



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO**

TESIS

**Intereses en conflicto en la investigación de quejas y
denuncias contra servidores públicos de la
Administración Pública Federal Mexicana**

Qué para obtener el grado de:

MAESTRO EN DERECHO

Presenta: Enrique Ubaldo López Lara

Tutor: Mtro. Iván de Jesús Olmos Cansino



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.

**INTERESES EN CONFLICTO EN LA INVESTIGACIÓN DE QUEJAS Y
DENUNCIAS CONTRA SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL MEXICANA**

**INTERESES EN CONFLICTO EN LA INVESTIGACIÓN DE QUEJAS Y
DENUNCIAS CONTRA SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL MEXICANA**

**Presenta: Enrique Ubaldo López Lara
Tutor: Mtro. Iván de Jesús Olmos Cansino**



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 2009**

AGRADECIMIENTOS

Este paso tan importante para mí no hubiera sido posible sin la participación de muchas personas, a las que les estoy totalmente agradecido.

A mi madre, María de los Ángeles Lara Sequera, por todo el amor que me ha brindado y por enseñarme a luchar para lograr lo que quiero.

A mi esposa, Heidi Marcela Rosales Avilés, por el amor y el apoyo, así como por la insistencia y el desvelo para esperarme y desearme *buenas noches* en las madrugadas de trabajo.

A mis hijos, Alexis e Iván, por pagarme con amor y sonrisas las horas robadas. Los amo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, en especial a mi Facultad de Estudios Superiores Aragón, por acogerme como a un hijo en la licenciatura y proyectarme a la docencia e investigación en la maestría, con una formación amplia y sólida que realmente vivifica al Reglamento General de Estudios de Posgrado.

A mis profesores del posgrado, por la entrega y profesionalismo en el desempeño de su labor docente; entre ustedes no se puede hacer distinción porque cada uno fue excepcional. Un millón de gracias porque sin ustedes hoy no sería quien soy, ni me dirigiría a donde voy.

A los miembros del comité tutor, por todo el apoyo, las observaciones, las críticas y el tiempo dedicado, que encausaron el desarrollo de la investigación por el camino de la científicidad.

A mis compañeros de la Maestría, porque sus valiosos comentarios fueron contundentes para superar cegueras paradigmáticas.

A mis amistades, por considerarme también su amigo, así como por escuchar, proporcionar, explicar, aconsejar, revisar y criticar incondicionalmente.

En especial agradezco profundamente:

A la Mtra. Claudia Angélica Monterrosas Salgado, mi maestra de toda la vida, por brindarme su amistad e invaluable ayuda y por seguirme enseñando fuera de las aulas.

Al Dr. Carlos Rodríguez Araujo, vivo ejemplo de un jurisprudente, por su amistad, por creer en mí y por aleccionarme en la *prudentia iuris* sin otro interés que el conocimiento.

Al Lic. Juan Antonio Barrera Huertas, porque la amistad y el conocimiento forman un binomio perfecto, del cual muchas veces surgieron soluciones para continuar adelante.

Al Lic. Rogelio Moreno Sánchez, porque con su ojo clínico me ayudó a encontrar errores, hasta en donde no existían.

DEDICATORIAS

*† A mi padre: Ubaldo López Hernández
Con amor*

*Al Maestro Iván de Jesús Olmos Cansino
Por redefinir el concepto tutor con las propiedades:
apoyo incondicional, acompañamiento
infranqueable y amistad
Con gratitud, respeto y aprecio*

ÍNDICE

	Pág
Introducción.....	I
Prolegómeno	
I. Introducción.....	1
II. Origen del concepto intereses en conflicto.....	2
III. Definición del sintagma intereses en conflicto.....	4
IV. Efectos de los intereses en conflicto en el servicio público.....	6
V. Regulación de los intereses en conflicto en el orden jurídico federal mexicano.....	11
Capítulo primero. Coherencia en el orden jurídico mexicano	
I. Introducción.....	17
II. El orden jurídico mexicano.....	18
III. Importancia de la coherencia en el orden jurídico mexicano.....	24
IV. Implicaciones de la falta de coherencia en el orden jurídico mexicano...	30
Capítulo segundo. Quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal Mexicana	
I. Introducción.....	40
II. La Administración Pública Federal Mexicana.....	41
III. Los servidores públicos de la Administración Pública Federal Mexicana	45
IV. Investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal Mexicana.....	49
1. Procedimiento.....	55

2. Características.....	74
V. La investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal mexicana en el desarrollo del país....	80
 Capítulo tercero. Regulación jurídica de los órganos internos de control y de la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal Mexicana	
I. Introducción.....	83
II. Regulación de los órganos internos de control y de la investigación de quejas y denuncias en el sistema jurídico mexicano.....	84
III. Marco jurídico de los Órganos Internos de Control.....	86
IV. Marco jurídico de la investigación de quejas y denuncias.....	89
 Capítulo cuarto. Incoherencia jurídica, intereses en conflicto y objetividad en la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal Mexicana	
I. Introducción.....	93
II. Incoherencias jurídicas que afectan la investigación de quejas y denuncias.....	94
III. Incoherencia jurídica e intereses en conflicto.....	100
IV. Intereses en conflicto y objetividad.....	102
 Conclusiones.....	 103
 Apéndice.....	 107
 Bibliografía.....	 112

INTRODUCCIÓN

A partir de la investigación realizada por Antonio Camou, presentada en su opúsculo *Gobernabilidad y Democracia*, se puede decir que el déficit de gobernabilidad en un Estado se define por la falta de equilibrio entre las demandas sociales y la acción gubernamental al respecto. Así, de extremo a extremo, cualquier afirmación de gobernabilidad o ingobernabilidad se encuentra en función del equilibrio referido puesto que, entre más sean las demandas sociales y menor la acción gubernamental, se acrecentará la falta de legitimidad y eficacia del gobierno y, entre menos demandas sociales existan y mayor sea la acción gubernamental, mayor será también la legitimidad y la eficacia del gobierno.

En ese orden de ideas, los índices de gobernabilidad del Estado Mexicano dependen del equilibrio entre las demandas de su población y las acciones que, en vía de respuesta, realice su gobierno.

Por lo tanto, la atención de las quejas y denuncias presentadas contra servidores públicos de la Administración Pública Federal mexicana toma un papel relevante en el equilibrio de la gobernabilidad en los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, las quejas y denuncias aludidas en el párrafo anterior son, en esencia, una muestra de la demanda social que se refiere al incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de la Administración Pública Federal en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y buscan lograr que el servidor público imputado, de resultar responsable, sea sancionado en los términos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prescriben pero, además, en el fondo buscan aumentar la credibilidad y confianza de la población

en el gobierno así como mejorar la calidad de los servicios públicos, lo que se traduce en un aumento de la legitimidad y eficacia de la actividad del Poder Ejecutivo Federal.

Entonces, entre más objetiva sea la investigación de las quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal mayor será la legitimidad del Poder Ejecutivo Federal y la eficacia de los servicios públicos a su cargo y, en sentido inverso, entre menos objetiva sea la investigación de las quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal menor será también la legitimidad del Poder Ejecutivo Federal y la eficacia de los servicios públicos a su cargo.

De lo anterior se sigue que una parte del equilibrio de la gobernabilidad en los Estados Unidos Mexicanos depende de los resultados de la investigación de las quejas y denuncias interpuestas contra servidores públicos de la Administración Pública Federal, cuyo procedimiento se desarrolla conforme a una pluralidad de normas que forman parte del sistema jurídico mexicano y, por lo tanto, se encuentran sujetas a un ordenamiento formado a partir de los principios que la Constitución General de la República prescribe para tal efecto.

Así, puede decirse que por apearse al texto constitucional y por haber sido creadas con base en lo que el proceso legislativo nacional prescribe se trata de una normatividad formalmente válida y, por lo tanto, eficaz. No obstante, también puede observarse que aunque ese conjunto de normas respeten la jerarquía constitucional y hayan sido producidas en los términos que la ley expresa, la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal no arroja en todo momento los resultados esperados.

En efecto, jerarquía y producción no son los únicos elementos que se necesitan para hacer eficaz una norma jurídica; es indispensable, además, que los enunciados lingüísticos prescriptivos que las conforman sean coherentes.

La coherencia normativa, en amplio sentido, implica que una conducta prescrita dentro de un sistema jurídico tenga una, y solo una, dirección que seguir.

Por lo tanto, si no es coherente la normatividad que en el sistema jurídico mexicano se relaciona, de cualquier forma, con la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal, puede decirse en estricto sentido que no está ordenada y crea conflictos.

Esos conflictos, en el concepto de orden jurídico, son conflictos normativos y cuando repercuten en los individuos generan intereses en conflicto puesto que el sujeto al que están dirigidos los imperativos hipotéticos correspondientes lo colocan en el dilema de elegir entre dos conductas antagónicas, prescritas por el derecho.

Si en el conjunto de normas jurídicas que se relacionan con la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal no existe coherencia normativa puede inferirse que se presentarán intereses en conflicto, que vulnerarán la objetividad con la cual se debe realizar dichas investigaciones y que repercutirán en la percepción de gobernabilidad del gobierno mexicano.

Es por ello que, a partir de lo expuesto, se puede afirmar que la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal Mexicana no puede ser objetiva si se ve afectada por intereses en conflicto derivados de falta de coherencia jurídica.

Por tal razón, el objetivo general de la presente investigación fue analizar lo que es la coherencia normativa a efecto de verificar si se aplica en la regulación de la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal Mexicana para afirmar o negar, en su caso, la presencia de conflictos normativos que, a su vez, pudieran generen intereses en conflicto vulneradores de la objetividad con la cual deben de conducirse los servidores públicos investigadores.

El presente informe de investigación comienza con un prolegómeno en el cual se desarrolla un análisis dedicado a introducir al lector en el conocimiento de los intereses en conflicto y como es que éstos afectan la prestación de servicios públicos, exponiéndose sus elementos definitorios, algunas de sus repercusiones fácticas y la forma en la que el derecho los acoge y juridifica.

En el primer capítulo se expone lo que significa el sintagma orden jurídico y cuáles son los principios que en el Derecho Mexicano permiten que se pueda hablar de éste como una realidad. Para tal efecto se realizan inferencias dialécticas a partir elementos axiomáticos y teóricos que permitirán identificar sus propiedades y fundamentos jurídicos con el objeto de reflexionar sobre la coherencia normativa como requisito circunstancial de la validez de un enunciado lingüístico prescriptivo.

En el segundo capítulo se analiza deductivamente la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos como un servicio público a cargo de la Administración Pública Federal, cuyo cumplimiento o incumplimiento repercute necesariamente en el desarrollo del País. Por lo tanto, en éste se describen el procedimiento y las características que identifican dicha investigación como un servicio público y se refieren sus implicaciones en la legitimación de las acciones gubernamentales y en la mejora de servicios públicos federales.

En el tercer capítulo se desarrolla un análisis descriptivo del marco jurídico que regula tanto a los órganos internos de control como la investigación de quejas y denuncias interpuestas contra servidores públicos de la Administración Pública Federal mexicana, con el propósito de ubicarlo a partir de sus elementos lingüísticos prescriptivos en el sistema jurídico mexicano, puesto que son ellos los que permiten asegurar la presencia de incoherencias que pueden vulnerar la objetividad con la cual debe de realizarse la investigación de quejas y denuncias.

Por último, en el cuarto capítulo se expondrán las incoherencias jurídicas que se observan a partir de los principios administrativos que rigen en la investigación de quejas y denuncias interpuestas contra servidores públicos de la

Administración Pública Federal para establecer cómo éstas provocan intereses en conflicto que vulneran la objetividad con la cual deben de conducirse los investigadores, impidiéndoles examinar los hechos que se les presentan con base en la prueba y la razón.

Para ello se inducirá el conocimiento de la objetividad con la cual se deben de conducir los investigadores, relacionándola con los intereses en conflicto que se presentan en la investigación de quejas y denuncias interpuestas contra servidores públicos de la Administración Pública Federal, surgidos por las incoherencias jurídicas creadas a partir de la falta de sujeción de la normatividad a los principios administrativos que constituyen su fundamento.

Las conclusiones correspondientes se formulan mediante una metodología deductiva a partir de los argumentos plasmados en el informe de investigación, constituidos como premisas cuya veracidad permitirá inferir la necesidad de tomar acciones para abatir los intereses en conflicto en la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal Mexicana.

PROLEGÓMENO

SUMARIO: I. Introducción. II. Origen del concepto intereses en conflicto. III. Definición del sintagma intereses en conflicto. IV. Efectos de los intereses en conflicto en el servicio público. V. Regulación de los intereses en conflicto en el orden jurídico federal mexicano.

I. INTRODUCCIÓN

Los intereses en conflicto son situaciones de hecho que por diversas causas afectan la forma en la cual deben prestarse y se prestan actualmente los servicios públicos federales en México. Tal afirmación requiere que se conozca de donde surgen, cuáles son sus propiedades, atributos y efectos, así como su regulación en el orden jurídico federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello en el presente estudio introductorio se presenta el contexto en dónde surge la idea de los intereses en conflicto, se identificarán su género próximo y sus diferencias específicas para reconocerlos como una realidad y, a partir de esto, se hará referencia a algunas de las consecuencias de que existan intereses en conflicto en lo que a prestación de servicios públicos federales se refiere, para exponer la forma en la que el derecho los contempla y juridifica; todo cual permitirá deducir la importancia de su estudio en el ámbito de la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal.

II. ORIGEN DEL CONCEPTO INTERESES EN CONFLICTO

En 1908 Henri Fayol dictó una conferencia en el cincuentenario de la Sociedad de la Industria Minera de cuyas notas surgió su obra denominada Administración Industrial y General.

En la obra de referencia Fayol señala que tanto en la administración de la familia como en la de la industria o la del Estado son de suma importancia la prevención, organización, dirección, coordinación y control de los negocios respectivos, a través de principios ilimitados, flexibles y susceptibles de adaptarse a todas las necesidades durante cierto tiempo, determinado por la experiencia de su aplicación.

Son catorce los principios que con más frecuencia se aplican en la administración y se definen de la siguiente manera¹:

- División del trabajo: Forma de encargar tareas diferentes (específicas) a las colectividades y a los individuos, para generar una estrecha relación entre la función y el órgano.
- Autoridad: Facultad de mando y poder de obediencia (de hacerse obedecer). La autoridad tiene como elemento inherente la responsabilidad, es decir, una sanción positiva (recompensa) o negativa (castigo) que se confirma y aumenta con base en el criterio de interés general a efecto de fomentar las acciones útiles y reprimir las otras.
- Disciplina: Acatamiento de las normas que tiene por objeto la obediencia, la asiduidad, la actividad y las muestras exteriores de respeto.
- Unidad de mando: El individuo debe recibir órdenes de un solo jefe, para cualquier acción.

¹ Cfr. Fayol, Henri, *Administración industrial y general*, México, Ed. Herrero hermanos, sucs., 1998, pp. 152-178.

- Unidad de dirección: Un solo programa para un conjunto de operaciones que tienden al mismo objeto.
- Subordinación de los intereses particulares al interés general: Los intereses personales o de un grupo de agentes no deben prevalecer sobre los intereses generales. Por lo tanto, el interés de la familia ha de predominar sobre el de uno de sus miembros, así como el del Estado debe anteponerse al de un ciudadano o un grupo de ciudadanos.
- Remuneración: Precio equitativo del servicio prestado que, en la medida de lo posible, habrá de dar satisfacción al empleador y al empleado.
- Centralización: Las órdenes del jefe van a los agentes inferiores, sea directamente o a través de una escala jerárquica, para utilizar de mejor forma las facultades de todo el personal. A mayor acción de la cabeza y menor de los colaboradores, más centralización; a mayor participación de los colaboradores y menor de la cabeza, más descentralización. Según este principio, lo que aumenta la importancia del papel de los subordinados es descentralización y lo que disminuye la importancia de ese papel, es centralización.
- Jerarquía: Cadena de jefes que va desde la autoridad superior a los agentes inferiores. Se conoce como vía jerárquica el camino que siguen las comunicaciones que parten de la autoridad y van pasando por todos los grados de la jerarquía hasta las inferiores.
- Orden: Un lugar para cada persona y cada persona en su lugar.
- Equidad: Trato benevolente y justo para el personal.
- Estabilidad del personal: Tiempo que el individuo debe permanecer ejerciendo una labor específica, tanto para iniciarse en ella, como para poder realizarse en la misma.
- Iniciativa: Posibilidad y libertad de concebir un plan y asegurar su buen éxito mediante la ejecución correspondiente, por parte de los agentes.

- Unión del personal: Armonía y solidez en las relaciones interpersonales de los trabajadores, para mejorar la marcha de los negocios.

Como se observa, en la administración del Estado la aplicación del principio de subordinación del interés particular al interés general implica que el interés de éste debe anteponerse al de un ciudadano o un grupo de ciudadanos y es que, según lo señala Fayol en la obra de referencia, la ignorancia, la ambición, el egoísmo, la pereza, las flaquezas y todas las pasiones humanas generan conflictos entre el interés particular y el del Estado porque tienden a hacer que se pierda de vista lo general en función de lo individual.

De lo cual se sigue que el incumplimiento del principio administrativo en comento genera conflictos de intereses, concebidos como un género que denota la incompatibilidad entre lo individual y lo colectivo, donde el factor humano resulta determinante puesto que es el hombre el que detecta, reconoce y actúa con respecto a esos intereses en conflicto.

III. DEFINICIÓN DEL SINTAGMA INTERESES EN CONFLICTO

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española² la palabra interés proviene del latín *interesse*, que significa importar, e importante es aquello que es muy conveniente.

Por otro lado, la palabra conflicto, del latín *conflictus*, se refiere a la coexistencia de tendencias contradictorias en el individuo.

Por lo tanto, el sintagma intereses en conflicto es un concepto que apela a la coexistencia de dos tendencias contradictorias que resultan convenientes para un individuo.

² Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., consultado en www.rae.es el 4 de abril de 2006.

Ahora bien, de acuerdo con la doctrina aristotélica, para formular una definición adecuada de cualquier cosa, inclusive de los intereses en conflicto, es necesario fijar con claridad, exactitud y precisión sus atributos.

Así, si conceptualmente se le atribuyen a los intereses en conflicto las propiedades: coexistencia, dualidad, tendencia, contradicción, conveniencia e individuo, resulta indispensable fijar con claridad, exactitud y precisión estos términos para poder establecer una definición del objeto de estudio.

Para efectos de lo anterior, nuevamente se parte del Diccionario de la Lengua Española por ser el documento oficial auxiliar en el uso y estilo de la lengua, reconocido desde 1835 por la hoy Academia Mexicana de la Lengua³. En ese orden de ideas, las palabras en cuestión se definen de la siguiente manera:

- Coexistencia: existencia de una persona o una cosa a la vez que otra u otras;
- Dualidad: existencia de dos caracteres o fenómenos distintos en una misma persona o en un mismo estado de cosas;
- Tendencia: propensión o inclinación en los hombres y en las cosas hacia determinados fines;
- Contradicción: del latín *contradīctio-ōnis* que significa oposición, esto es, antagonismo entre dos cosas;
- Conveniencia: provecho; e
- Individuo: persona, con abstracción de lo demás.

Entonces, se puede decir con base en lo anterior que los intereses en conflicto implican la existencia de dos o más fenómenos distintos que son antagónicos y que, a la vez, causan inclinación de una persona hacia la

³ www.academia.org.mx/historia.php, consultada el 6 de octubre de 2009.

consecución de un determinado fin en virtud de su utilidad o provecho. Ahora bien, ya que conforme al citado Diccionario:

- El antagonismo es una contrariedad, rivalidad, oposición sustancial o habitual, especialmente entre doctrinas y opiniones;
- Inclinar es la acción y efecto de inducir, mover u obligar a alguien, con razones, a que haga o diga lo que dudaba hacer o decir; y
- Fin es el objeto o motivo con que se ejecuta algo.

Los intereses en conflicto pueden definirse como la existencia de dos o más doctrinas u opiniones cuya esencia, por ser totalmente diferente, induce u obliga a las personas para que hagan aquello que les resulte más conveniente o interesante, excluyendo la ejecución de lo demás.

IV. EFECTOS DE LOS INTERESES EN CONFLICTO EN EL SERVICIO PÚBLICO

De acuerdo con la teoría política clásica el Estado se compone de territorio, población y gobierno, como al respecto lo señala Peter Häberle: *“Entre los capítulos tradicionales de la teoría general del Estado se encuentran los tres elementos del Estado: el pueblo, el poder el territorio”*.⁴

Lo anterior significa que, conforme al principio aristotélico de identidad, el Estado no es sólo o diferente al territorio, a la población o al gobierno (poder) que lo conforman, sino que requiere, como mínimo, de dichos elementos en conjunto para considerarse como tal.

⁴ Häberle, Peter, *El Estado Constitucional*, Trad. de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p.21.

Así, visto el Estado como un ente complejo constituido es comprensible que se asegure que se encuentre al servicio de la población que le da vida en un determinado espacio físico para brindarle, a través de la figura gubernamental, un bien en complemento a sus limitadas posibilidades individuales. Al respecto Serra Rojas señala que: “...*el bien común es el fin de toda sociedad; y el bien público el fin específico de la sociedad estatal*”.⁵

En efecto, la población es el elemento del Estado conformado por individuos agrupados y vinculados por una diversidad de situaciones, de muy distinto orden, que son interdependientes bajo el concepto del bien público, como un fin orientado a cubrir múltiples necesidades que en lo individual no podrían satisfacer, como lo observa Marcos Kaplan al precisar que:

*El ser humano es un ser de necesidades que aparecen como su forma de existencia y de manifestación. En cualquier sociedad con un nivel dado de desarrollo, las personas tienen necesidades diversas: alimento, vestido, vivienda, sexo, ejercicio físico y mental, auto-afirmación y auto-expansión, intercambio con la propia especie, educación de los niños, ocios, etcétera*⁶

Entonces, el Estado a través de sus órganos gobierno busca brindar el bien común al elemento humano que lo integra mediante la prestación de servicios públicos, conceptualizados como: “...*la forma en que el Estado satisface las necesidades sociales...*”⁷. Pero no todas las necesidades, sino sólo aquellas que éste se auto-determina a través de las normas jurídicas.

⁵ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo: primer curso*, 24^a ed., México, Ed. Porrúa, 2003, p. 25.

⁶ Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, p. 70.

⁷ Alcaráz Mondragón Eduardo y Matamoros Amieva, Erick Iván, “*Consideraciones en torno al servicio público y derechos humanos*”, en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, *Actualidad de los servicios*

Por lo tanto, en los cuerpos normativos se delimitan las necesidades sociales que el Estado ha de satisfacer en vía de servicios públicos, los cuales no pueden materializarse por sí, sino a través de un grupo de individuos miembros de la población estatal, que se denominan servidores públicos.

En este sentido los servidores públicos son seres humanos que laboran en los órganos de gobierno del Estado y que tienen como función lograr que las necesidades sociales se cumplan mediante la prestación de servicios públicos, de lo cual se sigue que como seres humanos siempre tenderán a cubrir necesidades de interés privado y como trabajadores al servicio del Estado deben satisfacer las necesidades de interés público.

Cuando la conducta del hombre-servidor público es guiada por aquello que resulte más conveniente en lo individual o en relación con un grupo pequeño al que pertenezcan fuera de cualquier labor gubernamental, se dice que el interés es privado; por otro lado, cuando la conducta del hombre-servidor público es guiada por lo que resulte más conveniente para el pueblo, entonces el interés es público.

Al respecto, en el Diccionario Jurídico Mexicano se puede leer que *“El interés privado se encuentra constituido por pretensiones que se satisfacen únicamente para beneficio de determinados sujetos, mientras que el interés público se relaciona con necesidades colectivas”*⁸; por lo tanto, si las pretensiones que se satisfacen únicamente para beneficio del ser humano-servidor público y las necesidades colectivas a las cuales se encuentra vinculado por el empleo, cargo o comisión que desempeñe en el Gobierno son antagónicas, se puede decir que entre éstas existe un conflicto de intereses. Si no se subordina el interés particular al general puede decirse que existe un conflicto de intereses y cada una de las

públicos en México, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 15.

⁸ UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1984, Tomo V, p. 166.

situaciones especiales en las que un servidor público se encuentra ante un dilema compuesto por su necesidad individual y la necesidad general, es la materia de los intereses en conflicto en el servicio público.

Con base en la teoría administrativa de Fayol es válido señalar que cualquier situación específica de ignorancia, ambición, egoísmo, pereza, flaquezas u otras pasiones humanas que hagan que se oponga el interés privado al interés general, en la prestación de servicios públicos, originará, intereses en conflicto en el servicio público.

En efecto, si se analiza detenidamente lo expuesto en los párrafos precedentes podemos observar que el dilema ante el cual se encuentra un servidor público, compuesto por la satisfacción del interés privado en contraposición al interés público, o viceversa, es un vivo ejemplo de dos doctrinas u opiniones cuya esencia es totalmente diferente e induce al servidor público a hacer aquello que le resulte más conveniente o interesante, excluyendo la ejecución de lo otro.

Los elementos sucesivos que compondrían dicha situación serían la aparición del conflicto, la percepción del servidor público ante éste, el comportamiento por el cual se opte y el resultado; de los cuales, en materia de servicios públicos, se destaca el resultado por sus repercusiones en lo que al bien público se refiere.

Como se ha asentado, los servicios públicos son de muy diversas especies, entre las cuales podemos encontrar el alimento, el vestido, la vivienda, la seguridad pública, la seguridad social o las responsabilidades de los servidores públicos, por mencionar algunas. Cualquier situación en la que la ignorancia, la ambición, el egoísmo, etcétera, generaran un interés en conflicto en el servidor público encargado de su cumplimiento, y éste optare por el interés privado, repercutirá en el abandono del servicio público, en la malversación de bienes, corrupción o una infinidad de conductas concebidas como anti-valores del bien público.

Ejemplos de lo anterior se pueden encontrar comúnmente en la doctrina, por ejemplo, en el *Sourcebook* se puede leer sobre la documentación de casos donde “...los hijos e hijas de los jueces comparecen en la Corte ante sus padres. En algunos sistemas judiciales esta situación no ha generado complicaciones, pero en otros ha generado feroces controversias y dado lugar a serios alegatos de colusión y corrupción”.⁹

Sobre el tema, Federico Reyes Heróles señala lo siguiente: “Tomemos el caso más típico, una infracción de tránsito que nunca se paga y que encuentra solución en una “mordida”. En este caso particular los dineros que debieron ir a dar a las arcas del país de que se trate encontraron buen acomodo en el bolsillo de algún agente”.¹⁰

Igualmente, como lo precisa González Llaca:

*Convencer a un político sobre las bondades de luchar contra la corrupción, era una tarea digna de los Doce Apóstoles reunidos en pleno, acompañados incluso por la Madre Teresa de Calcuta. Y ni así. Lo que sucede es que al político se le solicita luchar contra un mal que, como vimos, significa para él ingresos económicos y oportunidades políticas.*¹¹

En suma, los intereses en conflicto en el servicio público impiden que el Estado le brinde bienestar a la población.

⁹ <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo21.pdf>, consultada el 6 de octubre de 2009.

¹⁰ Reyes Heróles, Federico, *Corrupción: de los ángeles a los índices*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2003, p.24.

¹¹ González Llaca, Edmundo, *Corrupción: patología colectiva*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 32.

V. REGULACIÓN DE LOS INTERESES EN CONFLICTO EN EL ORDEN JURÍDICO FEDERAL MÉXICANO

A pesar de los múltiples estudios realizados al respecto, lo cierto es que en la actualidad nadie puede afirmar indubitablemente cuáles son los orígenes de la sociedad política. Al igual que con otras teorías, no se pueden acreditar infaliblemente los postulados del contrato social de Rousseau en la misma medida en que no se puede refutar completamente lo contenido en el Leviatán de Tomas Hobbes. No obstante, hoy nadie puede negar la existencia de Estados compuestos por territorio, población y gobierno, regulados a través de un ordenamiento jurídico en cuya cúspide se encuentra la Constitución.

En efecto, como lo asevera José Alfonso Da Silva:

En la concepción jurídica, que interesa al jurista como tal, la Constitución se presenta esencialmente como norma jurídica, norma fundamental, o ley fundamental de organización del Estado y de la vida jurídica de un país. La Constitución será, entonces, un complejo normativo establecido de una sola vez, en el cual, de una manera total, exhaustiva y sistemática, se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellas. La Constitución es, pues, un sistema de normas.¹²

Y es que, a pesar de que la Constitución no es vista como un atributo del Estado desde un punto de vista político, lo cierto es que jurídicamente no se puede concebir al ente político por excelencia sin un conjunto de normas que lo regule. Por eso es que, además de territorio, población y gobierno, es innegable que todo Estado cuenta con una esencia jurídica denominada Constitución, como

¹² Silva, José Alfonso Da, *Aplicabilidad de las normas constitucionales*, Trad. de Nuria González Martín, México, UNAM-Instituto de Investigaciones jurídicas, 2003, p.15.

lo señala Diego Valadés en el estudio introductorio que realiza a la obra *El Estado Constitucional* de Peter Häberle, en el cual establece:

La relación entre cultura y los problemas sociales es indisociable en la teoría häberliana. Aquí se advierte también la renovación del concepto de Estado en general y del Estado social de derecho de Heller, en particular. Con relación al concepto de Estado, Häberle advierte ("El Estado...", p. 88) que la doctrina clásica sólo reconoce tres elementos que lo integran (pueblo, territorio y poder). La Constitución, que "no tiene sitio en esa tríada", debe ser considerada un cuarto elemento característico del Estado.¹³

En el caso de los Estados Unidos Mexicanos, territorio, población y gobierno conforman al Estado en tanto que existe una Constitución Jurídica que así lo determina; de hecho, sin ésta no podría hablarse propiamente de la existencia del Estado mexicano sino sólo de *facto*, como lo observó José María Lozano en su obra *Derecho Constitucional Patrio*, en la cual señala:

1- UNIDAD NACIONAL la República Mexicana, después de una dilatada serie de ensayos, ha logrado constituirse bajo la forma de una Federación de Estados independientes y soberanos en lo que respecta a su régimen interior, pero unidos por ciertos vínculos conforme al pacto federativo, vínculos que restringen aquella soberanía para constituir el poder federal que da unidad a la República y caracteriza su personalidad como nación ante los demás pueblos del mundo. De esta manera los Estados ligados por el pacto federativo, constituyen lo que con propiedad se llama "Estados Unidos Mexicanos"¹⁴

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, es en la actualidad la ley suprema de la federación mexicana y contempla los derechos fundamentales relativos a las garantías individuales de los miembros de la población, la forma de gobierno, la división de poderes, las responsabilidades de los servidores públicos

¹³ Häberle, Peter, *op. cit.*, (nota 4), p. LIII.

¹⁴ Lozano, José María, *Derecho constitucional patrio*, México, Imprenta del Comercio, 1876, Tratado de los Derechos del Hombre, p. 473.

y patrimonial del Estado, los Estados de la Federación y del Distrito Federal, el trabajo y la previsión social, prevenciones generales y las reformas a la misma, en nueve títulos, divididos en 136 artículos.

Las responsabilidades de los servidores públicos se encuentran plasmadas en el título cuarto constitucional desde 1857 y no habían sufrido modificaciones significativas sino hasta 1982 cuando mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre se utilizó por primera vez el concepto servidor público para designar a todos los empleados públicos, incluyendo al Presidente de la República.

En dicho decreto se establece por primera vez lo referente a las sanciones administrativas “...que se aplicarán a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.¹⁵

Desde entonces, las responsabilidades administrativas de los servidores públicos se encuentran reguladas específicamente en los artículos 109, fracción III, y 113 constitucionales que contienen los enunciados lingüísticos prescriptivos relacionados con la conducta de los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, de toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como de aquellos que laboren para los organismos a los que la propia Constitución Política Federal les otorgue autonomía.

¹⁵ Soberanes Fernández, José Luis, “Reformas constitucionales de 1982 al título cuarto de la Constitución federal mexicana”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, t. I, p. 502.

Más concretamente, en los preceptos constitucionales de referencia se establece que a los servidores públicos se les aplicarán sanciones administrativas 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, en los términos que se prescriban dentro de las leyes que para tal efecto emitan el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en los ámbitos de sus respectivas competencias, mismas que, en todo caso, deben regular como mínimo lo relativo a las obligaciones de los servidores públicos, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades facultadas para aplicarlas.

Es por lo anterior que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigente se establece que los sujetos de la Ley deben cumplir con los principios de referencia sujetándose, entre otras obligaciones, a 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 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, 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.

Al respecto se prescribe en el artículo 8, fracción XII, de la Ley en comento que: *“Habrá 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”*, lo cual concuerda relativamente con el principio

administrativo de Henri Fayol que se refiere a la subordinación del interés particular al interés general, mismo que se analizó con anterioridad dentro del presente prolegómeno.

En efecto, recordemos que el principio aludido implica que los intereses personales o de un grupo de agentes no deben prevalecer sobre los intereses del Estado, que no son otros que los intereses públicos materializados por los servidores públicos en lo que al servicio público se refiere, por lo que, si los intereses personales, familiares o de negocios de éste afectan su desempeño imparcial en el empleo, cargo o comisión que tengan encomendado, entonces habrá intereses en conflicto, en términos de ley.

Así, lo científico-administrativo pasa de ser un principio para convertirse en una conducta regulada por el orden jurídico, es decir, la subordinación del interés particular al interés general, como objeto de estudio de la ciencia administrativa, pasa por un proceso de jurídicación para convertirse en una situación jurídica general del Derecho Administrativo denominada intereses en conflicto.

Cómo principio, su cumplimiento es contingente, mientras que, como situación jurídica, es necesario.

En el Estado de Derecho la subordinación del interés particular al interés general no es un elemento válido para “...funcionar como premisa normativa en la así llamada justificación interna de una decisión...”¹⁶ jurídica, como se desprende de lo señalado por Riccardo Guastini en su opúsculo *Derechos Implícitos*, puesto que los principios, no obstante ser generales, abstractos e impersonales, carecen del elemento coercibilidad, por virtud del cual se puede usar la fuerza del Estado para obligar a su cumplimiento.

En cambio, como intereses en conflicto, es decir, como una situación jurídico-administrativa general, los sujetos a los cuales está dirigida la norma están obligados a cumplirla puesto que la jurídicidad implica la posibilidad de usar la

¹⁶ Guastini, Ricardo, *Derechos implícitos*, <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/NOTICIASYSUCESOS/2009/Guastini%20derechos%20implicitos.pdf>

fuerza del Estado en función de su incumplimiento, sea para que se realice la conducta buscada por el Derecho o para imponer las sanciones que procedan ya que, como lo señala Gabino Fraga, una situación jurídica general es abstracta e impersonal pues “...*al ser creada se refiere a un número indeterminado e indeterminable de casos*”¹⁷, lo que significa que siempre que existan intereses en conflicto deberá aplicarse la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Entonces, la Ley de Causalidad Jurídica se hace presente en lo que se refiere a la regulación de los intereses en conflicto puesto que no se puede concebir la existencia de consecuencias jurídicas derivadas de la falta de subordinación del interés particular al general, si no existe previamente una norma (jurídica) que regule ese supuesto; de lo cual se sigue que si se actualiza el supuesto, se actualizan también sus consecuencias, aunque esto no signifique fácticamente la aplicación de la Ley.

¹⁷ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 43ª ed., México, Ed. Porrúa, 2003, p. 31.

CAPÍTULO PRIMERO

COHERENCIA EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

SUMARIO: I. Introducción. II. El orden jurídico mexicano. III. Importancia de la coherencia en el orden jurídico mexicano. IV. Implicaciones de la falta de coherencia en el orden jurídico mexicano.

I. INTRODUCCIÓN

El orden jurídico mexicano se realiza a través de dos principios fundamentales establecidos en la Constitución General de la República que, en última instancia, parten de la coherencia de los enunciados lingüísticos que integran los cuerpos normativos para que el sistema se considere críticamente válido.

La justificación crítica de las normas jurídicas que integran el sistema depende de un criterio ético *ex ante* y no solo del *ex post* legislativo.

Por tal razón, en el presente capítulo se acreditará dialécticamente que la coherencia, como justificación ética y de validez, es un presupuesto para realizar el orden jurídico mexicano en busca de del cumplimiento de las normas que son su materia, aportándose elementos que permitirán comprender lo que significa orden jurídico, cuáles son sus propiedades y principios rectores, para reflexionar sobre los efectos de la coherencia y la falta de coherencia en el orden jurídico nacional, a través de ejemplos concordantes.

II. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española la palabra orden significa “*Colocación de las cosas en el lugar que les corresponde*”¹ y jurídico es lo “*Que atañe al derecho o se ajusta a él*”²; por lo que conceptualmente orden jurídico sería el colocar lo que incumbe al derecho en el lugar que le corresponde.

Mucho y de muy diversas formas se ha escrito sobre lo que es el derecho, por ejemplo:

Hans Kelsen, en torno al positivismo jurídico clásico señala que:

*El conocimiento jurídico está dirigido...hacia normas que poseen las características de ser normas jurídicas; que otorgan a ciertos acontecimientos el carácter de actos conforme a derecho (o contrario a derecho). Puesto que el derecho, que constituye el objeto de ese conocimiento, es una ordenación normativa del comportamiento humano; lo que significa: es un sistema de normas que regulan el comportamiento humano.*³

Lo cual significa que en el positivismo jurídico el Derecho se concibe como un conjunto de normas que se relacionan con la conducta humana.

Por otro lado, John Finnis concibe el Derecho como una serie de principios morales cuya función es proveer de racionalidad el juicio jurídico, en torno a la conducta del hombre⁴. Lo anterior es así puesto que el citado autor señala que los principios básicos de la existencia humana son:

¹ Real Academia Española, *op. cit.* (nota 2), consultada el 4 de abril de 2006.

² *Ibidem.*

³ Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho*, trad. de Roberto J. Vernengo, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, serie Estudios Doctrinales, p. 18.

⁴ Finnis, John, *Ley natural y derechos naturales*, Buenos Aires, Argentina, Ed. Abeledo Perrot, 2000, p. 47.

- La vida, que se refiere a todo aspecto de la vitalidad necesaria para que el ser humano pueda determinar de forma óptima las partes claves de su existencia.
- El conocimiento, entendido como el conocimiento que se persigue por el puro deseo de saber y no para conseguir algún otro objetivo por su intermedio.
- El juego, entendido como aquellas acciones en las que los hombres participamos y que no tienen ninguna finalidad, excepto la de disfrutar con ellas mismas.
- La experiencia estética, este bien se refiere al goce de la belleza en cualquiera de sus modalidades y con independencia de que fuera generada por el hombre (como en el caso del arte) o por la naturaleza (como en el caso de los paisajes).
- La sociabilidad o amistad, se trata de un bien a través del cual se consigue la paz y la armonía entre los hombres, y que consiste en la realización de actuaciones a favor de los propósitos de otra persona por el simple bienestar de esa persona.
- La razonabilidad práctica, se trata de un valor complejo que aglutina a la libertad, el razonamiento, la integridad y la autenticidad. Es el bien básico que permite enfrentar con inteligencia las decisiones respecto de las acciones, el estilo de vida y la formación del carácter.
- La religión, se trata de un bien cuyo contenido, según Finnis, deberá ser determinado por cada persona, pues constituye la respuesta al interrogante sobre el origen universal de las cosas (sea esta teológica, atea o agnóstica).

Esto es, también desde la perspectiva iusnaturalista lo que importa en el Derecho es la conducta del hombre, sólo que en este caso se prevé a través de la moral, como base del contenido de las normas jurídicas.

En otro orden de ideas, Niklas Luhmann asegura que el Derecho es un subsistema del sistema social con el cual se resuelven problemas temporales de comunicación individual-social, mediante un proceso de diferenciación de normas específicamente jurídicas, aduciendo que:

...el derecho resuelve un problema temporal que se presenta en la comunicación social, cuando la comunicación en proceso no se basta a sí misma (ya sea como expresión, ya sea como "práctica") y tiene que orientarse y expresarse en expectativas de sentido que implican tiempo... Expectativa quiere aquí decir: no sólo el estado actual de conciencia de un individuo determinado, sino el aspecto temporal del sentido, en la comunicación.⁵

De lo cual se sigue que, conforme a los sistemas luhmaniannos, el Derecho se relaciona con la conducta humana con respecto a la solución de problemas de comunicación.

Asimismo, con respecto al derecho como un binomio objetivo-subjetivo Eduardo García Maynez dice que se trata de un conjunto de normas impero-atributivas que regulan la conducta de los hombres.⁶

Con base en todo lo anterior, se puede observar que a pesar de las múltiples perspectivas que existen para definir lo que es el Derecho, es indubitable que la coincidencia de su estudio se da en lo que a éste incumbe, es decir, la

⁵ Cfr. Luhmann, Niklas, *El Derecho de la sociedad*, trad. de Javier Torres Nafarrate, Universidad Iberoamericana, 2002, colección Teoría Social, pp.21, 85-86.

⁶ García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 30 ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979, pp. 36-37.

conducta del hombre, puesto que, como lo señala José Manuel Lastra Lastra: “No pueden tener derechos...ni los animales ni las cosas ni los números...”.⁷

Las normas del Derecho conforme a las cuales el hombre debe de ajustar su conducta deben de ser escritas, ya que “El derecho se compone básicamente de textos”⁸ y texto es, conforme al Diccionario de la Lengua Española, “Todo lo que se dice en el cuerpo de la obra manuscrita o impresa...”⁹. Por lo tanto, el lenguaje del Derecho al cual se debe ajustar la conducta del hombre, es aquel que se encuentra en el cuerpo de una norma jurídica manuscrita o impresa.

En ese entendido, el orden jurídico se refiere a la colocación de los textos jurídicos y las conductas reguladas del hombre, en el lugar que les corresponde.

La costumbre del Derecho escrito surge en el movimiento constitucionalista británico, estadounidense y francés de los siglos XVII, XVIII y XIX, como lo apunta Luis Carlos Sáchica: “Constituciones políticas escritas y codificadas, y derecho constitucional son la culminación del constitucionalismo...”.¹⁰

⁷ Lastra Lastra, José Manuel, “Derecho a la lengua y lenguaje jurídico”, en Ordoñez Cifuentes, José Emilio Rolando (Coord.), *El derecho a la lengua de los pueblos indígenas*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, serie Doctrina Jurídica, p. 6.

⁸ Tamayo y Salmorán, Rolando, *Razonamiento y argumentación jurídica: El paradigma de la racionalidad y la ciencia del Derecho*, 2ª ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p.95.

⁹ Real Academia Española, op. cit. (nota 2), consultada el 9 de octubre de 2009.

¹⁰ Sáchica, Luis Carlos, *Constitucionalismo Mestizo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p.1.

Por ello es que, parafraseando a Fernando Lassalle¹¹, puede decirse que el fundamento legal para determinar el orden de las normas jurídicas de cualquier Estado se encuentran en su Constitución, pues ésta tiene las propiedades de contener implícitamente en sus normas las necesidades activas del pueblo, de ser una ley que ahonde más que las leyes corrientes y de actuar e irradiarse a través de las leyes ordinarias del país.

Así, la pluralidad de normas que rigen en un Estado, cualquiera que sea éste, derivan de una Ley Suprema que contiene en vía de principios las necesidades activas de su pueblo y las vivifica mediante un orden. Esta Ley Suprema o Constitución es la norma fundamental y las leyes derivadas de ésta, que son materia de dicho orden, son leyes fundamentadas.

En el caso de los Estados Unidos Mexicanos, como lo señala Eliseo Muro Ruíz: “...*la carta magna es el fundamento de validez y jerarquía del orden jurídico mexicano*”¹².

En ese entendido, en el artículo 133 constitucional se consagran los principios jurídicos rectores del orden jurídico nacional, de la siguiente forma:

Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Lo que significa que los principios jurídicos fundamentales que regulan el orden normativo mexicano son territorialidad y validez.

¹¹ Cfr. Lasalle, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, trad. de W. Roces, Madrid, España, Ed. Cénit, 1931, p. 56.

¹² Muro Ruíz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 80.

En efecto, el término Unión que es utilizado en el texto de la norma fundamental se refiere a las partes integrantes de la federación y al territorio nacional en los cuales ha de tener validez, como ley suprema, la propia constitución federal, las leyes emanadas de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

En este sentido, el concepto validez adquiere un triple significado en el orden jurídico mexicano: el de dependencia, el de producción y el de interdependencia.

Todo nuestro ordenamiento jurídico es válido porque se encuentra subordinado al texto constitucional; es decir, depende de él. Así, el concepto ordenar se presenta como la capacidad de formar una unidad de la multiplicidad de normas creadas con base en las necesidades activas del pueblo, consagradas en el texto constitucional. El ordenamiento jurídico fundamentado tiene validez sí, y solo sí, se ajusta al contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual significa que las leyes federales y los tratados internacionales, así como las Constituciones y leyes de los Estados, deben ajustarse a ella para ser, en este sentido, válidas.

Por otro lado, la producción en el concepto de validez del orden jurídico nacional implica que las normas, además de estar subordinadas a la Constitución, deben ser incluidas en el sistema de una determinada manera, consagrada igualmente en una norma considerada fundada-fundante. Entonces, las normas que efectivamente logran que la constitución actúe e irradie a través de ellas solamente pueden tener validez si han pasado por un proceso legislativo que las coloque dentro del sistema jurídico nacional.

Al respecto, Hans Kelsen señala que una norma jurídica vale “...*por haber sido producida de determinada manera y, en última instancia, por haber sido*

producida de la manera determinada por una norma fundante básica presupuesta”.¹³

Entonces, cuando se hace referencia a la validez del orden jurídico mexicano por su producción estamos en presencia de lo que regula el derecho procesal legislativo, que se compone del “...conjunto de normas que precisan tanto los órganos, como los procedimientos y las formas para resolver un asunto...”¹⁴ legislativo.

Finalmente, en lo que se refiere a la validez como principio del orden jurídico mexicano es preciso señalar que la pluralidad de normas que componen el sistema son interdependientes porque los enunciados jurídicos que las constituyen deben mantener una relación lógica interna y externa, lo cual significa que los cuerpos normativos que integran el orden jurídico nacional tienen que ser coherentes en la regulación de la conducta humana.

III. IMPORTANCIA DE LA COHERENCIA EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

Si la palabra coherencia implica la posibilidad de relacionar o unir unas cosas con otras¹⁵, decir que en el orden jurídico debe de existir coherencia significa que los enunciados prescriptivos que lo integran deben estar relacionados o unidos lógicamente, tomando como base de tal afirmación el que uno de los principios de la lógica para el pensamiento racional es la no-contradicción. Así, la no-contradicción y el pensamiento racional en el campo de las normas jurídicas hacen presumir la ejecución de la conducta buscada por el Derecho.

¹³ Kelsen, Hans, *op. cit.* (nota 20), p. 205.

¹⁴ Valle Espinoza, Alfredo del, *Derecho procesal legislativo*, México, Congreso de la Unión, 2001, p. 5.

¹⁵ Real Academia Española, *op. cit.* (nota 2), consultada el 6 de abril de 2006.

En efecto, como lo señala Rolando Tamayo y Salmorán, en la antigua Grecia varias palabras se relacionaban con la locución “...επιστήμη (‘ciencia’, ‘el saber’, ‘el conocimiento científico’)...”¹⁶, entre ellas “...λόγος (‘razón’, ‘razonamiento’)...”¹⁷ y “...Φρόνησις y σωφροσύνη que los romanos tradujeron con las voces latinas *prudentia* y *sapientia*...”¹⁸.

En este sentido, la *prudentia iuris* (jurisprudencia) se basó en el único modelo científico disponible en ese momento (la ciencia griega), con la adopción de los principios de la lógica expuestos por Aristóteles de Estagira¹⁹ para razonar correctamente, entre ellos: el de no-contradicción, conforme al cual una proposición no puede ser verdadera y falsa a la vez.

Una proposición es, en amplio sentido, el contenido de un enunciado, su esencia, por lo que varios enunciados pueden entrañar la misma proposición, por ejemplo, los enunciados “María ama a Juan” y “Juan es amado por María” encierran la misma proposición, aunque se trate de enunciados diferentes. Dicha proposición es el amor que María le profesa a Juan.

En el campo del Derecho sucede lo mismo. Si la materia del orden jurídico es un complejo de cuerpos normativos (normas fundadas), integrados por normas, formadas por entidades semánticas “...que son propiamente enunciados lingüísticos prescriptivos”²⁰, dichos enunciados no deben contener proposiciones contradictorias.

En virtud de lo anterior, resulta necesario comprender para qué, cómo y con qué se relacionan dichos enunciados lingüísticos prescriptivos, a efecto de poder establecer juicios sobre su coherencia.

¹⁶ Tamayo y Salmorán Rolando, op. cit. (nota 25), p. 91.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ *Ibidem*, p. 92.

¹⁹ Cfr. Aristóteles, *Tratados de lógica (Organón)*, México, Ed. Porrúa, 2004.

²⁰ Minor Molina, José Rafael y Roldan Xopa, José, *Manual de Técnica Legislativa*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 50.

Como se asentó en el apartado anterior, puede decirse que el Derecho es un conjunto ordenado de normas jurídicas, sintagma que “...se refiere a un sistema de proposiciones que se organizan en múltiples textos con significado unitario y que corresponden a los mundos o esquemas que son presupuestos para que cierto tipo de acciones e interacciones puedan ocurrir en el mundo real”.²¹

En ese orden de ideas puede decirse que el Derecho como sistema de proposiciones está integrado por elementos lingüísticos organizados en múltiples textos, interrelacionados con una cierta unidad de propósito, que es prescribir acciones e interacciones en el mundo real.

Por lo tanto, el derecho es lenguaje interrelacionado con un propósito, que no es precisamente una mera conexión semántica (este es el medio), sino proposicional en función de lo que provocan los enunciados del lenguaje jurídico en el mundo real, es decir, conductas humanas.

En efecto, ya que la palabra enunciado quiere decir: “*secuencia finita de palabras, delimitada por pausas muy marcadas que puede estar constituidas por una o varias oraciones*”²² y el término prescribir significa “*Preceptuar, ordenar, determinar algo*”²³, los enunciados jurídico-prescriptivos son secuencias finitas de palabras delimitadas por pausas muy marcadas, que pueden estar constituidas por una o varias oraciones que preceptúan, ordenan o determinan algo relacionado con la conducta del hombre, es decir, la proposición que encierran.

Entonces, los elementos lingüísticos de las normas jurídicas son enunciados prescriptivos cuya proposición abstracta es “...*hacer que alguien se*

²¹ Cáceres Nieto, Enrique, *Lenguaje y Derecho: Las normas jurídicas como sistema de enunciados*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 36.

²² Real Academia Española, *op. cit.* (nota 2), consultada el 10 de abril de 2006.

²³ *Ídem.*

comporte de cierta manera".²⁴ El propósito de las normas jurídicas es regular conductas humanas y la consistencia de la unidad de la pluralidad de normas que son materia del orden jurídico depende de la coherencia con la cual se prescriba con respecto a dichas conductas puesto que, como sistema, implica que sus elementos se relacionen de forma racional como lo aducen Minor Molina y Roldán Xopa:

*...el desarrollo de las normas de un sistema jurídico debe ser racional (excluye la irracionalidad o situaciones contradictorias). Un sistema es consistente cuando cada caso está vinculado con una única solución y, por lo tanto, para un mismo caso no es posible prever dos o más soluciones diferentes y contradictorias.*²⁵

Así, los imperativos hipotéticos que conforman el articulado de una ley, sea suprema o inferior, son enunciados prescriptivos que buscan que las personas se comporten o conduzcan de cierta manera, de lo cual se sigue que, para lograr el comportamiento "deseado", las fórmulas legales que integran un cuerpo normativo deben guardar una relación lógica de no-contradicción entre sí, con los demás cuerpos legales que integran el orden jurídico y, como se verá, con sus tópicos jurisprudenciales.

En efecto, es evidente que la jurisprudencia no puede ceñirse exclusivamente al conocimiento y aplicación de la norma ya escrita puesto que, como lo señala Rolando Tamayo y Salmorán:

En la prudentia se procede con el mismo rigor metódico que en la ciencia. En este aspecto, prudentia es ciencia; sigue los "cálculos de la razón". Lo que caracteriza a esta variante del conocimiento, no es el mecanismo del pensar, sino su objeto: la acción humana. Mientras la ciencia conoce; la prudentia conoce y dice qué hacer. Por ello no debe sorprender que los romanos hayan conservado la

²⁴ Cáceres Nieto, Enrique, *op. cit.* (nota 38), p. 13.

²⁵ Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa, José, *op. cit.* (nota 11), p. 72.

*expresión prudentia para referirse al conocimiento del derecho (i.e. prudentia iuris).*²⁶

Lo cual significa que en el ámbito legislativo el *prudente iuris* es el que conoce y dice que hacer para construir una norma.

En este sentido, la tópica aristotélica juega un papel determinante en el proceso legislativo puesto que el legislador no es un creador de la norma, no crea realidades, simplemente las juridifica como lo señala Sheij Husain Abd Al Fatah García:

*Por ello ha de anticiparse que cuando nos referimos a la "construcción del juicio legal", en relación con la actividad de los jurisconsultos..., no podemos referirnos a la "generación de la ley"...ya que el especialista en Derecho...realmente no crea la legislación, aunque sí se puede decir que la genera...la labor del jurisconsulto -si bien puede resultar creativa- no llega a ser creadora, dado que no inventa las normas, sino que las extrae de los materiales documentales conservados por la Tradición...*²⁷

Así, los enunciados lingüísticos prescriptivos de las normas jurídicas y sus proposiciones son producto de un proceso de juridificación alopoiético puesto que su "construcción" no parte, sino sólo formalmente, de otras normas jurídicas; el *quid* de éstas son realidades que constituyen su lugar de procedencia, que es reconocido y hecho Derecho por el legislador.

Al respecto Manuel Atienza señala que en el proceso de producción de leyes hay una serie de interacciones que tienen lugar en función de distintos elementos, de los cuales unos son los valores. Entonces, además de una racionalidad jurídico-formal a través de la cual una nueva ley se inserta

²⁶ Tamayo y Salmorán, Rolando, *op. cit.* (nota 25), pp. 17-18.

²⁷ Husain Abd Al Fatah García, Sheij, *Una exposición del Derecho Islámico: Historia del pensamiento y la doctrina jurídica y teoría general de la Ley Islámica*, 2003, consultado en www.biab.org el 9 de octubre de 2009.

armoniosamente en un sistema jurídico, es necesaria una racionalidad que la justifique éticamente.²⁸

En su opúsculo *Contribución para una Teoría de la Legislación*²⁹ Atienza señala que la racionalidad ética en el proceso de producción de leyes implica que las conductas prescritas y los fines de éstas presuponen valores susceptibles de justificación. Esto hace necesario establecer una distinción entre la interacción del derecho y la Ley de Causalidad jurídica.

En términos de técnica legislativa la producción de las leyes tiene un fin, que es el cumplimiento de éstas. Desde esta perspectiva, el que lo prescrito en la norma jurídica se cumpla implica que es eficaz, con independencia de las proposiciones que encierre. Entonces, la Ley de Causalidad Jurídica toma relevancia puesto que a ésta no le importa el contenido del derecho, sino su cumplimiento; para ello basta que exista un supuesto jurídico establecido en una norma, que éste se realice y que se actualicen y apliquen las consecuencias de derecho.

En cambio, la interacción del Derecho requiere de una justificación ética de las conductas prescritas por éste, dándole importancia a las proposiciones de los enunciados lingüísticos prescriptivos que las integran. Esto significa que la justificación ética de las normas jurídicas toma en cuenta los valores existentes en la realidad y los aplica en los entes semánticos que las componen, previendo su no-contradicción respecto de la conducta prescrita. Es decir, le importa el contenido de la norma porque busca la coherencia que necesariamente ha de existir entre valores y normas y entre unas normas y otras, para que se cumpla la conducta buscada por el Derecho.

²⁸ Atienza, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación” en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (Coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 19-36.

²⁹ *Idem.*

Como se observa, la importancia que reviste la coherencia en el orden jurídico estriba, en primer término, en diferenciar lo técnico (proceso legislativo) de lo ético (contenido de la norma) y, en un segundo plano, en reconocer que existen realidades que como valores o principios son los que conforman las proposiciones que contienen las normas jurídicas y prevén su no contradicción interna y externa, a efecto de que la conducta prescrita se cumpla, lo cual significa que la norma jurídica debe de ser coherente con los principios de los cuales extrae su contenido y con los otros enunciados lingüísticos prescriptivos que forma parte del orden jurídico.

IV. IMPLICACIONES DE LA FALTA DE COHERENCIA EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

Si son contradictorios los enunciados prescriptivos de una norma no hay coherencia interna y si no se encuentran debidamente relacionadas las entidades semánticas de un cuerpo normativo en función de sus tópicos u otro cuerpo normativo no existe coherencia externa. El resultado en ambos casos es la ausencia de orden y si no hay orden en este sentido es propio decir que no existe un orden jurídico por falta de coherencia normativa; en consecuencia no se regula correctamente la conducta humana y el orden jurídico no tiene razón de ser.

El orden jurídico tiene que ver con la lógica deductiva que estudia la teoría del silogismo y la argumentación pues, como lo señala Gonzalo Zubieta Russi: *“...La teoría del silogismo se ocupa de la caracterización de las inferencias válidas mediante esquemas de argumento, esto es, secuencias de enunciados formados por premisas y conclusión, de tal forma que se garantiza la verdad de la conclusión cuando se supone la verdad de las premisas”*.³⁰ Esto se puede expresar también de la siguiente forma:

³⁰ Zubieta Russi, Gonzalo, *Lógica deductiva*, consultado en <http://www.filosoficas.unam.mx/~atocha/Documents/LogicaDeductiva.pdf>.

- Un silogismo formalmente válido es el que tiene premisas y conclusión; y
- Si las premisas de dicho silogismo son verdaderas, entonces también lo será su conclusión.

Por lo anterior resulta importante hacer una clara distinción entre validez y verdad así como establecer que ambas son necesarias dentro de la lógica del orden jurídico, en función de la coherencia que éste debe guardar.

Se puede asegurar que un silogismo jurídico formalmente válido es el que tiene premisas y conclusión, es decir, que cuenta básicamente con una premisa mayor, una premisa menor y una conclusión. Esto permite observar dos vertientes: una cuando la norma fundada (premisa menor) deriva de un precepto constitucional (premisa mayor) generándose un vínculo entre éstas denominado constitucionalidad (conclusión) y otra cuando la norma jurídica fundada (premisa mayor) se relaciona con un hecho que se adecua a ésta (premisa menor) creando consecuencias de Derecho (conclusión), lo cual es estudiado por la ya referida Ley de causalidad jurídica. Por ejemplo:

	Constitucionalidad	Causalidad Jurídica
Premisa mayor:	En el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran los principios jurídicos relacionados con las asociaciones religiosas y el culto público.	El artículo 8° de la Ley Reglamentaria del artículo 5° Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, se establece que para obtener título profesional es indispensable acreditar que se

han cumplido los requisitos académicos previstos por las leyes aplicables.

Premisa menor: La Ley de Asociaciones Religiosas y el Culto Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1992, es la Ley Reglamentaria del artículo 130 Constitucional. Roberto presentó un título profesional en la empresa donde quiere laborar, como parte de los documentos que integran su Currículum Vitae.

Conclusión: La Ley de Asociaciones Religiosas y el Culto Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1992 es Constitucional. Roberto acredita que ha cumplido los requisitos académicos previstos por las leyes aplicables para obtener título profesional.

Conforme a lo expuesto las inferencias anteriores son válidas porque guardan coherencia con las leyes de la lógica dialéctica que dictan que todo silogismo (aún jurídico) debe tener una premisa mayor, una premisa menor y una conclusión. No obstante, eso no quiere decir que sean verdaderas porque específicamente en el caso de Roberto su título es apócrifo, lo cual significa que no puede acreditar en verdad que ha cumplido con requisito académico alguno.

Entonces, no obstante la existencia de premisas y conclusión que dotan de validez a un argumento jurídico es necesario además que, como se señaló anteriormente, el contenido de dichas premisas y por consecuencia su conclusión sean verdaderas, lo cual se logra sustentándolas con una justificación ética.

En efecto, como se ha observado un orden jurídico que se considere eficaz partiendo únicamente de su validez es un orden jurídico limitado puesto que

si sus enunciados prescriptivos regulan un mismo supuesto de forma incompatible o sin atender una justificación ética, no logran que se cumpla la conducta buscada por el Derecho. Esto significa en términos jurídicos que eficacia es sinónimo de cumplimiento de la norma e implica, además, que la argumentación jurídica en el proceso legislativo no sólo requiere forma, sino esencia.

Así, lo que se busca al formular los enunciados prescriptivos de un artículo perteneciente a un cuerpo normativo creado conforme a los procedimientos establecidos por una norma fundante y ordenado jurídicamente dentro de un sistema determinado, es una conducta humana; y si en otro enunciado prescriptivo de un artículo perteneciente al mismo cuerpo normativo o a otro, creado igualmente conforme a los procedimientos establecidos por una norma fundante y ordenado jurídicamente dentro del mismo sistema, se prevé un ente semántico contradictorio del primero, no se encuentra debidamente determinada la conducta que el derecho quiere del sujeto.

En consecuencia, en un orden jurídico que carece de coherencia, al sujeto al cual se dirige la norma se le coloca en un conflicto de intereses y el resultado de ello se puede observar con frecuencia en el Derecho Mexicano, por ejemplo:

En el año 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicó en el semanario judicial de la federación la tesis jurisprudencial 2a./J. 32/2006, cuyo texto es el siguiente:

INFONAVIT. EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1997, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El citado artículo transitorio dispone las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para un fin diverso para el cual fueron instituidas, en cuanto prevé que los trabajadores que se benefician bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, además de disfrutar de la pensión que en los términos de esta Ley les corresponda, deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondientes hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado, en tanto que las subsecuentes aportaciones se

abonarán para cubrir las pensiones de los trabajadores; lo anterior transgrede el artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no obstante que el derecho de los trabajadores a obtener créditos accesibles y baratos para la adquisición de vivienda, constituye una garantía social, al igual que la del seguro de invalidez o vejez, ambas tienen constitucionalmente finalidades totalmente diferentes y sus respectivas aportaciones patronales no deben confundirse entre sí ni debe dárseles el mismo destino, salvo que haya consentimiento expreso del propio trabajador para que los fondos de la subcuenta de vivienda se destinen al pago de su pensión.

El criterio antes referido deriva de una situación en la cual se observó que la entidad semántica contenida en el artículo octavo transitorio del decreto por el que se reforma la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el diario oficial de la federación el 6 de enero de 1997, no era coherente con el texto del artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, dice el precepto constitucional que:

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

...

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos (sic) habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.

Mientras que en el artículo octavo transitorio del decreto por el que se reforma la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el diario oficial de la federación el 6 de enero de 1997, se establece que:

Los trabajadores que se beneficien bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, además de disfrutar de la pensión que en los términos de dicha ley les corresponda, deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondientes a las aportaciones acumuladas hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado. Las subsecuentes aportaciones se abonarán para cubrir dichas pensiones.

Así, la falta de coherencia entre el texto legal y el texto constitucional estriba en el hecho de que, conforme a lo prescrito en la norma fundamental y de acuerdo con lo normado en los artículos 3°, fracción II, inciso a), 5°, párrafo segundo, 40 y 43 Bis de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, las aportaciones de los patrones a las subcuentas de vivienda son patrimonio de los trabajadores y tienen como finalidad el que estos, a través de financiamiento, adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, por lo que, si el trabajador no recibe crédito del Instituto, tiene el derecho de solicitar la devolución de los fondos constituidos para tal efecto. No obstante, en el artículo transitorio de referencia se establece que las aportaciones posteriores al

tercer bimestre de 1997 se abonarán para cubrir las pensiones a que se refiere la Ley del Seguro Social.

Lo anterior significa que, conforme al artículo transitorio, los recursos de los trabajadores serían dispuestos para un fin distinto al que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto se traduce en el hecho de que el artículo octavo transitorio del decreto por el que se reforma la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el diario oficial de la federación el 6 de enero de 1997, no era coherente con lo establecido en el artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Norma Fundamental, es decir, fue incompatible verticalmente y, por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo declaró transgresor del texto constitucional.

Segundo ejemplo: Mediante Diario Oficial del viernes 29 de mayo de 2009, se publicó el “DECRETO por el que se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”, en cuyo artículo 13, fracción II, se establece que:

II. El personal de base deberá aprobar las evaluaciones de control de confianza, del desempeño y de competencias profesionales que establece esta ley y estará sujeto al sistema de profesionalización que establezcan las disposiciones aplicables. En caso de que resulten no aptos, se darán por terminados los efectos del nombramiento, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional...

Mientras que, en los artículos 6° y 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, se establece que los trabajadores de base son inamovibles y que sus nombramientos sólo dejarán de surtir efectos, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, por las siguientes causas:

I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de

personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III.- Por muerte del trabajador;

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva

sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

De lo cual se sigue que en el texto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, no se prescribe que reprobar evaluaciones de control de confianza, del desempeño y de competencias profesionales, es una causal para dar por terminados los efectos de algún nombramiento, como equivocadamente se establece en la actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En este sentido, se observa que existe incoherencia por incompatibilidad de enunciados prescriptivos que integran dos cuerpos normativos distintos, vigentes, que forman parte de un mismo sistema jurídico en el plano horizontal.

Tercer ejemplo: En el artículo 46, párrafos primero y tercero, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, con reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de mayo de 2009, se establece lo siguiente:

Artículo 46. *Con la notificación del fallo serán exigibles los derechos y obligaciones establecidos en el modelo de contrato del procedimiento de contratación y obligará a la dependencia o entidad y a la persona a quien se haya adjudicado, a firmar el contrato en la fecha, hora y lugar previstos en el propio fallo, o bien en la convocatoria a la licitación pública y en defecto de tales previsiones, dentro de los quince días naturales siguientes al de la citada notificación. Asimismo, con la notificación del fallo la dependencia o entidad realizará la requisición de los bienes o servicios de que se trate.*

...
El licitante a quien se hubiere adjudicado el contrato no estará obligado a suministrar los bienes, arrendamientos o prestar el servicio, si la dependencia o entidad, por causas imputables a la misma, no firma el contrato...

De lo cual se desprende que dos enunciados prescriptivos que forman parte de un artículo de un mismo cuerpo normativo, denominado Ley de

Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, prevén conductas opuestas, como son: hacer exigibles a un proveedor los derechos y obligaciones derivados de un procedimiento licitatorio (tales como el suministro de bienes, arrendamiento o prestación de servicios) a partir de la emisión de su fallo, aun sin la firma de un contrato, y permitir al mismo proveedor no suministrar los bienes, arrendamientos o prestar servicios derivados del mismo procedimiento licitatorio, si no cuenta con el contrato firmado.

Así, como se observa, en el artículo 46 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público hay una falta de coherencia interna, puesto que en un mismo precepto normativo se establecen enunciados prescriptivos contradictorios.

En cualquiera de los ejemplos antes citados la conducta de los sujetos a los cuales están dirigidos los enunciados lingüísticos prescriptivos referidos se encuentra en conflicto puesto que no existe coherencia normativa, lo que implica la posibilidad de que el resultado buscado por el orden jurídico no se cumpla por la existencia de antinomias.

Es preciso observar que las deducciones de las situaciones antes planteadas son resultado de la aplicación del discurso jurídico formal utilizado para fundamentar racionalmente decisiones en el marco del Derecho Positivo, a través de la lógica sustentada en una premisa mayor (norma), una premisa menor (hecho) y una conclusión (decisión); sin embargo, no puede pasar desapercibida la importancia que reviste el haber detectado la presencia de incoherencias normativas por la falta de conexión entre los enunciados lingüísticos prescriptivos y los principios que constituyen su justificación ética, puesto que el pronunciamiento jurídico correspondiente no es resultado precisamente de falta de validez formal, sino de veracidad.

CAPÍTULO SEGUNDO
QUEJAS Y DENUNCIAS CONTRA SERVIDORES PÚBLICOS DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA

SUMARIO: I. Introducción. II. La Administración Pública Federal mexicana. III. Los servidores públicos de la Administración Pública Federal mexicana. IV. Investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal mexicana; 1. Procedimiento; 2. Características. V. La investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal mexicana en el desarrollo del país.

I. INTRODUCCIÓN

La investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal mexicana es un servicio público que, al igual que todos los de su especie, tiene como finalidad asegurar la máxima prosperidad de la población. Por lo tanto, su incumplimiento parcial o total tiene repercusiones que frenan el desarrollo del País.

Así, las normas que los regulan deben, además de contar con validez, ser coherentes, lo que implica, como justificación ética, que estén debidamente relacionadas con sus tópicos administrativos para cumplir con su objetivo jurídico.

Es por ello que en el presente capítulo se analiza adjetiva y sustantivamente la investigación de las quejas y denuncias a partir de la

subsunción de referencia, para denotar la importancia de su correcto cumplimiento en lo que a legitimidad y eficacia en la acción gubernamental se refiere.

En ese orden de ideas se partirá de la definición de lo que es la Administración Pública Federal para establecer la relación que existe entre ésta y la investigación de quejas y denuncias, como un servicio público, exponiendo su procedimiento y características para deducir sus repercusiones positivas y negativas en el desarrollo nacional.

II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA

La administración pública es una especie del género administración cuyo atributo principal es precisamente lo público.

Gramaticalmente administración es una palabra derivada que se compone del prefijo ad, que indica dirección o tendencia, y del lexema ministrar, que significa servir y suministrar a alguien algo, mientras que el término público alude a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo perteneciente o relativo a todo el pueblo¹. Por lo tanto, es válido afirmar que la administración pública, como tendencia, es la potestad, jurisdicción y autoridad para servir y suministrar algo perteneciente o relativo a todo un pueblo.

Con respecto a lo que la administración es, Frederick Winslow Taylor, a quien se le atribuye ser el padre de la administración científica, dijo que su objeto principal “...*ha de ser asegurar la máxima prosperidad...*”.²

En tal virtud, si se sintetiza el sentido gramatical del sintagma administración pública con lo manifestado por Taylor se puede decir en amplio

¹ Real Academia Española, *op. cit.* (nota 2), consultada el 10 de abril de 2006.

² Taylor, Frederick Winslow, *Principios de la administración científica*, México, Ed. Herrero hermanos, 1998, p. 17.

sentido que es la potestad, jurisdicción y autoridad para servir y suministrar la máxima prosperidad a todo un pueblo.

Ahora bien, es importante destacar que potestad es la facultad que se tiene sobre algo, jurisdicción significa proclamar el derecho y autoridad es el poder que gobierna o ejerce el mando, de hecho o de derecho, puesto que tales propiedades llevan a concebir a la administración pública, más propiamente, como la acción y efecto del poder que gobierna con facultades para proclamar el derecho, a efecto de servir y suministrar la máxima prosperidad a todo un pueblo.

No obstante, no todo el poder que gobierna ejerce actos administrativos públicos pues en el caso de los Estados Unidos Mexicanos el poder que gobierna conforme a derecho, a nivel federal, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, correspondiéndole al Ejecutivo la administración pública como se aprecia en el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, en el que se puede leer: “*En México...la administración pública está dentro de la esfera de las atribuciones del Poder Ejecutivo...*”.³

Las facultades fundamentales del Poder Ejecutivo Federal mexicano en relación con la administración pública se encuentran reguladas en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se prescribe que se trata de una organización centralizada y paraestatal encargada de atender los negocios del orden administrativo de la Federación, en los términos que se establecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo que significa que la definición categórica de administración pública referida se apega al derecho positivo y vigente en la República Mexicana, en primer término, por lo que respecta a la propiedad “poder que gobierna con facultades”, puesto que el Poder Ejecutivo Federal lo es en tanto que se encuentra reconocido constitucionalmente y cuenta con facultades jurídicamente reguladas en dicha norma fundamental.

³ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 37.

Entonces, conforme a lo expuesto hasta el momento la Administración Pública Federal es una organización centralizada y paraestatal, creada y regulada jurídicamente por el Estado, con facultades para proclamar el derecho a efecto de atender los negocios del orden administrativo de la Federación para servir y suministrar la máxima prosperidad al pueblo, puesto que, además de contar con los atributos diferenciales señalados, tiene la propiedad de encontrarse al servicio del pueblo como se prescribe en el artículo 39 constitucional que textualmente dice: “*Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste*”.

Esto significa que si la Administración Pública Federal se encuentra subordinada al mando del Poder Ejecutivo Federal que dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, lo lógico es que también dicha administración pública existe para servir al pueblo en su beneficio.

En otro orden de ideas, Serra Rojas señala que el concepto Administración Pública tiene que ver con las actividades del sector público y reviste dos sentidos diversos:

a) La administración en su sentido material u objetivo alude a la actividad o acción, es decir, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos. Este último concepto corresponde a la acción y actividad administrativa, es decir, la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran.

b) La administración en u sentido orgánico, subjetivo o formal, se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público.⁴

Precisa que, con base en un régimen jurídico, su fin es la realización del interés general a través de de un conjunto de órganos centralizados y descentralizados que tienen a su cargo atender legalmente necesidades públicas

⁴ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.* (nota 5), p. 85.

organizadas en servicios administrativos generales o en servicios públicos y la define como:

*...una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación*⁵

En función de cómo se organiza la Administración Pública Federal Mexicana el autor de referencia apela a los postulados sostenidos por Henri Fayol en la obra que se analizó en el prolegómeno del presente informe de investigación (Administración Industrial y General) y comenta que *“...la Ciencia de la Administración orienta al gobernante a elaborar y discutir programas y planes, a coordinar todos los elementos de que dispone, para una mayor productividad, y sobre todo el manejo de una técnica eficiente que le permita formular una decisión administrativa favorable al interés general”*.⁶

En otro orden de ideas, Gabino Fraga manifiesta que la Administración Pública es, desde el punto de vista formal, *“...el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales...”*⁷ y desde el punto de vista material *“...es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”*⁸.

Así, conforme a lo expuesto hasta el momento es válido decir que la Administración Pública Federal es un conjunto de órganos que dependen del

⁵ *Íbidem*, p. 87.

⁶ *Íbidem*, pp. 87-88.

⁷ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 43ª ed., México, Ed. Porrúa, 2003, p. 119.

⁸ *Ídem*.

Poder Ejecutivo Federal, creados con base en los principios de la ciencia administrativa y regulados jurídicamente tanto en su organización como en su actividad con el objeto de servir y suministrar la máxima prosperidad a todo un pueblo.

Por tal razón, la Administración Pública Federal Mexicana tiene como finalidad proveer activamente al pueblo de todo aquello que le sea benéfico con apego a las facultades que le atribuye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Presidente de la República y conforme a la competencia otorgada a los órganos que conforman su administración en términos de las legislaciones inferiores, por ejemplo: Determinar los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República (artículo 3° constitucional); instituir establecimientos para que los reos, sentenciados por delitos del orden común, extingan su condena (artículo 18° constitucional); reglamentar la extracción y utilización, y aún establecer zonas vedadas, de las aguas del subsuelo y de las demás aguas de propiedad nacional, cuando así lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos (artículo 26° constitucional); hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente (artículo 33° constitucional); proceder contra los servidores públicos que incurran en conductas que puedan constituir responsabilidad administrativa (artículo 113 constitucional) y, más específicamente, conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; en resumen, todo aquello que constituya un servicio público.

III. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA

Como se puede observar, a la actividad jurídicamente regulada de la administración pública federal mexicana que atiende los negocios del orden

administrativo con el fin de servir y suministrar la máxima prosperidad al pueblo, se le denomina servicio público.

Por ser actividad lógicamente los servicios públicos implican la facultad de obrar⁹ y ya que la palabra facultad¹⁰ se refiere al derecho para hacer algo, los servicios públicos son un derecho de obrar de la administración pública.

Ahora bien, ya que suministrar es una forma de obrar puede decirse más propiamente que los servicios públicos son un derecho de suministrar de la administración pública en servicio del pueblo.

Efectivamente, en México el suministro como derecho de la administración pública al que se hace referencia se encuentra plasmado en las normas jurídicas y es regido por el principio de legalidad, en términos del cual, según Gabino Fraga, “...*los Poderes Públicos sólo pueden obrar en virtud de facultades expresas y limitadas...*”.¹¹

Por lo tanto, el obrar-suministro de la administración pública debe ser estrictamente conforme a lo que establecen las normas jurídicas, es decir, para beneficio del pueblo según la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese orden de ideas, ya que el servicio público federal mexicano se compone de necesidades de carácter general de la población, jurídicamente reconocidas, y de la acción administrativa, jurídicamente regulada, el servidor público es el punto clave para el desahogo de los negocios del orden administrativo de la Federación, puesto que es quien materializa la actividad administrativa de las Dependencias y Entidades subordinadas al titular del Poder Ejecutivo Federal; es decir, es quien cumple con el servicio público ya que tales

⁹ Real Academia Española, *op. cit.* (nota 2), consultada el 10 de abril de 2006.

¹⁰ *Ídem.*

¹¹ Fraga, Gabino, *op. cit.* (nota 54), p. 54.

organismos, como personas morales que son, no pueden actuar por sí mismas y toda acción requiere, necesariamente, de un sujeto que la ejecute.

Al respecto es importante señalar que un servidor público es quien presta sus servicios al Estado en términos de lo prescrito en el apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores¹², pero más importante es que, de igual forma que el ente Administración Pública, el servidor público *“...sólo puede hacer lo que la disposición legal le permite, de lo contrario incurre en grave responsabilidad que puede ser penal, administrativa, civil y política o de cualquier situación anómala tipificada legalmente”*.¹³

Ahora bien, como lo señala Raúl Bolaños Cacho Guzmán: *“Los ordenamientos legales federales que regulan sustantivamente la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal, pero si enuncian a quienes les deben dar tal carácter”*¹⁴ por lo tanto, es a partir de lo establecido en el artículo 108, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se puede sostener que en México tienen el carácter de servidor público las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal; lo cual significa que son servidores públicos el titular del Poder Ejecutivo Federal, el Consejero Jurídico de la Presidencia de la República, los Secretarios de Estado, los Directores Generales, los Directores Generales Adjuntos, los Directores de Área, los

¹² Cfr. García Ramírez, Sergio, *Derechos de los Servidores Públicos*, México, UNAM-INAP, 2002, pp. 3-4.

¹³ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Temas de Derecho Administrativo*, México, Ed. s.e., 2007, p. 21.

¹⁴ Bolaños Cacho Guzmán, Raúl, *El principio de igualdad en el régimen disciplinario de los servidores públicos en el Amparo Constitucional en España y México*, México, Secretaría de Gobernación, 2006, p. 133.

Subdirectores, los Jefes de Departamento, los enlaces, los empleados de base, los de confianza, los operativos, los médicos de las instituciones de seguridad social, las secretarías, el abogado, el policía y el empleado de ventanilla que, entre una multitud de individuos, desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal. Y no solo ellos, además, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, también lo serán todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Así, como se puede observar, el concepto de servidor público es un molde en el que ajustan perfectamente una gran cantidad de personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, con independencia de su puesto o nivel jerárquico, o de que manejen o apliquen recursos públicos federales ya que, como lo aduce Omar Guerrero: *“La administración pública no opera en el vacío, pues el objeto del servidor público es la medicina, la ingeniería, el derecho, las finanzas y el servicio social; en fin, profesiones dirigidas al beneficio de la sociedad”*.¹⁵

Por lo tanto, se infiere que todo servidor público trabaja para el gobierno y, si el gobierno mexicano trabaja para el beneficio del pueblo del cual dimana, entonces todo servidor público mexicano trabaja para beneficio de su pueblo.

Lo anterior implica que todo servidor público de la Administración Pública Federal mexicana ha de desempeñar un empleo, cargo o comisión, sea cual fuere su naturaleza, subordinando sus intereses personales al interés general en para beneficio de la población de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cumplimiento del servicio público encomendado, a través de la reglamentación jurídica que corresponda.

¹⁵ Guerrero Orozco, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, México, UNAM, 1990, p. 216.

IV. INVESTIGACIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS CONTRA SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA

Cuando un servidor público no cumple con el servicio encomendado, cualquier ciudadano puede interponer en su contra una queja o una denuncia. Por lo tanto, el procedimiento de investigación de dichas quejas o denuncias es una parte esencial en el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, toda vez que a partir de las diligencias practicadas y documentales recabadas, de su análisis y adecuada valoración, se podrá acreditar o no la irregularidad administrativa y la presunta responsabilidad del servidor público involucrado.

Como se ha señalado, la prestación de servicios públicos tiene como fin, en amplio sentido, suministrar la máxima prosperidad al pueblo; por lo que, si por alguna razón el servidor público incurre en actos u omisiones que pudieran implicar una presunta responsabilidad administrativa por el incumplimiento de tan noble fin, los miembros de la población tienen el derecho, por no decir la obligación jurídica, de hacer del conocimiento de la autoridad competente tal situación a efecto de que se investigue y, en su caso, se imponga la sanción correspondiente. El medio para ello son las quejas o denuncias que, para fines administrativos, han sido definidas por la Dirección General de Atención Ciudadana, hoy Unidad de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública, como sigue:

- a) **Queja:** *manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que los hace del conocimiento de la autoridad.*
- b) **Denuncia:** *manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio*

*de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, que se hacen del conocimiento de la autoridad por un tercero.*¹⁶

Así, la queja y la denuncia coinciden en que ambas versan sobre la existencia de hechos presuntamente irregulares en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones y afectan la esfera jurídica de una persona, pero se diferencian en quien hace del conocimiento de la autoridad tales sucesos: en la queja es el propio afectado y en la denuncia es un tercero.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 20, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 37 fracción XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 62 fracción I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 39 fracciones II, III y IV, 79 fracción I y 83 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública; la Unidad de Atención Ciudadana, los órganos internos de control y los supervisores regionales son las autoridades que cuentan con atribuciones para realizar acciones relacionadas con las investigaciones necesarias a efecto de esclarecer los hechos motivo de las quejas y denuncias.

La Unidad de Atención Ciudadana tiene facultades para establecer políticas, bases, lineamientos y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las quejas y denuncias, por lo que debe:

- *Verificar el cumplimiento de la normatividad establecida para la captación y atención de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios que presenten los interesados.*
- *Verificar la correcta captación de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios.*
- *Supervisar que las unidades o módulos de atención ciudadana de las dependencias y entidades o de los órganos internos de control*

¹⁶ Secretaría de la Función Pública, *Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos en Materia de Atención Ciudadana*, México, Ed. s.e., 2003, p. 11.

- operen de conformidad con la normatividad establecida, se ubiquen en áreas de servicio y que la señalización permita al usuario su fácil localización y acceso;*
- *Evaluar los medios de captación con el propósito de verificar su efectividad en la operación, la calidad en el servicio y los resultados obtenidos, así como implementar, en su caso, las medidas correctivas y estrategias de mejoramiento para valorar la cobertura de atención y proponer su ampliación cuando proceda;*
 - *Establecer y vigilar el cumplimiento de los estándares de calidad en el servicio por cada uno de los medios de captación y definir acciones de mejora para su actualización;*
 - *Diseñar y aplicar herramientas que permitan detectar áreas de oportunidad determinadas, con base en la percepción de los usuarios, a efecto de promover con las autoridades competentes el mejoramiento en la calidad de los servicios públicos federales, y*
 - *Implantar y supervisar la operación del Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC) a efecto de contar con una base de datos actualizada de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, que permita darles seguimiento hasta su conclusión y verificar que se informe oportunamente al usuario, así como generar reportes estadísticos que apoyen la toma de decisiones.¹⁷*

Por otro lado, los órganos internos de control están obligados a analizar, clasificar, registrar y darle el trámite que corresponda a las quejas y denuncias que reciban, realizando las diligencias que resulten pertinentes para complementar o ampliar, si se requiere, las actuaciones de investigación. Para tal efecto, cuenta con las siguientes atribuciones:

- *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 trámites y servicios;*
- *Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar, fincar las responsabilidades a 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 trámites y servicios, informarle sobre los requisitos que deberá cubrir para su procedibilidad, así como el trámite que se dará a las mismas;*

¹⁷ *Ibídem*, pp. 3-4.

- *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 internos 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 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 quien 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.¹⁸*

¹⁸ *Ibidem*, pp. 5-7.

Por su parte, los supervisores regionales, además de captar las quejas y denuncias, deben practicar las investigaciones que se requieran para esclarecer los hechos correspondientes, agotando las acciones necesarias en su circunscripción territorial, a efecto de proporcionar al órgano interno de control que corresponda los suficientes elementos de prueba para determinar la existencia de la probable responsabilidad de los servidores públicos o, en su caso, proceder al archivo por falta de elementos, incompetencia o improcedencia. En el ámbito de su circunscripción territorial, los supervisores regionales deberán:

- *Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, practicando las investigaciones que se requieran, con excepción de aquellas que por instrucciones de la Dirección General de Atención Ciudadana, y conforme a la normatividad aplicable, deban ser turnadas para su atención a otras instancias competentes;*
- *Verificar la correcta captación de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios;*
- *Tramitar y dar seguimiento a las investigaciones respecto de las quejas y denuncias relacionadas con los servidores públicos; así como verificar y evaluar la calidad de los servicios que prestan las autoridades federales en su circunscripción territorial;*
- *Recibir y atender las demandas relacionadas con la prestación de los servicios como son: seguimientos de irregularidad, sugerencias, solicitudes y reconocimientos que presente la ciudadanía, a efecto de que sean debidamente desahogadas;*
- *Operar los módulos de atención ciudadana, ubicados en los distintos puntos de la República;*
- *Identificar en las oficinas de las dependencias, entidades y Procuraduría General de la República las áreas de servicio con mayor afluencia, a efecto de promover la instalación de unidades de atención ciudadana, así como proporcionar la capacitación y asesoría sistemática que asegure la correcta prestación del servicio, y hacerlo del conocimiento de la Dirección General de Atención Ciudadana, así como de aquéllas;*
- *Vigilar que las unidades o módulos de atención ciudadana de las dependencias, entidades y la Procuraduría General de la República operen de conformidad con la normatividad establecida, se ubiquen en las áreas de servicio y que la señalización permita al usuario su fácil localización y acceso;*
- *Verificar el cumplimiento de los estándares de calidad en el servicio por cada uno de los medios de captación y proponer acciones para su actualización;*

- *Apoyar la aplicación de encuestas de opinión que permitan conocer la percepción de los usuarios, respecto a la calidad de los servicios públicos federales;*
- *Verificar la correcta prestación de los servicios públicos federales en los puntos de internación y salida del país, así como realizar operativos de fiscalización en las áreas de atención a la ciudadanía de las dependencias, entidades y Procuraduría General de la República, a efecto de verificar que la actuación de los servidores públicos y la prestación de los servicios se realice de conformidad con la normatividad establecida;*
- *Asesorar a la ciudadanía en la presentación de sus quejas o denuncias y formular las derivadas de los operativos de fiscalización, y*
- *Formular seguimientos de irregularidad como resultado de las deficiencias detectadas en los operativos de fiscalización, tramitarlos ante las instancias competentes y darles seguimiento hasta su solventación.¹⁹*

Una vez que las autoridades referidas han recibido una queja o una denuncia, asentarán el sello oficial de recibido en el documento en el que consten, con la finalidad de precisar la fecha en la que tuvieron conocimiento de los hechos, y adoptarán las siguientes medidas:

- a) *Cuando la queja o denuncia haya sido presentada vía telefónica, la captación se realizará en el formato correspondiente, recabando el mayor número de datos posibles, especialmente los relativos a la localización del quejoso o denunciante, a efecto de que posteriormente y de ser necesario, pueda ser contactado para la ratificación y/o ampliación de la queja o denuncia.*
- b) *Cuando la queja o denuncia haya sido presentada a través de medios electrónicos – fax o correo electrónico – y el quejoso o denunciante haya aportado sus datos de localización, podrá ser requerido en cualquier momento para que se presente a firmarla, ratificarla o ampliarla, en caso de que existan elementos suficientes y pertinentes para enviar el expediente al Área de Responsabilidades.*
- c) *En caso de que no sea posible obtener la firma o ratificación de la queja o denuncia, o cuando ésta se presente de manera anónima pero en ella se hayan aportado los elementos suficientes para investigarla y como resultado de su investigación se determine procedente turnarla para la iniciación del procedimiento administrativo disciplinario, el Órgano Interno de Control...seguirá*

¹⁹ *Ibidem*, pp. 8-10.

conociendo del asunto hasta su resolución definitiva, en apego al principio de oficiosidad del procedimiento administrativo. En este caso, se deberá emitir un acuerdo en el que se haga constar dicha circunstancia.²⁰

Si el Órgano Interno de Control recibe documentación derivada de un asunto penal, laboral o de cualquier otra índole en la que se comuniquen o conste la situación que guarda un servidor público por las irregularidades en que haya incurrido en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, y de esta documentación se desprendan hechos que resulten sancionables administrativamente, iniciará y agotará la investigación en esta vía a fin de estar en condiciones de iniciar, en su caso, el procedimiento administrativo de responsabilidades por virtud de la independencia de los procesos.

Invariablemente, cuando las quejas o las denuncias sean recibidas, las autoridades deberán comunicar al promovente, en un plazo no mayor de 10 días hábiles a partir de dicha recepción, la remisión de las mismas a la autoridad competente.

1. Procedimiento

Una vez que los supervisores regionales o los órganos internos de control han recibido una queja o una denuncia, deberán realizar un análisis general de ésta a efecto de verificar su competencia para conocer del asunto. Si tras dicho análisis las autoridades referidas consideran que no deben conocer del mismo por carecer de facultades en virtud de la adscripción del servidor público, del área administrativa o de la institución involucrada, deberán dictar un acuerdo de incompetencia y remitir el asunto al órgano interno de control competente.

²⁰ *Ibidem*, pp. 78-79.

En caso contrario, es decir, una vez acreditada su competencia, deberán comprobar que las quejas y las denuncias cubran, como mínimo, con los siguientes elementos de procedencia:

- Datos que permitan identificar al servidor público imputado;
- Manifestación expresa de la voluntad, encaminada a producir efectos de derecho;
- Contar con elementos o indicios que permitan a la autoridad llevar a cabo las investigaciones; y
- Expresar las circunstancias de tiempo, lugar y modo de ejecución del hecho que se presume irregular.

Si la queja o denuncia no cuenta con los elementos mínimos que permitan material y jurídicamente iniciar su investigación, se dictará acuerdo de improcedencia siempre que, adicionalmente, concorra cualquiera de los siguientes supuestos:

1. *Que sea anónima y sin datos de localización del quejoso o denunciante.*
2. *Que habiéndose proporcionado nombre del quejoso o denunciante, no se cuente con datos de localización.*
3. *Que habiéndose proporcionado nombre y datos de localización, éstos resulten falsos.*
4. *Que siendo contactable el quejoso o denunciante no atienda el requerimiento de información adicional realizado por el Órgano Interno de Control.²¹*

Con base en lo anterior, la autoridad, dentro de los 5 días hábiles posteriores a la fecha de recepción de la queja o denuncia, si puede contactar al peticionario, deberá requerirlo a efecto de que, en un plazo no mayor a 10 días

²¹ *Ibidem*, pp. 62-63.

hábiles contados a partir de la fecha de notificación del requerimiento, aporte mayores datos.

Vencido este plazo, si no se atiende el requerimiento o si la información proporcionada no aporta mayores elementos, se procederá a emitir el acuerdo de improcedencia debidamente fundado y motivado, acreditándose de manera fehaciente que conforme las constancias que integran el expediente respectivo resulta jurídica y materialmente imposible iniciar una investigación²². De existir una sola línea de investigación que permita establecer la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, deberá proseguirse con ésta a efecto de determinar lo que en derecho corresponda.

Ahora bien, si la autoridad es competente y determina procedente una queja o de una denuncia, elaborará un acuerdo de inicio en el que fundamentará y motivará su actuación, estableciendo los detalles mínimos de los hechos de que se trate y fijará las acciones con las que comenzará formalmente la etapa de investigación. Dicho acuerdo deberá elaborarse dentro de los 2 días hábiles siguientes al del registro de la queja o denuncia en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana y contendrá:

- a) *Lugar y fecha de elaboración;*
- b) *Nombre del quejoso o denunciante;*
- c) *Nombre y cargo del servidor público involucrado;*

²² Existe un registro de improcedencias en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana que debe ser analizado permanentemente por los órganos internos de control a efecto de identificar áreas con incidencia de quejas o denuncias que, aún y cuando no se haya contado con los datos o indicios necesarios para su investigación, puedan reflejar áreas de oportunidad y, en cuyo caso, deberá hacerlo del conocimiento del área de la Dependencia o Entidad donde se originaron a efecto de que se adopten las acciones preventivas o correctivas que procedan.

- d) *Resumen de los hechos motivo de la queja o denuncia, en el que se destaquen los aspectos más relevantes;*
- e) *Fundamento jurídico en el que se sustenta la competencia para conocer del asunto;*
- f) *Determinación del inicio de la investigación de la queja o denuncia;*
- g) *Orden de registro del mismo en el SEAC;*
- h) *Descripción de las acciones y líneas de investigación que se consideren necesarias para el esclarecimiento de los hechos, y*
- i) *Firma del servidor público facultado para la formulación del acta, de las personas que hubieren intervenido en ella, y en su caso, de dos testigos de asistencia.*²³

Es importante señalar que, en el caso de que la queja o la denuncia hubiera sido captada por un supervisor regional, en un término que no excederá de 30 días hábiles posteriores a su recepción deberá dictar auto de inicio así como integrar y sustentar debidamente el expediente que corresponda, junto con sus actuaciones y promociones, para remitirlo a la Unidad de Atención Ciudadana a efecto de que lo envíe al órgano interno de control competente.

Una vez que el órgano interno de control ha recibido la queja o la denuncia, puede darse el caso de que proceda a la acumulación de expedientes, que es una facultad exclusiva de éste, cuando existan varios procedimientos de investigación que puedan ser resueltos en un solo acto, relacionados con un mismo servidor o grupo de servidores públicos y sobre los mismos hechos o conexos que originaron las quejas o denuncias presentadas. Al respecto, el órgano interno de control deberá verificar si existen quejas o denuncias presentadas con anterioridad, en relación con los mismos hechos que se encuentren en proceso de investigación, para identificar y determinar, en su caso, la acumulación, asentando lo conducente en el acuerdo de inicio, integrando las promociones y actuaciones realizadas al expediente de mayor antigüedad, para continuar con su trámite.

Además, si el órgano interno de control recibe un mismo escrito de queja o denuncia, que hubiera sido presentado ante diversas instancias, se deberán

²³ Secretaría de la Función Pública, *op. cit.* (nota 63), p. 45.

agregar todos ellos mediante un acuerdo de trámite al expediente de la que primeramente se recibió.

Así, dictado el acuerdo de inicio, el órgano interno de control comunicará al quejoso o denunciante la radicación del asunto mediante un oficio que contendrá²⁴:

- *Nombre y domicilio del quejoso o denunciante;*
- *Fecha de recepción de la queja o denuncia;*
- *Fecha del acuerdo de inicio;*
- *Número de folio y expediente asignado a la queja o denuncia;*
- *Descripción de las irregularidades manifestadas;*
- *Domicilio del órgano interno de control, horario de atención, número telefónico, área y persona encargada de llevar el asunto y a la que deberá dirigirse para mayor información;*
- *En caso de ser necesario, se le invitará a comparecer para ampliar su queja o bien se le requerirá que aporte algún elemento probatorio necesario para la investigación, y*
- *Firma del titular del órgano interno de control o del área de quejas.*²⁵

Esta comunicación deberá realizarse en un plazo no mayor de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se elabore el acuerdo de inicio, por el medio que el interesado lo haya solicitado o por cualquier otro que permita informarle. Si el quejoso o denunciante es un especialista en atención

²⁴ Para el caso de los Órganos Internos de Control que de acuerdo con la estructura orgánica de la Dependencia o Entidad de que se trate, cuenten con representaciones regionales, adicionalmente se deberá emitir el oficio que contenga la orden de investigación o en su caso, el oficio de comisión dirigido al personal adscrito a la representación regional; lo anterior a efecto de evitar que las actuaciones que se practiquen en el interior de la República sean impugnadas por incompetencia del servidor público que las realizó.

²⁵ Secretaría de la Función Pública, *op. cit.* (nota 63), p. 64.

ciudadana²⁶, cualquier comunicación sobre el estado que guarda el asunto deberá informarse al supervisor regional correspondiente, con copia al especialista.²⁷

Hecho lo anterior, una vez identificado el servidor público involucrado se solicitará a la dependencia o entidad o a la Procuraduría General de la República en la que desempeña su empleo, cargo o comisión, la siguiente información del mismo:

- a) *Empleo, cargo o comisión que se encuentra desempeñando;*
- b) *Área de adscripción;*
- c) *Domicilio laboral y personal;*
- d) *Antigüedad y, en su caso, cargos que ha desempeñado en la institución, con fechas de movimientos, y*
- e) *Los demás elementos que permitan conocer su situación laboral.*²⁸

Además, si las circunstancias lo requieren, se podrá solicitar la aportación de elementos o información a cargo de autoridades de otras dependencias, entidades o de la Procuraduría General de la República, con el fin de facilitar el esclarecimiento de los hechos.

²⁶ Un especialista en atención ciudadana es un servidor público que labora para la Secretaría de la Función Pública, bajo el mando directo de los Supervisores Regionales, y tiene como función trabajar en campo para poder captar quejas y denuncias de forma inmediata a la comisión de los hechos presuntamente irregulares.

²⁷ No existe la obligación de comunicar los acuerdos derivados de una queja o una denuncia cuando sean anónimas o cuando sean presentadas en los medios de comunicación, en cuyo caso únicamente se harán del conocimiento de la dependencia, entidad o Procuraduría General de la República a efecto de que se adopten las medidas preventivas, correctivas o las acciones de mejora que procedan.

²⁸ Secretaría de la Función Pública, *op. cit.* (nota 63), p. 54.

Como se observa, en la etapa de investigación es admisible todo tipo de elementos probatorios, tanto los ofrecidos por el propio quejoso o denunciante como los recabados por la autoridad; siempre y cuando no contravengan la ley, la moral o las buenas costumbres y se relacionen con el esclarecimiento de los hechos, lo que implica que deben evidenciar la existencia de una conducta irregular de un servidor público, administrativamente sancionable, cierta, comprobable y contraria a lo dispuesto en una norma legal de carácter administrativo.

Ahora bien, una vez dictado el auto de inicio, girados los oficios referidos y, de ser procedente, realizada la acumulación, los órganos internos de control, de acuerdo con las características y naturaleza de los hechos motivo de la queja o denuncia, o cuando así lo requieran, podrán citar al servidor público involucrado, para el desahogo de una o varias diligencias de carácter administrativo, con el fin de que aporte elementos que permitan determinar la existencia o no de presuntas responsabilidades, así como para que manifieste lo que a su derecho convenga sobre los mismos.

El citatorio deberá hacerse por oficio, debidamente fundado y motivado, con una descripción de los hechos materia de la queja o denuncia, la autoridad ante la que deberá comparecer, así como el lugar, la fecha y hora en que deberá presentarse. En caso de que comparezca con persona de su confianza y solicite se le dé participación, se le dará la intervención que proceda y se hará constar en el acta que al efecto se formule.

Los supervisores regionales también podrán citar al servidor público involucrado, pero sólo en casos excepcionales, es decir, cuando éste deba aportar información necesaria de la que carezca el propio supervisor regional en la integración de la queja o denuncia, con el objeto de que declare en relación con los hechos motivo de la queja o denuncia y exprese lo que a su derecho convenga.

Tanto los órganos internos de control como los supervisores regionales, cuando citen al servidor público involucrado, podrán realizar la notificación de forma personal, por medio de su superior inmediato, por correo certificado, con acuse de recibo, o por cualquier otro medio, siempre y cuando se recabe constancia que acredite fehacientemente que se recibió el citatorio.

La comparecencia del servidor público involucrado se deberá realizar en horas y días hábiles para la dependencia o entidad de que se trate o para la Procuraduría General de la República. No obstante ello, cuando se requiera practicar o continuar diligencias en horas y días inhábiles la autoridad investigadora deberá acordar lo conducente, de conformidad con lo dispuesto en la Norma que regula las jornadas y horarios de labores en la Administración Pública Federal Centralizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 1999 y con el oficio circular SP/100/0574/99, dictado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública) el 24 de marzo del mismo año.

Cuando el servidor público involucrado se presente con motivo de la citación, se le hará saber detalladamente el motivo de la queja o denuncia y se pondrán a su disposición, para consulta, las constancias que obren en el expediente respectivo; se le solicitará manifieste lo que le conste de los hechos que se investigan y, en su caso, se le hará saber su derecho para aportar los elementos con que soporte su dicho, a efecto de integrar la investigación.

Lo manifestado en la comparecencia por el servidor público involucrado en la queja o denuncia se hará constar en el acta de comparecencia que se elabore al efecto, que contendrá:

- a) *Lugar, fecha y hora de inicio de la comparecencia;*
- b) *Nombre y cargo del servidor público ante el que se desahoga la diligencia y fundamento de su actuación;*
- c) *Datos generales del servidor público involucrado;*
- d) *Identificación oficial con que se acredita;*
- e) *Exhortación para conducirse con verdad;*
- f) *Motivo de la comparecencia;*

- g) *Manifestaciones efectuadas por el servidor público involucrado en la queja o denuncia y, en su caso, de la persona que lo asiste en la diligencia;*
- h) *Hora de término del acta, y*
- i) *Firmas de las personas que hubieran intervenido en ella, y en su caso, de dos testigos de asistencia.*²⁹

Durante la comparecencia, el personal actuante en la investigación podrá formular preguntas sobre los hechos al servidor público imputado, para lo cual:

- a) Formulará las preguntas en términos claros y precisos. Una pregunta no deberá contener más de un hecho;
- b) Las preguntas se deberán formular sin inducir la respuesta, y
- c) Deberán ser suficientes para que la autoridad cuente con la mayor información para llegar a la verdad jurídica de los hechos que se están investigando.³⁰

Considerando que los casos los hechos asentados en un acta administrativa no son concluyentes y requieren de soporte documental o algún otro medio que los acredite, a partir de la identificación de los hechos que requieran ser comprobados o verificados, se pueden establecer y realizar las diligencias o actuaciones complementarias tendientes a ello, las cuales deberán agregarse a su expediente. Las diligencias y actas que al efecto se levanten deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) *Se debe contar con el oficio de comisión emitido por autoridad competente en el que se indique la diligencia por practicar.*
- b) *El resultado de la diligencia practicada deberá constar en el acta que al efecto se levante, misma que deberá estar firmada por el servidor público que la practicó.*
- c) *Tratándose de actas de comparecencia, deberán estar firmadas por servidor público competente y por quienes participen en ella y*

²⁹ *Ibídem*, pp. 58-59.

³⁰ *Ibídem*, p. 59.

*estar acompañadas por la documentación anexa (citorios y documentales aportadas en las mismas).*³¹

Cuando existan dos o más servidores públicos involucrados, podrá citárseles a comparecer el mismo día, pero deberán adoptarse las providencias necesarias para impedir que se comuniquen entre sí o a través de otra persona, antes o durante la comparecencia.

Durante la comparecencia, al servidor público involucrado se le hará saber su derecho para aportar los elementos con que soporte su dicho, a efecto de integrar la investigación y determinar la posible existencia o no de responsabilidades que ameriten continuar con la investigación, concluir la misma o enviar el expediente al área de responsabilidades, para la intervención que en derecho le corresponda.

Cuando el servidor público involucrado ofrezca durante la comparecencia cualquier tipo de prueba quedará asentado en el acta que al efecto se levante, la cual podrá tenerse por ofrecida en ese mismo acto o en acuerdo por separado, en el caso de los supervisores regionales le harán saber al compareciente que su admisión y desahogo estarán a cargo del órgano interno de control.

Si el servidor público involucrado no comparece el día y hora señalados en el citatorio, se procederá a elaborar la constancia de no comparecencia, en la cual se asentarán los siguientes datos:

- a) *Lugar, fecha y hora del inicio de la diligencia;*
- b) *Autoridad actuante;*
- c) *Nombre de los testigos de asistencia;*
- d) *Nombre y cargo del servidor público involucrado;*
- e) *Número de oficio del citatorio y fecha del acuse de recibo;*
- f) *El señalamiento de la no comparecencia y el tiempo de espera, y*
- g) *Hora de término y firma del acta.*³²

³¹ *Ibídem*, p. 83.

³² *Ibídem*, p. 60.

Cuando el servidor público denunciado no asista a la comparecencia, la autoridad investigadora podrá emitir, al día siguiente hábil del término del plazo, un segundo y último citatorio; a fin de que se presente en un lapso no mayor de 3 días hábiles contados a partir de la fecha de notificación del citatorio.

Cuando de las investigaciones realizadas se determine la necesidad de citar nuevamente al servidor público involucrado en una queja o denuncia, podrá emitirse un nuevo citatorio.

Con base en lo expuesto hasta el momento, resulta importante señalar que en la investigación de toda queja o denuncia se dictarán acuerdos de trámite, considerando como tales, aquellos que se emiten con motivo de la recepción de una promoción para hacer constar la misma, así como cualquier determinación procedimental o cualquier otro aspecto o actuación que la autoridad concedora del asunto deba motivar y fundar. En dichos acuerdos se puede hacer referencia a una o más promociones o actuaciones.

Los acuerdos de trámite con motivo de la recepción de alguna promoción, deberán emitirse en un plazo que no excederá de 3 días hábiles posteriores al de su recepción.

Así, pues, la integración de un expediente de queja o denuncia lleva implícita la realización de diversas actuaciones o diligencias de carácter administrativo, que en su conjunto constituyen la etapa de investigación.

Toda la documentación que se integre al expediente deberá ser original con firma autógrafa o copia certificada por fedatario público o autoridad competente y estar foliada y archivada conforme a la fecha de su recepción, de tal manera que la última actuación quede debajo de las realizadas con anterioridad y así sucesivamente. Dicho expediente deberá estar debidamente sujetado, a efecto de evitar el fácil desprendimiento de las hojas.

En ningún caso será requisito indispensable para la tramitación e investigación de una queja o denuncia su ratificación, puesto que basta que existan elementos suficientes para su procedencia. En este sentido, no podrán

archivarse por una supuesta falta de interés o por desistimiento del ciudadano, puesto que las normas que integran el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos son de interés público y no reconocen ni tutelan intereses particulares, lo cual significa que a los particulares no les asiste el derecho de solicitar a la autoridad se abstenga de llevar a cabo las actuaciones a que está obligada o a exigirle actúe en forma determinada.

Además, si derivado de los avances de la investigación se desprende que es necesario realizar acciones distintas a las que se dispusieron en el acuerdo de inicio, o se presentan circunstancias que impidan realizar las ya acordadas o que imposibiliten la continuación de las iniciadas, se deberán describir y razonar dichas circunstancias en un acuerdo que al efecto se emita, determinando lo que en derecho proceda.

El término para la investigación de quejas o denuncias debe atender a los principios de oportunidad, celeridad, transparencia, eficacia y eficiencia y se mide conforme a los estándares establecidos por la Unidad de Atención Ciudadana y la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, lo cual significa que ningún expediente deberá presentar inactividad procesal por más de 30 días naturales. No se considerarán en este supuesto, los casos en los que por la naturaleza del asunto que se trate, se haya requerido la actuación de una autoridad distinta a la dependencia o entidad en la que se encuentre el Órgano Interno de Control que conoce del asunto, o bien, cuando se refiera a la práctica de una auditoría.

Por tales razones, cuando por causas imputables a un servidor público encargado de la investigación de una queja o denuncia se produzca la inactividad procesal y con ello se ocasione la prescripción de la facultad de la Secretaría de la Función Pública para imponer sanciones, deberá ser comunicado a la autoridad competente por quien lo haya detectado, con el fin de que le sea iniciado el procedimiento administrativo de responsabilidades y se le impongan las sanciones que en derecho procedan.

Al respecto, la Unidad de Atención Ciudadana y los supervisores regionales deberán verificar la fecha en que ocurrieron los hechos denunciados, a efecto de agilizar su trámite y remisión a la autoridad competente para que esta determine lo que en derecho proceda.

El área de quejas recibirá y registrará en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana las quejas y denuncias, en caso de detectar una posible prescripción de la facultad de la Secretaría de la Función Pública para sancionar los hechos que las motivan, deberá turnarlas al titular del órgano interno de control o al de responsabilidades, quienes serán la instancia competente para determinar si dicha facultad se encuentra prescrita o no.

Así, pues, con el objeto de que el área de responsabilidades cuente con todos los elementos de juicio necesarios para atribuir la presunta responsabilidad administrativa y esté en posibilidad de citar al servidor público involucrado al procedimiento administrativo correspondiente, en estricto apego a las garantías de certeza y seguridad jurídicas, se deberán agotar la totalidad de las investigaciones inherentes a la queja o denuncia que se tengan al alcance, tendientes a comprobar la comisión de la infracción determinada y la presunta responsabilidad del servidor público involucrado.

Una vez finalizadas las actuaciones de investigación, recabadas, desahogadas y valoradas las pruebas y demás documentación complementaria, se tendrá por concluida esta etapa, para lo cual se emitirá cualquiera de los siguientes acuerdos:

- Archivo por falta de elementos que procederá cuando, del análisis de las documentales que integran la investigación de la queja o denuncia, no se aportaron, recopilaron u ofrecieron y desahogaron pruebas suficientes para concluir la presunta responsabilidad del servidor público involucrado.
- Remisión del expediente al área de responsabilidades cuando, del análisis de las documentales que integran la investigación de la queja o denuncia,

se deriven elementos suficientes para determinar presuntamente el incumplimiento de las obligaciones del servidor público.

El oficio en que se haga referencia al acuerdo de conclusión deberá comunicarse en un plazo no mayor de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la emisión del mismo; de forma personal, por correo, por Internet o a través de medios remotos de comunicación, siempre que sea posible, con el fin de darles a conocer al interesado dicho resultado, y al servidor público involucrado únicamente el acuerdo de archivo por falta de elementos, siempre y cuando así lo solicite y haya comparecido a las diligencias en que hubiere sido citado por el órgano interno de control.

La comunicación a que se refiere el párrafo anterior deberá contener:

- *Nombre del quejoso o denunciante;*
- *Fecha de recepción de la queja, denuncia o petición;*
- *Número de folio y expediente asignado;*
- *Descripción breve del resultado de la investigación y el tipo de acuerdo con el que se determinó la conclusión de la misma, y*
- *Firma del titular del órgano interno de control o del área de quejas.*³³

Los acuerdos por los que se concluya la etapa de investigación deberán registrarse en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana en un plazo no mayor de 2 días hábiles contados a partir del día siguiente de aquél en que se hubieran emitido.

El contenido de los acuerdos referidos deberá hacerse del conocimiento del quejoso o denunciante a través de un comunicado que contendrá:

- *Nombre y domicilio del quejoso o denunciante;*
- *Número de folio y expediente asignado a la queja o denuncia;*
- *En su caso, descripción de las causas que originaron la determinación de incompetencia o improcedencia;*

³³ *Ibíd*em, p. 67.

- *Descripción breve del estado en que se encuentra la investigación y, en su caso, de manera general, las actividades que aún se encuentran pendientes de realizar;*
- *Domicilio del órgano interno de control, horario de atención, número telefónico, área y persona encargada de llevar el asunto y a la que deberá dirigirse para información, y*
- *Firma del titular del órgano interno de control o del área de quejas.*³⁴

A fin de que, al momento en que se determine imponer una sanción el área de responsabilidades cuente con la información necesaria para considerar los elementos señalados en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es conveniente que en la integración del expediente que le sea turnado se acompañe la información básica y, en su caso, la documentación del o los servidores públicos involucrados, que a continuación se relaciona:

- a) *Precisar si a la fecha de conclusión de la investigación, aún tienen el cargo de servidores públicos.*
- b) *Nombramiento o en su caso, el contrato de trabajo vigente en la fecha en que ocurrieron los hechos investigados.*
- c) *Última área de adscripción, así como la correspondiente a la fecha en que ocurrieron los hechos investigados, en su caso.*
- d) *Nombre y cargo del superior jerárquico inmediato.*
- e) *Registro Federal de Contribuyentes con Homoclave Fiscal.*
- f) *Constancia de percepciones recibidas en la fecha en que sucedieron los hechos investigados.*
- g) *Último domicilio particular registrado.*
- h) *Domicilio laboral.*
- i) *Evidencia documental de la antigüedad laboral en la Dependencia o Entidad y en el puesto que desempeña.*
- j) *Antecedentes laborales, incluyendo en su caso, los relativos a sanciones administrativas impuestas.*
- k) *En caso de separación o rescisión del empleo, cargo o comisión, documentación que lo acredite.*³⁵

En este sentido, el acuerdo por el cual se establece la determinación de que el asunto cuenta con los elementos suficientes para su turno al área de

³⁴ *Ibídem*, p. 68.

³⁵ *Ibídem*, pp. 89-90.

responsabilidades reviste especial importancia considerando que es a partir de los antecedentes, consideraciones de hecho, de derecho y puntos resolutivos derivados del análisis acucioso de los hechos y pruebas recabadas, que se determinará la infracción cometida y la presunta responsabilidad del o los servidores públicos involucrados, cumpliendo con los principios de motivación y fundamentación legal.

Por tal razón, la integración de cada expediente de queja o denuncia lleva implícita la concurrencia de dos condiciones básicas: la existencia de una conducta irregular, administrativamente sancionable, y la imputabilidad de ésta a un servidor público. Bajo este contexto, la plena identificación del servidor o servidores públicos involucrados constituye un requisito sin el cual no podrá instruirse el procedimiento administrativo de responsabilidades.

Adicionalmente, es importante tener identificado y constatado el cargo del o los servidores públicos en contra de quien o quienes se presentó la queja o denuncia toda vez que, a partir de ello, se podrán vincular los hechos denunciados con las funciones que desarrollan.

Además de dichos datos, los acuerdos de turno a responsabilidades deberán contener la relación de los hechos en orden cronológico a fin de ubicar la forma en que sucedieron, asentando con precisión las circunstancias de tiempo, modo y lugar, evitando las presunciones, imprecisiones, inconsistencias o datos incongruentes o contradictorios, para que sea claro que el motivo de la queja o denuncia se relaciona con la actuación de algún servidor público de la Dependencia, Entidad o Procuraduría General de la República, en la que se encuentre el Órgano Interno de Control que conozca del asunto, así como que el motivo de queja o denuncia se refiere efectivamente al desempeño irregular de un servidor público en el ejercicio de su cargo o comisión y no únicamente relacionado con la deficiencia en la prestación de un trámite o servicio público.

También contendrá el estudio y análisis de las documentales que soportan cada una de las irregularidades que al parecer cometió el o los servidores

públicos, lo que implica el señalar los razonamientos por los cuales se llegó a la convicción de que los elementos probatorios recabados durante la etapa de investigación acreditan la irregularidad administrativa y la presunta responsabilidad del o los involucrados.

En este sentido, es evidente que el sólo dicho del quejoso o denunciante no tendrá ningún efecto legal si los hechos que se manifiestan no son susceptibles de probar, o bien siéndolo, no se cuenten con los elementos probatorios que lo sustenten. Lo anterior indica la importancia de que al momento de analizar la queja o denuncia, se identifiquen los elementos requeridos para acreditar la conducta irregular y la presunta responsabilidad del servidor público involucrado, puesto que, en caso contrario, si sólo se cuenta con el dicho del quejoso o denunciante en contra del servidor público, y en oposición, la declaración de éste contra lo señalado por aquél, se carecería de elementos suficientes para iniciar un procedimiento administrativo de responsabilidades. Es decir, los resultados de la investigación deben ser contundentes para sustentar la presunta responsabilidad del o los servidores públicos involucrados a efecto de que exista una razón fundada para su llamamiento, y evitar procedimientos y molestias innecesarias, con lo cual se salvaguardan las garantías de legalidad y seguridad jurídicas.

Por lo tanto, considerando que la autoridad administrativa al emitir sus actos debe observar el principio de legalidad y debida fundamentación y motivación, deberán señalarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que en el caso concreto se hayan tenido en consideración para concluir que los hechos investigados constituyen irregularidades administrativas, y de esa manera, evitar que ante la ausencia de tales requisitos el procedimiento administrativo de responsabilidades que, en su caso, se instruya por el área de responsabilidades quede sin efectos jurídicos ante una impugnación.

Así, la configuración de la hipótesis normativa es sumamente importante porque implica que los hechos irregulares atribuibles a un servidor público estarán

ineludiblemente encuadrados en el supuesto de una norma, es decir, que al servidor público sólo puede atribuírsele responsabilidad por incumplimiento a las disposiciones legales y administrativas que debía observar con motivo de las funciones que tiene encomendadas, pues sólo respecto de ellas se encuentra obligado a actuar; de tal manera que no puede imponerse una sanción administrativa si no existe una norma infringida que era su obligación observar.

Entonces, se tendrá que contar con la evidencia documental en la que conste que la irregularidad determinada se encuentra dentro de las obligaciones derivadas de las funciones del o los servidores públicos, y que tal irregularidad resulta violatoria de una norma específica, con el objeto de que el área de responsabilidades cuente con mayores elementos para, en su caso, sustanciar el procedimiento administrativo de responsabilidades con la seguridad de que existe infracción a las disposiciones legales y administrativas, así como a la normatividad interna de la dependencia o entidad relacionada con su empleo, cargo o comisión y con el proceso en el que interviene -Manuales de Organización, de Procedimientos o cualquiera otra que tenga tal carácter-, correlacionada con alguna o algunas de las fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para poder establecer el vínculo entre los hechos relatados en la queja o denuncia y el resultado de la investigación realizada, toda vez que si el motivo de aquélla no corresponde al motivo por el cual se sancione al servidor público, la queja o denuncia en realidad estaría siendo ineficaz para dar solución al problema originalmente planteado o que es del interés del quejoso. *“Lo antes señalado corrobora la importancia que reviste llevar a cabo una buena investigación respecto de los hechos que primeramente se conocieron, a fin de que ésta se direcciona conforme a las causas que la originaron”*.³⁶

Hecho lo anterior, es decir, a partir del análisis de los hechos y elementos probatorios recabados, se deberá establecer la correlación entre la o las

³⁶ *Ibíd*em, p. 85.

irregularidades determinadas y las funciones del o los servidores públicos involucrados, lo que solo se puede lograr a partir de relacionar debidamente los hechos investigados, constitutivos de la falta administrativa, en términos de una norma legal aplicable y la conducta realizada por el servidor público obligado a observarla; es decir, que la conducta irregular determinada sea atribuible al servidor público involucrado.

Además, en los casos en que la conducta irregular en que haya incurrido el o los servidores públicos origine un daño o perjuicio al patrimonio de la Dependencia o Entidad o un lucro o beneficio económico para él o los servidores públicos, la determinación de dicha circunstancia deberá acreditarse con los elementos necesarios, de tal manera que, al momento de ser citados al procedimiento administrativo de responsabilidades, queden debidamente salvaguardadas las garantías de legalidad, certeza y seguridad jurídica, toda vez que en el caso de una sanción económica que por tal conducta pudiera imponerse, afectará directamente los bienes o el patrimonio del servidor público involucrado.

Por tales razones, ya que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos es exigible por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y que es en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos donde se establecen con claridad las obligaciones a cargo de los servidores públicos que deberán ser observadas para salvaguardar los principios antes señalados, las irregularidades cometidas por él o los servidores públicos deberán estar relacionadas y sustentadas en forma fundada y motivada en el precepto legal de la Ley que resulte aplicable, y que se haya determinado como infringido, señalando los razonamientos lógicos y jurídicos que llevaron a la conclusión de que los hechos concretos encuadran en el supuesto de la norma que se invoca, así como

las fracciones que se consideran infringidas por el servidor público contra quien, en su caso, se instruirá el procedimiento administrativo de responsabilidades.

Por otro lado, en caso de que durante la investigación se haya detectado la prescripción de las facultades para sancionar, dicha circunstancia deberá señalarse expresamente en el acuerdo de conclusión para turno a responsabilidades, a efecto de que el área competente determine sobre dicha figura jurídica.

Cuando llegue la conclusión del procedimiento administrativo de responsabilidades, el área encargada de dicho procedimiento comunicará al área de quejas el resultado de su intervención, misma que lo hará del conocimiento del interesado en los siguientes términos:

- *Nombre y domicilio del quejoso o denunciante;*
- *Número de folio y expediente asignado en el área de responsabilidades;*
- *Descripción breve del sentido de la resolución, y*
- *Firma del titular del órgano interno de control o del área de quejas.*³⁷

Finalmente, es importante señalar que en todo momento los peticionarios pueden solicitar de manera verbal o escrita se le informe el estado que guarda su queja o denuncia, por lo que las autoridades deberán generar y remitir la información correspondiente en un plazo que no podrá exceder de 10 días hábiles posteriores al de la recepción de la solicitud.

2. Características

La justificación ética de lo expuesto con antelación se encuentra en diversos principios administrativos y para efectos de la presente investigación se

³⁷ *Ibídem*, p. 67.

tomaron como base los expuestos por Henri Fayol, que quedaron expresados en el prolegómeno.

Así, debe de existir una correcta división del trabajo de los órganos internos de control a efecto lograr más y mejores investigaciones puesto que, a través de ésta, se reduce el número de quejas o denuncias sobre la cual debe ponerse atención y se genera la especialización en la atención de los asuntos. Al respecto se observa que existen tantos órganos internos de control dependientes de la Secretaría de la Función Pública, como dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Mexicana hay.

Es necesario que exista, además, una autoridad rectora del trabajo de investigación realizado por los órganos internos de control, que determine la forma en que éste habrá de realizarse y, en su caso, se haga obedecer aún con el ejercicio del poder mediante la forma coactiva o coercitiva que corresponda. Es quizá por ello que la Secretaría de la Función Pública atribuyó a la Unidad de Atención Ciudadana facultades para establecer políticas, bases, lineamientos y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las quejas y denuncias, y que supervise, verifique y evalúe su cumplimiento para implementar, en su caso, las medidas correctivas y estrategias de mejoramiento que procedan mediante el establecimiento y vigilancia de los estándares de calidad en el servicio, entre otras funciones. En suma, para que se apliquen las sanciones que correspondan como al respecto señaló Henry Fayol: *“La necesidad de sanción, que tiene su fuente en el sentimiento de justicia, está confirmada y aumentada por la consideración de que, en el interés general, hay que fomentar las acciones útiles y reprimir las otras”*.³⁸

En este sentido, es indispensable que exista un marco disciplinar para el personal que realiza la investigación de quejas y denuncias en los órganos internos de control, dependientes de la Secretaría de la Función Pública, que sirva

³⁸ Fayol, Henri, *op. cit.* (nota 1), p. 153.

tanto para guiar las acciones para lograr el objetivo deseado, como para regir la conducta de los investigadores.

Por otro lado, es innegable que en la investigación de quejas y denuncias debe haber unidad de mando, por virtud de la cual, como lo señalara Fayol: “*Para una acción cualquiera, un agente no debe recibir órdenes más que de un solo jefe*”³⁹, lo cual se traduce en el hecho de que el órgano interno de control, al igual que el servidor público investigador, no deben recibir órdenes más que de la Secretaría de la Función Pública ya que “*En todas las asociaciones humanas, en la industria en el comercio, en el ejército, en la familia, en el Estado, la dualidad de mando es fuente perpetua de conflictos, a veces muy graves...*”⁴⁰

Además, debe existir unidad de dirección en la investigación de quejas y denuncias, lo cual quiere decir que todas éstas deben de seguir el mismo procedimiento para su resolución en los términos que regule la normatividad aplicable al caso.

Asimismo, cualquier interés particular del investigador de quejas y denuncias deberá estar subordinado al interés que rige su trabajo, que no es otro que el interés general enfocado a la objetividad en el desarrollo de la investigación para obtener resultados precisos que permitan sancionar a los servidores públicos que incumplan con sus obligaciones. Por tal razón, cualquier situación de ignorancia, ambición, egoísmo, pereza o flaquezas, propias o ajenas, no deberán influir en el desempeño de sus funciones.

También, los investigadores deben recibir una remuneración por sus servicios, no solo como una garantía laboral encaminada a mejorar el valor y la vida personal, sino como parte de un postulado administrativo enfocado a estimular el correcto desempeño de las obligaciones a su cargo.

Además, debe de haber una correcta centralización para el eficaz desempeño de los órganos internos de control, lo que se traduce en una armónica

³⁹ *Ibidem*, p. 157.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 158-159.

transmisión y ejecución de las órdenes en la escala jerárquica y una adecuada retroalimentación de las impresiones de los agentes que intervienen en dicho proceso. Finalmente, el objeto de la centralización es la mejor utilización posible de las facultades de todo el personal.

En ese orden de ideas, la jerarquía juega un papel determinante en la investigación de quejas y denuncias puesto que es indispensable que se respete la serie de jefes que va de la autoridad suprema a los agentes inferiores. En efecto, junto con la unidad de mando, la jerarquía permite que solamente una persona sea la que tome las decisiones que habrán de realizar los subordinados, evitando conflictos; es decir, gráficamente podría observarse la serie de órdenes que surgen del Secretario de la Función Pública y se transmiten a la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad, de ésta a la Unidad de Atención Ciudadana y de ahí a los titulares de los órganos internos de control que los transmiten, a su vez, a los investigadores de quejas y denuncias. Si en esta cadena los inferiores no respetan las órdenes de los superiores en una sola línea o si otros superiores que no se encuentran dentro de la escala jerárquica en la investigación de quejas y denuncias emiten órdenes a los investigadores, no existe propiamente un respeto a la vía jerárquica.

Por otro lado, debe haber orden observando una bifurcación de caminos en la investigación de quejas y denuncias que parte de la idea de lo material y lo social. Como se hizo referencia anteriormente, los órganos internos de control, dependientes de la Secretaría de la Función Pública según la centralización y jerarquía aludidos, se encuentran físicamente en cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal puesto que ese es el lugar que les corresponde para analizar, clasificar, registrar y darle el trámite que corresponda a las quejas y denuncias según la adscripción de los servidores públicos involucrados. Es decir, existe un órgano interno de control en cada órgano integrante de la Administración Pública Federal, pero, además, existe personal encargado especialmente de realizar las investigaciones de quejas y denuncias. Esto es, existe un lugar para

cada órgano interno de control y para cada persona encargada de investigar quejas y denuncias, en la misma medida en que cada órgano interno de control y cada persona encargada de investigar quejas y denuncias debe respetar su ámbito de competencia.

Lo anterior implica que los miembros de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal deben tener un trato equitativo con cada investigador de quejas y denuncias de los órganos internos de control puesto que sólo así se puede sentir “...alentado a aportar en el ejercicio de sus funciones toda la buena voluntad y el entusiasmo de que es capaz...” por lo que “...es preciso que sea tratado con benevolencia; la equidad resulta de la combinación de la benevolencia con la justicia”.⁴¹

Además, es indispensable que contemple la estabilidad de los investigadores de quejas y denuncias, tanto para que puedan iniciarse correctamente en la función que van a desempeñar, como para que lleguen a realizarla bien, como dijo Fayol:

*Si, cuando su iniciación termina o antes que haya terminado, se cambia de lugar al agente, no habrá tenido tiempo de prestar un servicio apreciable.
Y si la misma cosa se repite indefinidamente, la función jamás estará bien realizada.*⁴²

Por otro lado, los investigadores de quejas y denuncias deben de tener iniciativa, es decir, libertad para proponer y ejecutar lo que corresponda en la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal.

También es necesario que exista unión del personal, que tiene como base el respeto a la jerarquía y la unidad de mando en cuanto a la investigación de quejas y denuncias se refiere.

⁴¹ *Ibídem*, p. 174.

⁴² *Ibídem*, p. 178.

Ahora, bien, además de los principios administrativos de referencia, se deben sumar en la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal la autonomía y la objetividad.

En efecto, en la especie debe imperar la autonomía que se traduce, según el Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública, 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 presuma 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.*

Esto es que, ante todo, el vínculo funcional del personal de los órganos internos de control cuente con fuerza suficiente para cumplir con sus funciones, sustrayéndolo de la línea de mando del órgano fiscalizado.

Asimismo, la investigación de quejas y denuncias en comento debe de realizarse con objetividad, es decir, con la: *“...capacidad para desprenderse de situaciones en las que se está implicado personalmente...para examinar los*

*hechos basándose en la prueba y la razón y no en el prejuicio y la emoción, sin predisposiciones o prejuicios, en su verdadero marco”.*⁴³

V. LA INVESTIGACIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS CONTRA SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA EN EL DESARROLLO DEL PAÍS

Si bien es cierto que a través de una correcta investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal mexicana, se pueden llegar a determinar e imponer las sanciones que correspondan por el incumplimiento de sus obligaciones, también lo es que a partir de su objetividad se podrá contar con servicios públicos más eficaces.

En efecto, como se ha señalado en el desarrollo del presente capítulo, los servidores públicos que presuntamente incumplan con sus obligaciones pueden ser sometidos a una investigación derivada de la presentación de una queja o una denuncia por un ciudadano.

Si la investigación se realiza con objetividad y concluye con la determinación de que se cuenta con elementos suficientes para acreditar la responsabilidad del servidor público imputado, la consecuencia será dar inicio al procedimiento administrativo de responsabilidades tras el cual, de ser el caso, se le impondrá cualquiera de las siguientes sanciones:

- Amonestación privada o pública;
- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- Destitución del puesto;

⁴³ Ortiz Uribe, Frida Gisela, *Diccionario de metodología de la investigación científica*, 2ª ed., México, Ed. Limusa, 2008, p. 94.

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

Lo anterior, desde luego, tiene repercusiones de índole individual en la persona del servidor público sancionado; sin embargo, no debe pasar por alto que, en última instancia, lo que se busca políticamente con la investigación de quejas y denuncias es generar confianza y credibilidad en la actuación de la Administración Pública Federal, así como mejorar la calidad de los servicios públicos federales, como se establece en la presentación de los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos en Materia de Atención Ciudadana, emitidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública.

Y es que, tanto la confianza y la credibilidad aludidas, como el mejoramiento de los servicios públicos federales son indispensables para el desarrollo del País en términos de gobernabilidad, que se refiere a la relación compleja que surge entre el gobierno y la sociedad de un Estado democrático, y se conceptualiza como el equilibrio que necesariamente debe existir entre la capacidad de respuesta de dicho gobierno y las demandas sociales, lo cual implica legitimidad y eficacia.

En efecto, la legitimidad es una propiedad de la gobernabilidad mexicana porque en la medida que en la acción de la Administración Pública Federal se agregue, reproduzca y cumpla la demanda de la sociedad civil, partiendo de la idea de hacerla valer como criterio de utilidad colectiva, se generará confianza y credibilidad en la actuación de la misma y, por ello, se legitimará su existencia.

Además, si a través del resultado de las investigaciones relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos federales, se toman acciones tendentes a mejorar la calidad del desempeño gubernamental considerando las dimensiones de oportunidad, efectividad, eficiencia y

coherencia⁴⁴, se podrán alcanzar más puntualmente los objetivos prefijados como materia de los servicios públicos, lo que implica servicios públicos que cumplen con su cometido y, por consecuencia, mayor eficacia de la Administración Pública Federal mexicana.

De este modo, como lo expresa Antonio Camou: “...*eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían positivamente en un círculo virtuoso de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos...*”⁴⁵

En sentido inverso, es decir, a partir de una carente legitimidad y eficacia en las acciones de la Administración Pública Federal mexicana, se puede hablar de una crisis de gobernabilidad, que consiste en un estado de desequilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta del gobierno mexicano y tiene como consecuencia que el País no avance por el cauce del desarrollo en general.

Por lo que, si en los Estados Unidos Mexicanos una parte de las condiciones de gobernabilidad dependen de la interacción entre el gobierno y el pueblo, en donde se encuentran subsumidas aquellas que se den entre la Administración Pública Federal y el ciudadano, se puede aseverar que la correcta investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal mexicana repercute a la alza en los índices de gobernabilidad y en el desarrollo del país.

⁴⁴ Cfr. Filsfish, Ángel, “*Gobernabilidad y consolidación democrática*”, en *revista mexicana de sociología*, México, N° 3, julio-septiembre de 1989, p. 113.

⁴⁵ Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, 4ª ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001, p. 23.

CAPÍTULO TERCERO
REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL Y DE
LA INVESTIGACIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS CONTRA SERVIDORES
PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA

SUMARIO: I. Introducción. II. Regulación de los órganos internos de control y de la investigación de quejas y denuncias en el sistema jurídico mexicano. III. Marco jurídico de los Órganos Internos de Control. IV. Marco jurídico de la investigación de quejas y denuncias.

I. INTRODUCCIÓN

Tanto las autoridades como los procedimientos relacionados con la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal, se encuentran sujetos a una regulación jurídica compuesta de diversos cuerpos normativos que forman parte del sistema jurídico mexicano; dichos cuerpos normativos se relacionan con base en los enunciados lingüísticos descriptivos que los componen y que deben guardar coherencia a efecto de no vulnerar la objetividad con la cual debe de realizarse a investigación de quejas y denuncias. Por tal razón, en el presente capítulo se describe la normatividad a través de la cual se regulan tanto los órganos internos de control como la investigación de las quejas y denuncias presentadas contra servidores públicos de la Administración Pública Federal, a efecto de encuadrarlas en el

sistema jurídico mexicano y determinar que, por tal razón, deben de sujetarse a los principios del orden normativo y administrativo.

Se desarrolla un análisis para lograr describir el marco jurídico que regula tanto a los órganos internos de control como la investigación de quejas y denuncias interpuestas contra servidores públicos de la Administración Pública Federal mexicana, con el propósito de ubicarlo, a partir de los elementos lingüísticos prescriptivos que los componen, en el sistema jurídico mexicano y como resultado de la juridificación de los principios administrativos referidos en los capítulos precedentes.

II. REGULACIÓN DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL Y DE LA INVESTIGACIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

De acuerdo con la teoría general de los sistemas: “Un sistema puede ser definido como un complejo de elementos interactuantes”¹, de lo cual se sigue que, conforme a lo señalado en el presente informe de investigación, un sistema jurídico es un complejo de elementos lingüísticos prescriptivos interactuantes.

Como sistema, es claro que lo jurídico se compone de diversos subsistemas que conforman un complejo, por lo que, como complejo, las entidades semánticas del sistema jurídico pueden ser distinguidas a través de múltiples factores de los cuales uno es el que se refiere a la materia que regulan.

En términos generales, puede decirse que toda norma jurídica es constitucional puesto que, como se ha señalado, uno de los criterios indispensables para su validez es que se ajusten al texto de la norma fundamental.

¹ Bertalanffy, Ludwig Von, *Teoría General de los sistemas*, Trad. de Juan Almela, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 56.

No obstante, como norma fundamental, una constitución jurídica es axiomática debido a que únicamente contiene los principios que, mediante un encadenamiento lógico-jurídico, permiten la existencia de diversos cuerpos normativos fundamentados o secundarios. Así, la Constitución Jurídica se erige como Ley Suprema y las leyes emanadas de ésta como legislación secundaria.

La legislación secundaria es la constituida en diversos cuerpos normativos destinados a vivificar los principios constitucionales mediante enunciados lingüísticos prescriptivos que pretenden regular la conducta humana, pero, como ésta es múltiple, también la legislación secundaria ha de ser multidisciplinar.

Es por ello que los elementos lingüísticos prescriptivos de un sistema jurídico se dividen por materias, de acuerdo con la conducta que se pretende regular, pudiendo encuadrar ésta en el ámbito de lo penal, de lo civil, de lo laboral y de lo administrativo, entre otras.

Así, en términos muy generales el Derecho Penal contiene el conjunto de normas jurídicas que regulan la potestad punitiva del Estado, el Derecho Civil las que regulan las relaciones que afectan la esfera personal y patrimonial de los particulares, el Derecho Laboral las que norman las relaciones entre patrones y trabajadores, y el Derecho Administrativo las que se refieren a la organización, funcionamiento y atribuciones de la Administración Pública; al respecto, Serra Rojas señala que éste último “...surge como la rama del derecho público que regula a la administración pública...”², Gabino Fraga dice que “...la casi totalidad de las relaciones jurídicas en que interviene la Administración con motivo de su organización y de su funcionamiento están regidas por las normas del derecho administrativo...”³. Asimismo Nava Negrete aduce que, aunque de forma no muy evolucionada, el Derecho Administrativo regula la relación laboral auténtica entre

² Serra Rojas, Andrés, op. cit. (5), p. 87.

³ Fraga, Gabino, op. cit. (nota 58), p. 94.

el Estado y sus trabajadores tomando en cuenta, inclusive, a los entes de la Administración Pública Paraestatal.⁴

Es precisamente por ello que dentro del Derecho Administrativo se encuentra la regulación de la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal, puesto que contiene los enunciados lingüísticos prescriptivos destinados a regular, entre otras cosas, a las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar las sanciones administrativas en el servicio público a partir de los principios de la administración científica que constituyen su justificación ética.

III. MARCO JURÍDICO DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

En el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En sentido formal, el Poder Legislativo tiene la potestad de hacer, reformar y abrogar leyes, el Poder Judicial tiene el deber de cumplir y hacer cumplir la Ley Suprema y los ordenamientos que de ella emanen, y el Poder Ejecutivo tiene a su cargo la ejecución de las leyes expedidas por el Poder Legislativo y la Administración del Estado Mexicano, o sea, el ejercicio de la Administración Pública Federal.

En términos de lo establecido en el artículo 90 Constitucional:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

⁴Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, P. 10.

Lo que significa que la organización de la Administración Pública Federal se encuentra regulada en la Ley que para tal efecto expida el Congreso de la Unión, que es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, en cuyo artículo 1° se prescribe:

La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Las Secretarías de Estado son las personas morales oficiales que tienen mayor jerarquía dentro de la relación vertical de mando en la Administración Pública Federal, encontrándose únicamente por debajo del Titular del Poder Ejecutivo Federal y, conforme al artículo 26 de la Ley en cita, se dividen actualmente en las siguientes:

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

Cada una de estas Secretarías de Estado tiene a su cargo el despacho de los negocios del orden administrativo que les encomienden la Ley Orgánica de referencia y el Reglamento Interior que les corresponda, expedido por el Presidente de la República.

Para tales efectos, los Secretarios de Estado se auxiliarán por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Es por ello que en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública se prescribe que el Secretario de dicha Dependencia, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará, entre otros servidores públicos, de los titulares de Órganos Internos de Control y los de sus áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades, quienes se ubicarán en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y en la Procuraduría General de la República y, para la atención y sustanciación de los procedimientos a su cargo, se auxiliarán a su vez del personal adscrito a los propios órganos internos de control.

Es importante destacar, además, que conforme al artículo 82, párrafo quinto, del Reglamento en cita, la función de los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas, podrá concentrarse en un mismo servidor público que contará con las facultades propias de cada una de las áreas para efectos del ejercicio de las atribuciones que les han sido conferidas.

Ahora bien, para que quede claro lo relativo a la ubicación de los Órganos Internos de Control, es necesario señalar que, conforme a lo establecido en el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son unidades establecidas en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, a las que el público ha de tener fácil acceso para presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

En síntesis, estructuralmente los Órganos Internos de Control se regulan a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, y se encuentran materialmente en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; se componen de un titular de los mismos y de los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, cuyas atribuciones pueden concentrarse en un solo servidor público y son auxiliados para la atención y sustanciación de los procedimientos a su cargo, del personal adscrito a los propios órganos internos de control, quienes, en el caso específico de la investigación de quejas y denuncias, son los investigadores materiales.

IV. MARCO JURÍDICO DE LA INVESTIGACIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Conforme a lo establecido en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*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.*

El derecho de petición consagrado en el artículo constitucional de referencia, “...consiste en que todo gobernado pueda dirigirse a las autoridades con la certeza de que recibirá una respuesta a la solicitud formulada”⁵, por lo que,

⁵ UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Ed. s.e., 1985, serie Textos y Estudios Legislativos, p. 24.

a éste, se le debe concatenar como requisito indispensable la obligación de la autoridad de dar respuesta.

Así, la garantía individual de referencia no puede resumirse en una mera solicitud, sino que debe entenderse en un sentido más amplio, como un requerimiento del ciudadano para que la autoridad realice o deje de efectuar algún acto propio de la esfera de sus atribuciones, con la certeza de que recibirá respuesta.

Por tal razón, si este derecho lo trasladamos al ámbito de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se puede entender que una queja o una denuncia tienen como fondo un requerimiento del ciudadano para que la autoridad realice o deje de efectuar algún acto propio de la esfera de sus atribuciones.

En efecto, retomando las prescripciones constitucionales, en el artículo 109, fracción III, de la norma fundamental se establece que el Congreso de la Unión debe expedir la ley de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad administrativa.

Por tal razón, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se establece que su objeto es reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;*
- II.- Las obligaciones en el servicio público;*
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;*
- IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y*
- V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.*

Así, en la Ley de referencia se regula conducente a la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la misma, designando como autoridades para ello a 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.

Por lo cual, en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece que la Secretaría de la Función Pública tiene atribuciones para:

- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de ésta, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría; y
- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley.

Lo que conduce analizar el texto de los artículos 79 fracción I y 80 fracción III, a través de los cuales se establece que los titulares de los órganos internos de control y de las áreas de quejas tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad de la Administración Pública Federal en que sean designados, o de la Procuraduría general de la República, las siguientes facultades: los titulares de los órganos internos de Control recibirán quejas y denuncias por el 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; y 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; por su parte, los titulares de las áreas de quejas deberán recibir las 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 emitir el acuerdo de archivo por falta de elementos o de turno al área de responsabilidades, cuando así proceda, y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución.

Ahora bien, el procedimiento de investigación de quejas y denuncias se encuentra regulado en los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos en Materia de Atención Ciudadana, emitidos por el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretario de la Función Pública), que son de observancia obligatoria para los titulares de los órganos internos y de las áreas de quejas, así como para el personal que investiga quejas y denuncias.

En estos se establece que la investigación de quejas y denuncias es parte del proceso de atención ciudadana y se engloban todas las actividades relacionadas con su captación, seguimiento y conclusión que corresponda.

CAPÍTULO CUARTO
INCOHERENCIA JURÍDICA, INTERESES EN CONFLICTO Y OBJETIVIDAD EN
LA INVESTIGACIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS CONTRA SERVIDORES
PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA

SUMARIO: I. Introducción. II. Incoherencias jurídicas que afectan la investigación de quejas y denuncias. III. Incoherencia jurídica e intereses en conflicto. IV. Intereses en conflicto y objetividad.

I. INTRODUCCIÓN

No obstante que las normas jurídicas relacionadas con la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal cumplen con los requisitos formales de validez, lo cual permite hablar de su correspondencia con el sistema jurídico mexicano, las mismas son incoherentes con los principios administrativos que constituyen su fundamento.

La relación entre los principios de la ciencia administrativa y el Derecho Administrativo es básica pues, como lo señala el propio Serra Rojas: “La Ciencia de la Administración, antecede al propio Derecho Administrativo”.¹

En función de lo anterior, en el presente capítulo se expondrán las incoherencias jurídicas que se observan a partir de los principios administrativos que rigen en la investigación de quejas y denuncias interpuestas contra servidores públicos de la Administración Pública Federal para establecer que provocan intereses en conflicto que vulneran la objetividad con la cual deben de conducirse

¹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.* (nota 5), p. 85.

los investigadores, impidiéndoles examinar los hechos que se les presentan a partir de la prueba y la razón.

Para tal efecto, se revelarán las incoherencias jurídicas respectivas, se establecerá como a partir de ellas se generan intereses en conflicto en la investigación de quejas y denuncias interpuestas contra servidores públicos de la Administración Pública Federal y se relacionarán éstos con la necesaria objetividad con la cual se deben de conducir los investigadores.

II. INCOHERENCIAS JURÍDICAS QUE AFECTAN LA INVESTIGACIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Como se observa, el orden jurídico de un subsistema legal relacionado con la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal Mexicana es un complejo de elementos lingüísticos prescriptivos interactuantes que se encuentran en diversos cuerpos normativos y pretenden regular tanto la estructuración de los órganos como los procedimientos relacionados con la materia.

Al respecto, no puede pasar desapercibido que en la definición de sistema jurídico la complejidad es sólo una de sus propiedades, las otras son “elementos lingüísticos prescriptivos” e “interactuantes”.

Así, ya que los sintagmas complejo jurídico y elementos lingüísticos prescriptivos han quedado definidos con anterioridad, es importante conocer ahora lo que significa interacción.

De acuerdo con Frida Gisela Ortiz Uribe, interacción “*Es el efecto añadido en la variable dependiente como consecuencia de la presencia simultánea de los efectos de dos o más variables independientes*”²; lo que significa que el resultado de una conducta prevista por el Derecho va a depender de los efectos de dos o más variables independientes.

² Ortiz Uribe, Frida Gisela, *op. cit.* (nota 90), p. 117.

En ese orden de ideas, si la variable dependiente es la investigación de una queja o una denuncia interpuesta contra un servidor público de la Administración Pública Federal, su resultado se encontrará sujeto a la existencia de dos o más variables independientes que son, en términos de coherencia jurídica, tanto las normas que regulan los procedimientos previstos para ello por parte de las autoridades que la ley prevé (lo cual ya se analizó en términos de la Ley de Causalidad Jurídica), así como la unión entre los enunciados prescriptivos de la normatividad que compone el subsistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y los principios administrativos que los fundamentan, de lo cual trata el presente apartado.

Lo evidente es, entonces, que si las autoridades competentes no respetan los procedimientos que la ley prevé para la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal que incumplan con sus obligaciones o si éstos son realizados por autoridades incompetentes, el resultado no será, en estricto sentido, el que busca el derecho, que es en última instancia aplicar las sanciones correspondientes.

Pero, el problema de fondo es que si la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal se realiza por autoridades competentes, respetando los procedimientos previstos para tal efecto y, sin embargo, la ley que confiere atribuciones a las autoridades o la que rige el procedimiento no se apega a sus principios administrativos fundamentales, igualmente el resultado puede no ser, por incoherencia, el que busca el Derecho.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, la palabra incoherencia significa aquella “Cosa que carece de la debida relación lógica con otra”³, por lo que, una de varias incoherencias jurídicas que existen es la carencia de relación lógica entre una norma y los principios que la fundamentan.

³ Real Academia Española, *op. cit.*, (nota 2).

Así, si los principios administrativos que justifican éticamente la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal que han incumplido con sus obligaciones, son los de división del trabajo, autoridad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación de los intereses particulares al interés general, remuneración, centralización, jerarquía, orden, equidad, estabilidad del personal, iniciativa, unión del personal, autonomía y objetividad; la falta de relación lógica entre éstos y la regulación correspondiente puede traer como consecuencia que no se apliquen las sanciones que correspondan.

La existencia de incoherencias al respecto se constató a través de una consulta realizada el 3 de junio de 2008 al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública⁴, cuya respuesta arrojó que de los 203 titulares de Órganos Internos de Control y 13 de las Áreas de Quejas que existen a ninguno se le paga con presupuesto de la Secretaría de la Función Pública, que dichos servidores Públicos se encuentran jerárquica y funcionalmente subordinados a ésta bajo el mando de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, que son los propios Órganos Internos de Control los que establecen sus programas de actividades, que en 32 Órganos Internos de Control la función del titular del área de quejas es ejercida por un servidor público que a la vez es titular de otra área del mismo Órgano Interno de Control, que los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos en Materia de Atención Ciudadana no se encuentran publicados en el Diario Oficial de la Federación, así como que, aunque es el Secretario de la Función Pública quien “designa” a los titulares de los Órganos Internos de Control y de las Áreas de Quejas, en realidad son contratados y reciben su remuneración laboral por parte de las dependencias y entidades en las que están adscritos.

Como se desprende de lo anterior, se vulneran los principios de remuneración, iniciativa, equidad, unión y estabilidad del personal desde el momento en que a ninguno de los titulares de los Órganos Internos de Control y

⁴ Ver apéndice, solicitud de información al IFAI y respuesta, pp. 140-144.

de las Áreas de Quejas se le paga con presupuesto de la Secretaría de la Función Pública ya que, aunque es el Secretario del Ramo quien los “designa”, en realidad son contratados y reciben su salario por parte de las Dependencias y Entidades en las que están adscritos.

En efecto, no se puede decir propiamente que el servicio prestado por los investigadores de quejas y denuncias se encuentra debidamente remunerado porque dicho supuesto requiere, en esencia, de una relación empleador-empleado y ésta no se da sencillamente porque no es la Secretaría de la Función Pública la que los contrata.

A partir de la lectura del artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, se puede decir que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores a su servicio, entendiéndose por trabajador toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. Entonces, entre los titulares de los Órganos Internos de Control y los de las Áreas de Quejas y el Secretario de la Función Pública no existe relación jurídica laboral porque no cuentan con un nombramiento expedido por éste ni figuran en las lista de raya de la Secretaría de la Función Pública.

Lo anterior implica que la remuneración de los titulares de los Órganos Internos de Control y los de las Áreas de Quejas no es equitativa, porque su salario no es uniforme. En efecto, debido a la existencia de los puestos y tabuladores, el titular de un Órgano Interno de Control de una Dependencia no es igual al titular de un Órgano Interno de Control de una Entidad, y todo sencillamente porque son diferentes los puestos que ocupan de acuerdo con el nombramiento que se les dé en la Dependencia o Entidad que los contrate.

Lo anterior implica que los titulares de los Órganos Internos de Control y los de las Áreas de Quejas no reciban en realidad un trato benevolente y justo

(equitativo) porque, por parte de la Secretaría de la Función Pública no son considerados sus trabajadores y, por parte de las Dependencias y Entidades que los contratan, son considerados como una carga a la que se les paga pero que no respetan la jerarquía y la autoridad, entre otras cosas, lo que conlleva una desunión para con unos y para con otros al debilitarse las relaciones interpersonales por falta de armonía y solidez.

Entonces, los titulares de los Órganos Internos de Control y los de las Áreas de Quejas pierden la iniciativa porque, por la falta de armonía y solidez en las relaciones interpersonales que se generan por rendirle cuentas a dos “jefes”, son muy susceptibles en la estabilidad en su trabajo, corriendo el riesgo de perder la designación o ser destituidos.

Por otro lado, se vulneran también los principios de autoridad, unidad de mando, centralización, jerarquía, estabilidad del personal, equidad y autonomía porque, según lo expuesto, aunque los servidores públicos en comento se encuentran jerárquica y funcionalmente subordinados a la Secretaría de la Función Pública bajo el mando de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, como se expuso también en realidad son contratados y reciben su remuneración laboral por parte de las dependencias y entidades en las que están adscritos.

Esto implica que, aunque se diga que la Secretaría de la Función Pública, a través de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, ejerza el mando de los titulares de los Órganos Internos de Control y de las Áreas de Quejas, en realidad se encuentran bajo el mando y sujetos al poder de obediencia de quien los contrata, que son en realidad los titulares de las Dependencias y Entidades en las que trabajan.

Así, los titulares en comento reciben órdenes tanto del titular de la Secretaría de la Función Pública, quien los “designa”, como del titular de la Dependencia o Entidad que los contrata, porque se encuentran sujetos a dos escalas jerárquicas, lo que vulnera su estabilidad laboral porque deben obedecer a

uno o a otro, corriendo el riesgo de no permanecer en la labor que les es encomendada porque pueden ser cambiados de adscripción o, peor aún, porque puede ser destituidos si no cumplen con las órdenes de uno de sus dos jefes.

Entonces, es evidente que no pueden tener un trato benevolente y justo y no pueden actuar con autonomía porque se encuentran en la línea de mando del órgano fiscalizado.

Además, no se respeta la división de trabajo porque, como se señaló, en 32 Órganos Internos de Control la función del titular del área de quejas es ejercida por un servidor público que a la vez es titular de otra área (auditoría o responsabilidades) del mismo Órgano Interno de Control, lo que significa que, en realidad, no se encargan debidamente tareas específicas a los individuos, vulnerándose la relación entre la función y el órgano.

De igual forma, no existe un correcto orden porque, como se establece en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para que un ordenamiento administrativo sea oponible a terceros, es necesario que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación⁵ y los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos en Materia de Atención Ciudadana no se encuentran publicados en el Diario Oficial de la Federación; entonces, si bien es cierto que pueden regir en el orden interno de la investigación de quejas y denuncias, no son suficientes para generar el acto

⁵ En el artículo 4° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se establece textualmente que: *“Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos”*.

de molestia de citar, en el procedimiento de investigación, a los servidores públicos presuntamente responsables, porque no son oponibles a ellos.

Asimismo, no se cumple con los principios de disciplina y unidad de dirección porque son los propios Órganos Internos de Control los que establecen sus programas de actividades; entonces se abre paso a la arbitrariedad porque lo que puede ser correcto en un Órgano Interno de Control, puede no serlo en otro. De lo cual se sigue que no existe un solo programa para llevar a cabo la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Todo cual conduce a que se presente falta de subordinación de los intereses particulares al interés general y se rompa con la objetividad dentro de la investigación de quejas y denuncias interpuestas contra Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, como se verá a continuación.

III. INCOHERENCIA JURÍDICA E INTERESES EN CONFLICTO

Lo antes descrito denota falta de coherencia jurídica entre los tópicos administrativos y la regulación de los Órganos Internos de Control que repercute en la investigación de quejas y denuncias, pero además se observa que se está debilitando el equilibrio de la gobernabilidad porque la no-aplicación o aplicación incorrecta de sanciones a los servidores públicos responsables, por cualquier causa, atenta contra el buen gobierno pues reduce la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las acciones gubernamentales y el mejoramiento de los servicios públicos federales, lo que va en contra de los fines que se persiguen con el proceso de atención ciudadana.⁶ Al respecto Antonio Camou señala que:

Quienes se nutren de esta tradición y ven la gobernabilidad desde el buen gobierno, destacan la conexión entre legitimidad y ejercicio del poder, concentrando su atención en el problema de la

⁶ Secretaría de la Función Pública, *op. cit.* (nota 63), 2003, p. 11.

calidad de la acción gubernamental. En esta línea de pensamiento, sin ignorar la necesidad de garantizar las estructuras básicas de la reproducción de la esfera económica, se ha puesto énfasis en las amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión de los rezagos sociales y la imposibilidad –por parte de vastos sectores de la población- de acceder a una vida digna. Bajo esta perspectiva, la gobernabilidad debería recoger, elaborar y agregar en la acción gubernamental la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva.⁷

En efecto, no se puede perder de vista que la prestación de los servicios de referencia es una cuestión de interés público y con la existencia de las incoherencias jurídicas en comento lo que se pone en juego es el cumplimiento del interés público en función de la satisfacción del interés particular del servidor público investigador de quejas y denuncias.

Tras las incoherencias jurídicas en mención, los titulares de los Órganos Internos de Control y de las Áreas de Quejas, así como el personal adscrito a los propios Órganos Internos de Control que auxilia a dichos titulares en la investigación de quejas y denuncias, son colocados constantemente entre el dilema de cumplir con el servicio público encomendado o satisfacer el interés personal de la estabilidad laboral.

Ante todo, la estabilidad laboral de cualquier trabajador depende del cumplimiento de las órdenes de quien, en vía de autoridad, es el superior jerárquico dentro de una cadena de mando, y si quienes investigan quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal tienen dualidad de mando, están expuestos a recibir órdenes de más de un solo jefe, que con frecuencia son contradictorias, y la única respuesta lógica posible será realizar aquello que implique los menores daños posibles dentro de su interés personal que, laboralmente hablando, es la estabilidad en su trabajo.

Entonces, las incoherencias jurídicas entre la regulación de los Órganos Internos de Control y de la investigación de quejas y denuncias, con sus principios administrativos fundamentales, provocan una falta de subordinación de los

⁷ Camou, Antonio, *op. cit.* (nota 92), p. 21.

intereses particulares al interés general que, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son intereses en conflicto.

No obstante, el texto de la Ley es insuficiente porque ciñe la existencia de intereses en conflicto a dilemas relacionados con los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público pero, como se ha observado, también existen problemas de incoherencia que pueden mermar el desempeño imparcial de la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal.

IV. INTERESES EN CONFLICTO Y OBJETIVIDAD

Así, si la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal es imparcial por la presencia de intereses en conflicto, es evidente que se vulnera la objetividad con la cual se deben conducir los investigadores.

Debe recordarse que la objetividad en una investigación implica la capacidad del investigador para desprenderse de situaciones en las que se está implicado personalmente, para examinar los hechos basándose en la prueba y la razón, sin predisposiciones, emociones o prejuicios, y en la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal, es evidente que el investigador no puede librarse por sí de las incoherencias jurídicas a las que se ha hecho referencia, que le generan intereses en conflicto.

CONCLUSIONES

Conforme a lo expuesto en el desarrollo de la presente investigación, se confirma que la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal Mexicana no puede ser objetiva porque se encuentra afectada por intereses en conflicto, derivados de falta de coherencia jurídica. Tal aseveración encuentra sustento en las siguientes razones:

PRIMERA: Se demostró que los intereses en conflicto, como situaciones de hecho, afectan la forma en que se prestan los servicios públicos en México.

En efecto, a partir de la tesis de Henri Fayol se comprobó que la falta de subordinación del interés particular al interés general es un principio de administración general que se aplica en la administración del Estado bajo el concepto de intereses en conflicto, previsto en el artículo 8, fracción XII, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La juridificación de los intereses en conflicto denota la existencia de la incompatibilidad entre el interés particular y el interés general en la prestación de servicios públicos, lo cuales se ven afectados cuando el servidor público implicado opta por la satisfacción personal, impidiendo que el Estado brinde correctamente el bienestar a la población.

SEGUNDA: Se acreditó que el orden normativo relacionado con la investigación de quejas y denuncias en los Estados Unidos Mexicanos tiene como fundamento principios constitucionales y administrativos que, en conjunto, permiten su justificación crítica dentro del sistema jurídico, a partir del concepto de coherencia.

Lo anterior es así puesto que la coherencia implica la existencia de fundamentos que determinan la conexión entre las normas jurídicas de un Estado.

Entonces, ya que el legislador no crea realidades sino que sólo las juridifica, se demostró que dicha conexión es necesaria, tanto entre los principios consagrados en la norma fundamental y los enunciados lingüísticos prescriptivos de la norma fundada (justificación de validez), como entre estos y diversos principios administrativos (justificación ética) que, en conjunto, justifican críticamente a la norma y su orden, en función de la conducta humana buscada.

TERCERA: Se comprobó que la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal mexicana, es un servicio público cuyo cumplimiento o incumplimiento tiene repercusiones en el desarrollo del País. En este sentido, se evidenció que las normas que los regulan deben contar con validez y ser coherentes a efecto de que, en su caso, se apliquen las sanciones correspondientes y, en última instancia, se genere mayor credibilidad de la ciudadanía en la actuación de la Administración Pública Federal.

CUARTA: Se confirmó que los Órganos Internos de Control, dependientes de la Secretaría de la Función Pública de la Administración Pública Federal, son las autoridades reconocidas por la Ley para realizar las investigaciones de quejas y denuncias interpuestas contra servidores públicos (de la Administración Pública Federal).

Para tal efecto se concatenaron el texto constitucional y las entidades semánticas de las normas que regulan tanto la organización de los Órganos Internos de Control como el procedimiento de la investigación de las quejas y denuncias de referencia, con los principios administrativos propuestos por Henri Fayol, acreditándose que su unidad constituye una verdadera justificación crítica de la regulación jurídica que busca imponer sanciones a los servidores públicos implicados, que incumplen sus obligaciones.

QUINTA: Se evidenció que la falta de conexión entre los principios administrativos y la regulación tanto de los Órganos Internos de Control como del

procedimiento de la investigación de las quejas y denuncias genera intereses en conflicto que vulneran la objetividad con la cual se deben de conducir los investigadores, a efecto de examinar los hechos que se les presentan con base en la prueba y la razón.

En función de lo anterior, ya que la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal Mexicana no es objetiva debido a la presencia de intereses en conflicto derivados de la falta de coherencia normativa, por no acatarse en la regulación correspondiente la justificación ética derivada de los principios de la Administración General, se considera necesario el realizar acciones tendentes a dotar de verdadera autonomía a los Órganos Internos de Control, sustrayéndolos de la línea de mando del órgano fiscalizado.

En este sentido, la justificación crítica de la regulación de la investigación de quejas y denuncias contra servidores públicos de la Administración Pública Federal, implica la realización de estudios *ex ante* y de acciones *ex post* en la formulación de los enunciados lingüísticos prescriptivos que regulan tanto a las autoridades como los procedimientos correspondientes.

Como se demostró en el desarrollo del presente informe de investigación, el legalismo no es suficiente para dotar de verdadera fuerza a un orden normativo. El silogismo aristotélico efectivamente representa la validez positivista de una decisión; no obstante, carece de una justificación externa que vaya más allá de la utilización de una premisa mayor, una premisa menor y una conclusión válidamente jurídica. En este sentido se debe buscar una solución razonada, no solamente racional.

Por tal razón, se debe deconstruir el orden jurídico relacionado con la investigación de quejas y denuncias interpuestas contra servidores Públicos de la Administración Pública Federal, confrontando sus elementos cualitativos con la realidad, a efecto de verificar que los intereses en conflicto son la fuente de múltiples problemas de objetividad. Para ello, es necesario realizar una serie de

investigaciones empíricas en las cuales se tome como base la calidad de las investigaciones, no así su cantidad, puesto que el Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control resulta obsoleto en un mundo en donde lo que importa es la eficacia, no los números.

Así, los órganos del Poder Ejecutivo Federal relacionados con la materia, deben revalorar la forma en la cual se encuentra regulada actualmente la investigación de quejas y denuncias en el ámbito administrativo, a efecto encontrar una justificación ética de ésta que resulte en la eliminación de situaciones que generen intereses en conflicto en los investigadores.

APÉNDICE

SOLICITUD DE INFORMACIÓN AL IFAI Y RESPUESTA



Acuse de Recibo

03/06/2008 17:36:02

Solicitud de Información Pública o de Acceso a Datos Personales

Número de Folio 0002700099508

Solicitante:

Nombre o Razón Social:	Enrique Ubaldo López Lara
RFC:	
Representante:	
Domicilio:	

Unidad de enlace:

Dependencia o entidad:	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
------------------------	----------------------------------

Para efecto del cómputo del plazo establecido en el artículo 44 (en el caso de solicitudes de acceso a información pública) y 24 (para las solicitudes de acceso a datos personales), de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se ha recibido su solicitud con fecha 4 de Junio de 2008.

Al haber enviado su solicitud por medio electrónico, acepta que las notificaciones y resoluciones que se formulen en atención a la misma, se pondrán a su disposición en los plazos establecidos en la Ley referida, en esta página, misma que se obliga a consultar para dar seguimiento a su solicitud. En el caso de acceso a datos personales se expedirán copias simples o certificadas. La entrega de estos se hará en el domicilio de la Unidad de enlace o en el del solicitante mediante correo certificado con notificación.

El seguimiento a su solicitud podrá realizarlo, mediante el número de folio que se indica en este acuse, en la página de Internet con dirección:

<http://www.sisi.org.mx>

Si por alguna falla técnica del sistema, no pudiera abrir las notificaciones y resoluciones que se pongan a su disposición en esta página, deberá informarlo a la unidad de enlace de la dependencia o entidad a la que solicitó información en un plazo de 5 días hábiles, a fin de que se le notifique por otro medio.

Plazo de respuesta a la solicitud de acceso a información pública gubernamental:

Conforme se establece en los artículos 40 y 44 de la Ley referida, los tiempos de respuesta o posibles notificaciones referentes a su solicitud, son los siguientes:

Respuesta a la solicitud, indicando la forma y medio en que se pondrá a su disposición la información, así como en su caso, el costo:	20 días hábiles (02/07/2008)
Notificación en caso de que la información solicitada no sea de competencia de la dependencia o entidad:	5 días hábiles (11/06/2008)
Requerimiento para proporcionar elementos adicionales o corregir información que permitan localizar la información solicitada:	10 días hábiles (18/06/2008)
Notificación de ampliación de plazo para dar atención a la solicitud:	20 días hábiles (02/07/2008)
Respuesta a la solicitud, en caso de que haya recibido notificación de ampliación de plazo:	40 días hábiles (13/08/2008)
Acceso o envío de información una vez que indique el medio y forma de entrega y de tener costo, una vez efectuado el pago:	10 días hábiles

Conforme se establece en el artículo 24 de la Ley referida, los tiempos de respuesta o posibles notificaciones referentes a su solicitud de acceso a datos personales, son los siguientes:

Respuesta a la solicitud, indicando la forma y medio en que se pondrá a su disposición los datos personales, así como en su caso, el costo:	10 días hábiles (18/06/2008)
Requerimiento para proporcionar elementos adicionales o corregir información que permitan localizar los datos solicitados:	10 días hábiles (18/06/2008)
Acceso o envío de información una vez que indique el medio y forma de entrega y de tener costo, una vez efectuado el pago:	10 días hábiles



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

UNIDAD DE ENLACE
FOLIO: 0002700099508

México, D. F. a 2 de julio de 2008

C. SOLICITANTE

PRESENTE

Me refiero a su solicitud de información, con folio al rubro citado, a través de la cual requiere de esta Dependencia información diversa relacionada con los Titulares de los Órganos Internos de Control.

Al respecto, encontrará las respuestas a sus interrogantes, las cuales fueron resueltas por la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control (por lo que refiere a las preguntas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 y 9) y la Dirección General de Atención Ciudadana (por lo que se refiere a la pregunta 7).

1. Cuantos titulares de órganos internos de control y titulares de las áreas de quejas existen en la actualidad.

Existen 203 Titulares de Órganos Internos de Control y 13 titulares de las áreas de quejas

2. A cuantos titulares de los órganos internos de control y titulares de las áreas de quejas adscritos en las dependencias y entidades de la administración pública federal, se les paga con presupuesto de la Secretaría de la Función Pública.

A ninguno.

3. Quien ejerce el mando de los titulares de los órganos internos de control y de las áreas de quejas adscritos en las dependencias y entidades de la administración pública federal por parte de la Secretaría de la Función Pública.

La Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control según lo establecido en el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Función Pública y se establece la subordinación jerárquica de servidores públicos previstos en su Reglamento Interior, publicado el Miércoles 31 de agosto de 2005 en el Diario Oficial de la Federación.

4. De quien dependen jerárquica y funcionalmente los titulares de los órganos internos de control y de las áreas de quejas adscritos en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

De la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control según lo establecido en el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Función Pública y se establece la subordinación jerárquica de servidores públicos previstos en su Reglamento Interior, publicado el Miércoles 31 de agosto de 2005 en el Diario Oficial de la Federación.

5. Quien establece los programas de actividades de los titulares de los órganos internos de control y titulares de las áreas de quejas adscritos en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Los propios Órganos Internos de Control

6. En cuantos casos, dentro de las dependencias y entidades de la administración pública federal, se actualiza lo establecido en el artículo 66, párrafo quinto, del reglamento interior de la secretaría de la función pública, que a la letra dice:

“La función de titular de área de responsabilidades, auditoría y quejas podrá concentrarse en un mismo servidor público, teniendo las facultades propias de cada una de las áreas para efectos del ejercicio de las atribuciones que les confiere este Reglamento”

Específicamente por lo que se refiere a la figura del titular del área de quejas.

Se aclara que es el Artículo 69, párrafo quinto, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado el 27 de mayo de 2005 en el Diario Oficial de la Federación, en donde se menciona la cita textual. Y es en 32 órganos internos delegacionales del IMSS los casos en los que aplica.

7. ¿Los lineamientos y criterios técnicos y operativos en materia de atención ciudadana se encuentran publicados en el Diario Oficial de la Federación?

Los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de Atención Ciudadana, no se encuentran publicados en el Diario Oficial de la Federación. no obstante, dicha normatividad fue circulada internamente a través del documento sp/100/0803/2003 el 13 de noviembre de 2003, con su última actualización, con aplicación a partir del 01 de diciembre de 2003, además de encontrarse publicada en la página de internet <http://www.funcionpublica.gob.mx> en el portal de obligaciones de transparencia, en la fracción XVI información relevante.

8. Quien "contrata" a los titulares de los órganos internos de control y titulares de las áreas de quejas adscritos en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El Secretario de la Función Pública designa a los Titulares de los Órganos Internos de Control y Titulares de las Áreas de Quejas adscritos en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal con fundamento en el Art. 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Fracc. XII. Y en el Art. 6 Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Fracc. XX.

9. Quien le paga a los titulares de los órganos internos de control y titulares de las áreas de quejas adscritos en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Cada dependencia y entidad correspondiente.

Sin más por el momento aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo, reiterando que nos encontramos a sus órdenes en las oficinas que ocupa esta Unidad de Enlace, ubicada en Av. Insurgentes sur 1735, Col. Guadalupe Inn, Del. Álvaro Obregón. Teléfono 2000 3000 ext. 2214 y 2387.

Atentamente

Mtro. Sid Durán Ortíz

Coordinador Operativo de la Unidad de Enlace

Secretaría de la Función Pública

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo Parte General*, México, Editorial Porrúa, 2003.
- Teoría General de Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2005.
- ALEXY, Robert, *El concepto y la validez del Derecho*, 2ª ed., Trad. de Jorge M. Seña, Barcelona, España, Editorial Gedisa, 2004.
- ARISTOTELES, *Tratados de lógica (El organón)*, México, Ed. Porrúa, 2004, colección "Sepan cuantos...".
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo *et al.*, *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- ARROYO HERRERA, Juan Francisco, *Régimen Jurídico del Servidor Público*, México, Ed. Porrúa, 2004.
- ATIENZA, Manuel, *Introducción al Derecho*, México, Ed. Distribuciones Fontamara, 2003.
- BLANCHÉ, Robert, *La axiomática*, Trad. de Federico Osorio Altuzar, México, UNAM-Centro de Estudio Filosóficos, 1965.
- BARAHONA, Abel, *Metodología de trabajos científicos*, 4ª ed., Bogotá, Colombia, Ed. IPLER, 1984.
- BERTALANFFY, Ludwig Von, *Teoría General de los sistemas*, Trad. de Juan Almela, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- BOLAÑOS GUERRA, Bernardo, *Argumentación científica y objetividad*, México, UNAM-Facultad de Filosofía y Letras, 2002, colección Posgrado.
- BONORINO, Pablo Raúl y PEÑA AYAZO, Jairo Iván, *Argumentación judicial: construcción, reconstrucción y evaluación de argumentaciones orales y escritas*, 2ª ed., Bogotá, Colombia, Consejo Superior de la Judicatura-Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2005.

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 2001.
- CÁCERES NIETO, Enrique, *Lenguaje y Derecho: Las normas jurídicas como sistema de enunciados*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- CAMOU, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, 4ª ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (Coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, serie Doctrina Jurídica.
- CARBONELL, Miguel, *Para entender el Poder Judicial de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2005.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, serie Doctrina Jurídica.
- CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos*, México, Ed. Cárdenas Velazco, 2004.
- CIENFUEGOS SALGADO, David y RODRÍGUEZ LOZANO, Luis Gerardo (Coords.), *Actualidad de los servicios públicos en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, serie Doctrina Jurídica.
- DABIN, Jean, *Doctrina general del Estado: Elementos de filosofía política*, Trad. de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, serie Doctrina Jurídica.
- DEL PALACIO DÍAZ, Alejandro, *Introducción a la Teoría del Derecho*, 3ª ed., México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1999.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 2003.
- El Sistema de Responsabilidades de los servidores públicos*, México, Ed. Porrúa, 2001.

- FAYOL, Henri, *Administración industrial y general*, México, Ed. Herrero hermanos, sucs., 1998.
- FELIX TAPIA, Ricardo de la Luz, *Procedimiento Administrativo Disciplinario: Establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, Ed. Sista, 2005.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 43ª ed., México, Ed. Porrúa, 2003.
- FINNIS, John, *Ley natural y derechos naturales*, Buenos Aires, Argentina, Ed. Abeledo Perrot, 2000.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 30 ed., México, Ed. Porrúa, 2004.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Derechos de los servidores públicos*, México, INAP-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Arturo, *Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004.
- GONZÁLEZ LLACA, Edmundo, *Corrupción: patología colectiva*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- GUERRERO OROZCO, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, México, UNAM, 1990.
- HÄBERLE, Peter, *El Estado Constitucional*, Trad. de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, serie Doctrina Jurídica.
- HART, Herbert Lionel Adolphus, *El concepto de derecho*, Trad. de Genaro R. Carrió, Buenos Aires, Argentina, Abeledo-Perrot, 1961.
- HUERTA OCHOA, Carla, *Conflictos normativos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, serie Doctrina Jurídica.
- JUÁREZ MEJÍA, Godolfinio, *La constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, México, Ed. Porrúa, 2002.

- KAPLAN, Marcos, *Estado y Sociedad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.
- KELLEY HERNÁNDEZ, Santiago A, *Teoría del Derecho Procesal*, 4ª ed., México, Ed. Porrúa, 2003.
- KELSEN, Hans, *Introducción a la Teoría Pura del Derecho*, 3ª ed., Trad. de Emilio Óscar Rabasa Mishkin, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Teoría pura del Derecho*, Trad. de Roberto J. Vernengo, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, serie Estudios Doctrinales.
- LASSALLE, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, Trad. de W. Roces, Madrid, España, Ed. Cénit, 1931.
- LLAMAS M., Agustín y DE LEÓN G., Rodrigo, *Para entender el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2005.
- LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo, *Interpretación constitucional*, Bogotá, Colombia, Consejo Superior de la Judicatura-Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2002.
- LÓPEZ RUIZ, Miguel, *Elementos para la investigación (Metodología y redacción)*, 3ª ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, serie Enseñanza del Derecho y Material Didáctico.
- Normas técnicas y de estilo para el trabajo académico*, 4ª ed., México, UNAM, 2003, colección Biblioteca del Editor.
- Teoría y práctica del uso de la coma: el signo básico de la escritura*, México, Ediciones Dolver, 2003.
- LOZANO, José María, *Derecho constitucional patrio*, México, Imprenta del Comercio, 1876, Tratado de los Derechos del Hombre.
- LUHMANN, Niklas, *El Derecho de la sociedad*, trad. de Javier Torres Nafarrate, Universidad Iberoamericana, 2002, colección Teoría Social.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, México, Ediciones Coyoacán, 2004.

- MARMOR, Andrei, *Interpretación y teoría del Derecho*, Trad. de Marcelo Mendoza Hurtado, Barcelona, España, Ed. Gedisa, 2001.
- MARQUET GUERRERO, Porfirio, *La estructura constitucional del Estado Mexicano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975, serie Estudios Doctrinales.
- MÁRQUEZ ROMERO, Raúl, *Criterios editoriales del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la enciclopedia jurídica mexicana*, 2ª ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- MARTINEZ MORALES, Rafael Ignacio, *Derecho Administrativo 1er y 2º cursos*, México, Ed. Oxford University Press, 2004.
- Derecho Administrativo 3er y 4º cursos*, México, Editorial Oxford University Press, 2005.
- MERINO, María Eugenia, *Escribir bien, corregir mejor: corrección de estilo y propiedad idiomática*, México, Ed. Trillas, 2001.
- MINOR MOLINA, José Rafael y ROLDÁN XOPA, José, *Manual de técnica legislativa*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *El valor de la Constitución Normativa*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, serie Ensayos Jurídicos.
- MOUZELIS, Nicos P., *Organización y Burocracia –Un Análisis de las Teorías Modernas sobre Organizaciones Sociales-*, Barcelona, España, Ediciones Península Barcelona, 1991.
- MUÑOZ AMATO, Pedro, *Introducción a la Administración Pública I*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- MURO RUÍZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, serie Doctrina Jurídica.
- NACIF, Benito, *Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2005.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.

- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Teoría y dogmática de los Derechos Fundamentales*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- ORDOÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando (Coord.), *El derecho a la lengua de los pueblos indígenas*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, serie Doctrina Jurídica.
- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, México, Ed. Porrúa, 2001.
- ORTIZ URIBE, Frida Gisela, *Diccionario de metodología de la investigación científica*, 2ª edición, México, Ed. Limusa, 2008.
- PÉREZ BERMEJO, Juan Manuel, *Coherencia y sistema jurídico*, Barcelona, España, Ed. Marcial Pons, 2006.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, *Deontología Jurídica: Ética del Abogado y del Servidor Público*, México, Ed. Porrúa, 2005.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Ed. Porrúa, 1997.
- RABASA MISHKIN, Emilio Óscar, *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, serie Estudios Históricos.
- Historia de las constituciones mexicanas*, 3ª edición, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, serie Textos y Estudios Legislativos.
- RAZ, Joseph, *El concepto de sistema jurídico*, Trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, serie Estudios Doctrinales.
- REYES HEROLES, Federico, *Corrupción: de los ángeles a los índices*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2003.
- REYES PONCE, Agustín, *Administración de Empresas. Primera parte*, México, Ed. Limusa Noriega, 1989.
- Administración de Empresas. Segunda parte*, México, Ed. Limusa Noriega, 1989.

- ROSS, Alf, *El concepto de validez y otros ensayos*, 4ª edición, México, Ed. Distribuciones Fontamara, 2001.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, Grupo Editorial Tomo, 2003.
- SANCHEZ GÓMEZ, Narciso, *2º Curso de Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 2005.
- SÁCHICA, Luis Carlos, *Constitucionalismo Mestizo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- SANTIAGO NINO, Carlos, *Introducción al análisis del Derecho*, 2ª edición, Buenos Aires, Argentina, Ed. Astrea, 2003, colección mayor: Filosofía y Derecho.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo: primer curso*, 24ª ed., México, Ed. Porrúa, 2003.
- Derecho Administrativo: segundo curso*, 24ª ed., México, Ed. Porrúa, 2003.
- SILVA, José Alfonso Da, *Aplicabilidad de las normas constitucionales*, Trad. de Nuria González Martín, México, UNAM-Instituto de Investigaciones jurídicas, 2003.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando y CÁCERES NIETO, Enrique (Coords.), *Teoría del Derecho y Conceptos Dogmáticos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Razonamiento y argumentación jurídica: El paradigma de la racionalidad y la ciencia del derecho*, 2ª edición, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, serie Doctrina Jurídica.
- Sobre el sistema jurídico y su creación*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976, serie Estudios Doctrinales.
- TAMAYO Y TAMAYO, Mario, *Diccionario de la investigación científica*, 2ª ed., México, Ed. Limusa, 2007.
- Mario, *Metodología formal de la investigación científica*, México, Ed. Limusa, 2007.

- TAYLOR, Frederick Winslow, *Principios de la administración científica*, México, Ed. Herrero hermanos, 1998.
- TORRÉ, Abelardo, *Introducción al Derecho*, 14ª edición, Buenos Aires, Argentina, Ed. Abeledo-Perrot, 2003.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, serie Doctrina Jurídica.
- VALLE ESPINOZA, Alfredo del, *Derecho procesal legislativo*, México, Congreso de la Unión, 2001.
- VALLS HERNÁNDEZ, Sergio Armando, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 2004.
- WEBER, Max, *¿Qué es la Burocracia?*, México, Ediciones Coyoacán, 2005.

OTRAS FUENTES

- ATIENZA, Manuel, *Contribución para una teoría de la legislación*, en http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01361620813462839088024/cuaderno6/Doxa6_21.pdf.
- BOLAÑOS CACHO GUZMÁN, Raúl, *El principio de igualdad en el régimen disciplinario de los servidores públicos en el Amparo Constitucional en España y México*, México, Secretaría de Gobernación, 2006.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- Código Federal de procedimientos Civiles.
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CORTINA ORTS, Adela, *La justificación ética del Derecho como tarea prioritaria de la Filosofía Política. Un discusión desde John Rawls*, en http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01474174522381695209079/cuaderno2/numero2_8.pdf.

FILSFISH, Ángel, “*Gobernabilidad y consolidación democrática*”, en *revista mexicana de sociología*, México, N° 3, julio-septiembre de 1989.

GARCÍA AMADO, José Antonio, *Sobre lo modos de conocer el Derecho. O de cómo construir el objeto jurídico*, en http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01475285622392795209079/cuaderno11/doxa11_08.pdf.

GUASTINI, Ricardo, *Derechos implícitos*, <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/NOTICIASYSUCESOS/2009/Guastini%20derechos%20implicitos.pdf>.

Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, México, publicación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, 2001.

[http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capítulo 21.pdf](http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capítulo%2021.pdf), consultada el 6 de octubre de 2009.

HUSAIN ABD AL FATAH GARCÍA, Sheij, *Una exposición del Derecho Islámico: Historia del pensamiento y la doctrina jurídica y teoría general de la Ley Islámica*, 2003, consultado en www.biab.org el 9 de octubre de 2009.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública.

MARCILLA, Gema, *Sobre contribución a una teoría de la legislación de Manuel Atienza*, en http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01361653113462832088024/isonomia11/isonomia11_12.pdf.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., en www.rae.es.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, *Código ético de conducta de los servidores públicos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, serie Estudios Doctrinales.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos en Materia de Atención Ciudadana*, México, s.e., 2003.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Temas de Derecho Administrativo*, México, Ed. s.e., 2007, p. 21.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La división de poderes*, México, 2005, serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Ed. s.e., 1985, serie Textos y Estudios Legislativos.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1984.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Ed. s.e., 1987.

www.academia.org.mx/historia.php, consultada el 6 de octubre de 2009.

ZUBIETA RUSSI, Gonzalo, *Lógica deductiva*, consultado en <http://www.filosoficas.unam.mx/~atocha/Documents/LogicaDeductiva.pdf>.