ciudadana, Responsabilidades e Inconformidades el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Realizar visitas de inspección a los órganos internos de control para constatar la debida atención de las quejas, denuncias y peticiones de la ciudadanía y el trámite de los asuntos relativos a responsabilidades administrativas, inconformidades e imposición de sanciones a licitantes, proveedores y contratistas, así como la integración de los expedientes respectivos;
- II. Asesorar y proponer a las instancias competentes la adopción de acciones para mejorar la atención de los asuntos a su cargo y, en su caso, corregir situaciones irregulares detectadas;
- III. Detectar necesidades de capacitación y actualización de los servidores públicos designados o adscritos a los órganos internos de control que intervienen en la atención de quejas, denuncias y peticiones de la ciudadanía; en materia de responsabilidades administrativas e inconformidades;
- IV. Elaborar, en coordinación con las Direcciones Generales respectivas, el programa anual de visitas de inspección a que se refiere este artículo;
- V. Analizar el contenido de los informes elaborados con motivo de las visitas de inspección efectuadas en los órganos internos de control en las materias a que se refiere este artículo y, conforme a sus resultados, proponer a las autoridades competentes las acciones a que haya lugar;
- VI. Dar seguimiento a las medidas correctivas que deriven de las visitas de inspección realizadas en términos de este artículo y verificar su cabal cumplimiento;
- VII. Dar vista al superior jerárquico y a las unidades administrativas involucradas con el resultado de las visitas de inspección que se practiquen y remitir a la autoridad competente los documentos y constancias en que consten presuntas responsabilidades de servidores públicos de los órganos internos de control;
- VIII. Hacer del conocimiento de la Contraloría Interna, de la Unidad de Asuntos Jurídicos o del titular del órgano interno de control que corresponda, los hechos de que tenga conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos imputables a servidores públicos designados o adscritos en dichos órganos;
- IX. Promover, con apoyo de las Direcciones Generales respectivas, la capacitación y actualización de los servidores públicos designados y adscritos en los órganos internos de control, en materia de quejas, denuncias y atención a la ciudadanía, y de responsabilidades administrativas, inconformidades y de imposición de sanciones a licitantes, proveedores y contratistas;
- X. Apoyar y asesorar, con la participación que corresponda a las Direcciones Generales respectivas, a los servidores públicos de los órganos internos de control en las materias a que alude este artículo, en el funcionamiento de las áreas correspondientes y en la debida integración de los expedientes a su cargo;
- XI. Proponer, previa opinión de las Direcciones Generales respectivas y con la participación que corresponda a las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, la emisión de normas y lineamientos para el mejoramiento de los mecanismos de control y seguimiento en la atención de quejas, denuncias y peticiones de la ciudadanía, así como en materia de responsabilidades administrativas, inconformidades y de imposición de sanciones a licitantes, proveedores y contratistas;
- XII. Proponer a las Direcciones Generales respectivas la adopción de las medidas que se requieran para mejorar la atención de quejas, denuncias y peticiones de la ciudadanía, así como la

sustanciación de procedimientos administrativos de responsabilidades administrativas, inconformidades y de imposición de sanciones a licitantes, proveedores y contratistas, y

- XIII.** Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomiende el Secretario.

Por lo que dicha Área también deberá participar en la propuesta de mérito.

Otro punto importante, es el contencioso, esto es, cuando un procedimiento disciplinario no se encuentra debidamente fundado y motivado en el procedimiento de atención ciudadana, la sanción impuesta puede ser impugnada ante tribunales, o mediante recursos administrativos, por lo que en este punto se deberá tomar la opinión de las Áreas de Responsabilidades, y la Unidad de Asuntos Jurídicos a través de su Dirección General Adjunta Jurídica Contenciosa que en el numeral 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública dispone:

ARTÍCULO 15.- Corresponderá a la Dirección General Adjunta Jurídico Contenciosa el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I.** Emitir los acuerdos de admisión, admisión y desahogo de pruebas, acumulación y, en general, cualquier otro que requiera la substanciación de los recursos administrativos que corresponda conocer a la Unidad de Asuntos Jurídicos;
- II.** Requerir a los promoventes cuando omitan adjuntar a su recurso administrativo el documento mediante el cual acreditan su personalidad, así como cuando no señalen domicilio en el Distrito Federal;
- III.** Dar vista a los terceros interesados con los recursos interpuestos para que manifiesten lo que a su derecho convenga;
- IV.** Requerir a los promoventes de los recursos administrativos autorización para difundir sus datos personales en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- V.** Acordar las solicitudes de suspensión del acto impugnado en los recursos administrativos;
- VI.** Acordar, previa solicitud del recurrente y certificación de los documentos relativos, la devolución de los documentos que se hayan acompañado al escrito de interposición del recurso;
- VII.** Auxiliar al Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos en el ejercicio de las facultades previstas en el artículo 13, fracción XI, de este Reglamento, y
- VIII.** Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran, así como las que le encomienden el Secretario y el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos.

Una vez que tenga el proyecto, el área encargada de revisar y sistematizar el reglamento es la Unidad de Asuntos Jurídicos, a través de la Dirección General Adjunta de Legislación y Consulta, como así lo refieren los artículos 13 y 14 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, que al efecto refieren:

ARTÍCULO 13.- Corresponderá a la Unidad de Asuntos Jurídicos el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Fijar, sistematizar, unificar y difundir los criterios de interpretación y de aplicación de las leyes y de otras disposiciones jurídicas que normen el funcionamiento de la Secretaría;
- II. Formular, revisar y someter a la consideración del Secretario los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas relativas a los asuntos competencia de la Secretaría;
- III. Representar legalmente al Secretario en los procedimientos administrativos y jurisdiccionales en que se requiera su intervención;
- IV. Asesorar jurídicamente a las unidades administrativas de la Secretaría, actuar como órgano de consulta y realizar los estudios e investigaciones jurídicos que requiera el desarrollo de las atribuciones de la Secretaría;
- V. Compilar y promover la difusión de las normas jurídicas relacionadas con las atribuciones de la Secretaría;
- VI. Revisar los aspectos jurídicos de los convenios y contratos que deban suscribir el Secretario y el Oficial Mayor;
- VII. Coordinar criterios para la resolución de los recursos administrativos de su competencia y la de aquellos que correspondan a otras unidades administrativas de la Secretaría;
- VIII. Instruir y resolver los recursos de revocación y demás recursos administrativos que le corresponda conocer a la Secretaría, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, con excepción de aquellos que sean de la competencia de otras unidades administrativas de la Secretaría;
- IX. Instruir los recursos de revisión que se interpongan en contra de actos o resoluciones de las unidades administrativas de la Secretaría y someterlos a consideración del superior jerárquico correspondiente, con excepción de los que deban ser sustanciados por otras autoridades de la Dependencia, así como proponer a aquél los proyectos de resolución a dichos recursos;
- X. Proponer la declaratoria que corresponda hacer a la Secretaría en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades y presentar, previo acuerdo del servidor público que determine el Secretario, las denuncias o querellas ante el Ministerio Público, el Congreso de la Unión o las dependencias respectivas sobre los hechos delictuosos en que la Nación resulte ofendida para iniciar los procedimientos penales, políticos y administrativos a que haya lugar;
- XI. Instrumentar los informes en los juicios de amparo e interponer toda clase de recursos o medios impugnativos, así como actuar en los juicios en que la Secretaría sea parte e intervenir en el cumplimiento de las resoluciones respectivas;
- XII. Coordinarse con la Procuraduría y con la General de Justicia del Distrito Federal para la investigación de los delitos del orden federal o común que se detecten con motivo de las acciones operativas de la Secretaría, coadyuvando en representación de la misma en los procedimientos penales, políticos y administrativos correspondientes, y
- XIII. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran, así como las que le encomiende el Secretario.

ARTÍCULO 14.- Corresponderá a la Dirección General Adjunta de Legislación y Consulta el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Formular, revisar y opinar los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones de carácter general que sean de la competencia de la Secretaría y coadyuvar en el seguimiento del proceso legislativo de los proyectos correspondientes;
- II. Apoyar a la Unidad de Asuntos Jurídicos en la emisión de los dictámenes y opiniones que se requieran, a fin de asesorar y apoyar desde el punto de vista jurídico a las unidades administrativas de la Secretaría, así como en el despacho de las consultas que formulen las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como las entidades federativas y los particulares en general sobre asuntos que se relacionen con las atribuciones de la Secretaría;

- III. Proponer al Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas que regulan el funcionamiento de la Secretaría y realizar los estudios e investigaciones jurídicos relacionados con las atribuciones de la Secretaría;
- IV. Revisar desde el punto de vista jurídico los convenios y contratos y demás actos jurídicos en los que intervenga la Secretaría;
- V. Compilar las normas jurídicas relacionadas con las funciones de la Secretaría y mantener permanentemente actualizado un prontuario de disposiciones jurídicas de la Dependencia, y
- VI. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran, así como las que le encomienden el Secretario y el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos

Este es el proceso que sugiero se deberá seguir para dar camino a mi propuesta de crear un Reglamento del Artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que regule el procedimiento de atención ciudadana.

De esta manera, en la medida en que los procedimientos de atención ciudadana se encuentren fundados y motivados en un ordenamiento legal vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación, se avanzará en materia de legalidad y certeza jurídica, y por consecuencia en materia de Derechos Humanos.

CONCLUSIONES

Primera.- En México, la supervisión de la correcta atención ciudadana en el Poder Ejecutivo Federal, corre a cargo de una dependencia denominada Secretaría de la Función Pública.

Segunda.- No obstante la supervisión de la atención ciudadana corre a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Atención Ciudadana, dicha supervisión se realiza también en las Dependencias y Entidades que conforman la Administración Pública Federal.

Tercera.- Los servidores públicos de la Administración Pública Federal, tienen un cúmulo de obligaciones que cumplir previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Cuarta.- Para la correcta supervisión de las obligaciones de los servidores Públicos, la Secretaría de la Función Pública cuenta con Órganos Internos de Control adscritos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Quinta.- Dichos Órganos Internos de Control, se conforman por Áreas de Quejas, de Responsabilidades y Auditoría, siendo el Área de Quejas la competente para substanciar los procedimientos de atención ciudadana.

Sexta.- Derivado del procedimiento de atención ciudadana, se puede iniciar un procedimiento administrativo disciplinario.

Séptima.- En el procedimiento administrativo disciplinario, se pueden imponer las sanciones de amonestación pública o privada, suspensiones, destitución, inhabilitación y económicas.

Octava.- En razón de que en el procedimiento disciplinario se imponen sanciones en caso de probar las presuntas irregularidades del servidor público,

es que toma mayor importancia el procedimiento de atención ciudadana, ya que de él depende en la mayoría de los casos, la legalidad y la fortaleza del procedimiento disciplinario.

Novena.- Aún cuando el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevé la supletoriedad, de manera general en el Código Federal de Procedimientos Civiles, no existen reglas para el proceso de atención ciudadana, de carácter público.

Décima.- De ahí, surge la propuesta de que se emita un reglamento del artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el que se regule todo el proceso de atención ciudadana.

Décima Primera.- En la medida en que exista mayor certeza jurídica en los procedimientos de atención ciudadana, México tendrá un gran avance en materia legal, en materia del servicio público y atención ciudadana, pero sobre todo en materia de derechos humanos, acercándose así con esta propuesta al nivel de bienestar a que todo Estado aspira, ya que no se puede hablar de un Gobierno eficaz, si no se cuenta con un sistema eficaz de Atención Ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Décimo Segunda Edición Actualizada. Impreso en México, 1996.
2. ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Cuestiones de Terminología Procesal, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972.
3. ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. Tratado teórico – práctico de los Recursos Administrativos, Editorial Porrúa, México 1995.
4. ARNAIZ AMIGO, Aurora. Estructura del estado, Editorial Porrúa, México.
5. ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Publico, Editorial Porrúa. Tercera edición, México 2000.
6. CARBONELL, Miguel, CRUZ BARNEY, Oscar y PEREZ PORTILLA, Karla, Compiladores. Constituciones históricas de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México 2002.
7. CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1969.
8. CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Editorial Cárdenas Velasco, Segunda Edición, México 2004.
9. DE PINA, Rafael, DE PINA VARA Rafael. Diccionario de derecho, 29º edición. Editorial Porrúa. México 2000.
10. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de la Administración Pública, Primera Edición, México, 1990.

11. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los servidores públicos. Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1998.
12. DELGADILLO GUTIRREZ, Luis Humberto, LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de derecho administrativo, Primer curso, Séptima Edición, Editorial Porrúa. México 2205.
13. F. CARDENAS, Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, México, 1982.
14. FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, 2da. Edición, México, 1983.
15. GABINO FRAGA, Manuel. Derecho Administrativo, 40° ed., Editorial Porrúa, México 2000.
16. GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo I. Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2003.
17. GONZALEZ URIBE, Héctor. Hombre y Estado. Estudios Políticos Constitucionales. Editorial Porrúa, México, 1988.
18. GUGLIELMI, Pilles. Gestión privada de los Servidores Públicos, Editorial Ciudad Argentina, 2004.
19. HERRERA, Alberto. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Análisis Dogmático. Instituto de Ciencias Penales.
20. MARGADANT S. Guillermo F. "Derecho Romano" Primera Edición. 1960. Editorial. Esfinge S.A., México D.F.
21. MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. Y 2° cursos. Colección textos jurídicos Universitarios, Tercera edición. México 1991.

22. MONTEMAYOR ROMO DE VIVAR, Carlos. La unificación conceptual de los derechos humanos, editorial Porrúa, México 2002.
23. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Séptima Edición, México, 1995.
24. QUINTANA ROLDAN, Carlos F. y SABIDO PENICHE, Norma P. Derechos Humanos, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 2001.
25. REYES TAYABAS, Jorge. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Procuraduría General de la República, México, 2000.
26. RODRIGUEZ – ARANA MUÑOZ, Jaime. Derecho Administrativo Español, Editorial Porrúa, México, 2005.
27. SANCHEZ AGESTA, Luís, Curso de de derecho constitucional comparado, Universidad de Madrid facultad de derecho sección publicaciones, Séptima edición revisada, Madrid 1980.
28. SERA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México D.F., 1968, 4ª. Edición.
29. TENA RAMIREZ, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, 1970. Décima Edición.
30. VALLS HERNANDEZ, Sergio y MATUTE GONZALEZ, Carlos. Nuevo derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 2004.

Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa, 2006.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Editorial Porrúa, 2006.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, México, Editorial Porrúa, 2006.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, Editorial Porrúa, 2006.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario oficial el 27 de mayo de 2005.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 d enero de 2000.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2001.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000.

Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2001.

Direcciones consultadas en INTERNET:

<http://www.constitucion.presidencia.gob.mx/index.php>

<http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyresp/responsabilidades.htm>

<http://www.ssp.gob.mx/.../ssp/contenido/d1610/v1>

http://atlatl.com.mx/does/Secodam_RegInt.pdf#search=%22secretaria%20de%20contraloria%20y%20desarrollo%20administrativo%20reglamento%20julio20%202001%22

<http://www.funcionpublica.gob.mx/>

Entrevistas:

Titular del Área de Responsabilidades de la Secretaría de la Función Pública.

Titular del Área de Quejas de la Secretaría de la Función Pública.

Visitador de la Secretaría de la Función pública.

Funcionario de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública.