



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO.

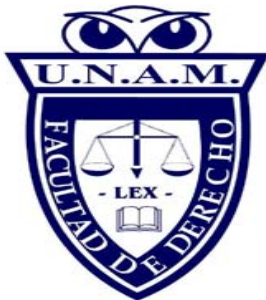
FACULTAD DE DERECHO.

EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DESDE LA
PERSPECTIVA DEL CONTROL INTERNO DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A

SORAYA YOLOTZIN TORRES CUADRA.



ASESOR DE TESIS:

LIC. FRANCISCO SALVADOR MORA GALLEGOS.

CIUDAD UNIVERSITARIA

2014.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria D. F., a 10 de noviembre 2014

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

La pasante de esta Facultad, **Torres Cuadra Soraya Yolotzin** con número de cuenta **307287069**, ha elaborado la tesis denominada **“EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL CONTROL INTERNO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”** bajo la dirección del **Lic. Francisco Salvador Mora Gallegos**, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ
DIRECTORA DEL SEMINARIO
TURNO VESPERTINO

C.c.p.- Dra. María Leoba Castañeda Rivas.-Directora de la Facultad de Derecho UNAM.-
C.c.p.- Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles, Secretario General.-oficina de Exámenes Profesionales.-
C.c.p.-Alumna.- Torres Cuadra Soraya Yolotzin

SNA/*rzm



ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	5
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I. CONCEPTOS GENERALES.....	13
1. Administración Pública.....	15
1.1. Concepto.....	15
1.2. Formas de Organización de la Administración Pública.....	22
1.3. Composición de la Administración Pública Federal en México.....	29
2. Servidor público.....	36
2.1. Concepto.....	36
2.2. Servidor público, Funcionario y Empleado.....	42
3. Corrupción.....	47
3.1. Concepto.....	47
3.2. Efectos de la Corrupción en el funcionamiento de la Administración Pública.	53
CAPÍTULO II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	61
1. Antecedentes Internacionales.	63
2. Antecedentes Nacionales.	68
2.1. Época Prehispánica.	68
2.2. Época Colonial.	69
2.3. México Independiente.	72
2.4. México Contemporáneo.....	74

CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO.....81

1. Marco Nacional.....	83
1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	84
1.2. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	93
1.2.1. Obligaciones de los Servidores Públicos.....	95
1.2.2. Procedimiento de Responsabilidad Administrativa.....	99
1.2.3. Sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos.....	105
1.3. Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública: Órganos Internos de Control.....	108
1.4. Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.....	111
1.4.1. Principios contenidos en el Código de Ética Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.....	112
2. Marco Internacional.....	115
2.1. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....	116
2.2. Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos.....	119
2.3. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.....	121

CAPÍTULO IV. DERECHO COMPARADO.....125

1. Las Agencias Anticorrupción en el mundo.....	127
2. Chile.....	129
3. España.....	144

CAPÍTULO V. COMISIÓN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.....	155
1. Origen.....	157
2. Naturaleza Jurídica.....	165
3. Atribuciones.....	175
4. Propuesta Personal.....	183
CONCLUSIONES.....	187
ANEXO UNO.....	199
ANEXO DOS.....	205
BIBLIOGRAFÍA.....	213

AGRADECIMIENTOS.

Este trabajo de investigación representa un gran logro dentro de mi vida académica y profesional porque en él está plasmado mi esfuerzo y el conocimiento adquirido a mi paso por la Facultad de Derecho; sin embargo, también está el esfuerzo de las personas que me rodean y sin las que la elaboración de este trabajo no hubiera sido posible, es por ello que en estas líneas quiero agradecer su apoyo.

En primera instancia quiero agradecer a Dios por la gracia de vivir y por todas las bendiciones que he recibido de él a lo largo de mi vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por recibirme en sus aulas desde la Preparatoria y abrirme los ojos al mundo del conocimiento, haciéndome una mejor persona. Gracias a los profesores y profesoras que han compartido su tiempo y conocimientos conmigo, espero algún día poder retribuir un poco de lo mucho que he recibido de ellos.

A mis padres, Soraya Cuadra y Noé Torres, por darme la vida y siempre cuidar de mí, a ustedes debo lo que soy y estoy muy orgullosa de ser su hija.

Mami, gracias por cuidarme, por tus consejos, por apoyar mis decisiones y darme confianza y libertad, te quiero mucho.

Papi, gracias por tu presencia incondicional, por tu cariño, tu ejemplo y el apoyo que me diste en la realización de este trabajo, te quiero mucho.

A mis hermanos, Metzli y Javier, porque son las personas más importantes en mi vida y sé que siempre puedo contar con ellos, me siento muy orgullosa de ustedes y los quiero mucho.

A mis abuelas, Leonor Torres y Lucy Clavel, porque siempre han cuidado de mí y me han apoyado, cada una a su modo, no tengo con qué pagar todo lo que

han hecho por mí y agradezco tenerlas en mi vida porque son dos ejemplos de fortaleza y trabajo.

A mis tíos Xiumara Cuadra y Sadot Andrade, por su apoyo, sus consejos y ejemplo, mismo que me ha servido como motivación para superarme profesionalmente.

A mis tías, Aurora Clavel, María Torres, Yolanda Clavel, Melissa Rivas, Mercedes Carrillo y Emilia Bernal, porque siempre han estado presentes en las etapas importantes de mi vida y son mujeres incansables y ejemplo de superación.

En memoria de mi tía Camerina Torres, gracias por todo el amor que me diste; y de mi tía Gabriela Clavel, gracias por todos los consejos y por cuidarme. Siempre las recuerdo con mucho cariño.

A toda mi familia, tíos, tías, primos y primas, porque son un gran apoyo y forman una parte sumamente importante en mi vida y en este logro.

Al licenciado Munir Chalela Solano, por ser un ejemplo en mi vida académica y profesional, por motivarme a decidir esforzarme un poco más y realizar este trabajo, gracias por abrirme las puertas de su despacho. Gracias también a Sofía, Erika, Karla, Munir, Guillermo y Carlos, fue increíble trabajar con ustedes.

A quienes trabajan en las Notarías 140 y 236 del Distrito Federal, porque he encontrado en ellos, además de amistad, a personas sumamente inteligentes, capaces y que se esfuerzan por superarse y hacer bien su trabajo.

A mis amigos, Viviana, Ana, Anayelli, Alejandra, Soledad, Citlaly, Tito y Omar, porque al lado de ustedes he pasado horas de estudio, exámenes, entregas de trabajos, pero también hemos compartido momentos muy divertidos que nunca olvidaré, gracias por su amistad y por estar al pendiente de este trabajo.

A todos los Abogados y Servidores Públicos que han elegido la honestidad como una forma de vida y que honran su profesión, gracias porque es por ustedes que nuestro país tiene una esperanza de crecer y lograr que todos los mexicanos tengamos las mismas oportunidades para desarrollarnos.

Finalmente, quiero agradecer de una forma especial a mi asesor de tesis, el licenciado Francisco Salvador Mora Gallegos, por su tiempo, paciencia y dedicación en la elaboración de este trabajo, es un orgullo haber sido su alumna y haber vivido esta aventura con su guía.

INTRODUCCIÓN.

El Combate a la Corrupción ha sido uno de los principales estandartes políticos en el México Contemporáneo; sin embargo, y no obstante las Leyes e Instituciones que se han creado en la materia, la Corrupción en la que incurren los Servidores Públicos, en este caso en el ámbito Federal, no ha disminuido y se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el desarrollo de nuestro país y para el cumplimiento de las normas jurídicas. El presente trabajo de investigación es un esfuerzo para conocer el marco normativo que rige el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal y las modificaciones que éste sufrirá a partir de las reformas estructurales en la materia impulsadas a partir de 2012.

En el primer capítulo se retoman los conceptos de “Administración Pública”, “Servidor Público” y “Corrupción Administrativa” propuestos por la doctrina y por las disposiciones jurídicas, analizando también aspectos relativos a ellos, como lo son las formas en que se organiza la Administración Pública, los tipos de Servidores Públicos en México y los efectos de la Corrupción en las instituciones y servicios públicos.

En el segundo capítulo se exponen los antecedentes históricos de la Corrupción y los mecanismos que se han implementado para combatirla o por lo menos contenerla; iniciando por brindar un panorama general de lo que ocurría en las Antiguas Grecia y Roma, en la Edad Media y en el Siglo XX, esta última etapa influenciada por el desarrollo del Derecho Internacional. En el ámbito nacional, se expone la forma en que eran sancionados los escasos Actos de Corrupción en la Época Prehispánica, la gran oportunidad para el desarrollo de la Corrupción que significó la Época Colonial y su constante presencia en el México Independiente y en los Gobiernos Contemporáneos.

El tercer capítulo ofrece una introducción al marco jurídico vigente en México de Control del actuar de los Servidores Públicos, partiendo de las disposiciones constitucionales, pasando por la Ley Federal de Responsabilidades

Administrativas de los Servidores Públicos –haciendo especial énfasis en el Procedimiento Disciplinario que prevé esta ley para determinar la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos- analizando la figura de los Órganos Internos de Control y el Código de Conducta de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

El cuarto capítulo es de Derecho Comparado, en él se analiza brevemente a las Agencias Anticorrupción, instituciones que han sido una opción para el Combate de este fenómeno alrededor del mundo; se analiza también el marco jurídico que regula la Responsabilidad Administrativa de los Empleados Públicos de la República de Chile, nación que posee uno de los índices más bajos de Corrupción en Latinoamérica y en el mundo, de acuerdo con los índices internacionales de percepción de este fenómeno; así como el marco jurídico de España, nación íntimamente relacionada con México y que se ve severamente aquejada por la Corrupción.

Finalmente, el quinto capítulo se dedicó al análisis del Órgano Constitucional Autónomo que se ha propuesto crear para sustituir a la Secretaría de la Función Pública; recordemos que con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de enero de 2013 se derogó el artículo 37 de esta ley, con lo que se ordenó la desaparición de dicha dependencia, misma que, entre otras atribuciones, tenía la de dirigir la función de Control Interno en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, a través de los Órganos Internos de Control o Contralorías Internas.

Este último capítulo se denomina “Comisión Nacional Anticorrupción”, ya que esta fue la denominación propuesta en un principio por los Senadores de la República; se expone el origen de dicho órgano, para seguir con el análisis de su naturaleza jurídica –de acuerdo con la propuesta de los legisladores- y de las atribuciones que tentativamente tendría para fortalecer el Combate a la Corrupción en nuestro país.

En la parte final de este capítulo se desarrollan mis propuestas respecto de este órgano y su relación con los Órganos Internos de Control, con la finalidad

de aportar al fortalecimiento del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos y lograr disminuir la desigualdad social en nuestro país.

CAPÍTULO I. CONCEPTOS GENERALES.

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.1. CONCEPTO.

“[la administración] acompaña al hombre desde la cuna hasta el sepulcro y todavía antes y después de esos linderos del mundo tiene deberes que cumplir porque espera a las generaciones en las puertas de la vida y vela por su reposo en la mansión de los muertos”.

- Manuel Colmeiro.

Si acudimos al origen etimológico de la palabra “Administración”, encontramos que proviene del latín *administrare*, que deriva de *ad* que significa “a” y de *ministrare* que se traduce como “servir”, o bien, de la contracción de las raíces *ad manus trahere*, que se interpretan como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa. Podemos notar que en ambos casos, este término proporciona una idea de servicio o de manejo de alguna cosa o bien.

Jorge Olivera Toro sostiene en su *Manual de Derecho Administrativo*, que es posible hallar una idea rudimentaria de lo que es la Administración en el momento en que dos hombres se ayudan para mover una piedra que ninguno de los dos ha podido mover solo, debido a que esta simple acción implica una actividad humana en conjunto que prevé, organiza, manda, coordina y que tiene como finalidad servir a alguien.

En la Antigua Roma, el Administrador era aquella persona a la que se le confiaban funciones públicas, por lo que el vocablo Administración hacía referencia al Gobierno. Cabe precisar que en ese entonces las funciones de

carácter Administrativo no se diferenciaban claramente de aquellas relacionadas con la justicia, la economía o la fiscalización, por ejemplo.

La Administración, como bien señala Rodrigo Moreno en su obra *La Administración Pública Federal en México*, es un fenómeno presente en cada momento de la vida del hombre, ya que éste se ayuda de ella para organizar su vida y desarrollo; asimismo, la concibe como “la acción organizativa que se da para conseguir determinados fines mediante el empleo de ciertos instrumentos”.¹

Por su parte, la Real Academia de la Lengua Española indica que administrar es “gobernar; dirigir una institución; ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes”.²

Rafael de Pina en su *Diccionario de Derecho* dice que la Administración es la “actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza –pública o privada- con objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su destino”.³ En este concepto podemos destacar que la Administración es una actividad que se refiere a la organización de recursos con la finalidad de garantizar el cumplimiento de un objetivo previamente fijado.

¹ Moreno Rodríguez, Rodrigo, *La Administración Pública Federal en México*, México, IJ-UNAM, 1980, p. 73.

² *Diccionario de la Lengua Española, España*, Real Academia Española, 2014. <http://lema.rae.es/drae/?val=administracion>

³ De Pina, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 2005, p. 59.

Andrés Serra Rojas en su obra *Derecho Administrativo* destaca que la Administración conlleva la cooperación de los grupos sociales para alcanzar los objetivos que se han propuesto. La Administración para él, se identifica con un proceso y al mismo tiempo con los órganos que determinan su organización.

Así, Jorge Olivera Toro, también en su *Manual de Derecho Administrativo*, concluye que la Administración puede conceptualizarse desde diferentes puntos de vista. En un sentido amplio, es un conjunto de actividades realizadas por el hombre con miras a una finalidad; atendiendo a su origen etimológico, se identifica con el servicio, el manejo y la gestión; en un concepto vulgar, es la gestión de bienes o el cuidado de una hacienda; desde un punto de vista subjetivo es necesario atender a los órganos o personas que la realizan; finalmente, desde un punto de vista objetivo, la Administración es una actividad de naturaleza especial realizada para la satisfacción de necesidades públicas.

Para efectos del presente trabajo, se considera que la Administración es una actividad que realiza el hombre organizado en comunidad, a fin de alcanzar el bien común, a través de la captación, gestión, cuidado, conservación y distribución de los recursos con los que éste cuenta.

Partiendo del concepto anterior, es posible sostener que la Administración está presente en cualquier ámbito de la vida del hombre organizado en Sociedad; sin embargo, lo que se pretende conceptualizar en el presente apartado es a la Administración que posee un carácter público.

Encontramos que la palabra Público deriva, al igual que el vocablo Político, de la raíz Pul que significa amplitud o multiplicidad; mismo que derivó en el griego *Polis* (Ciudad o Estado) y en el latín *Populos* (Pueblo); ambos términos hacen referencia al conjunto, a lo colectivo o comunitario. Por ello, los romanos y los griegos identificaban al Estado por su carácter colectivo, con los términos “Polis” y “República”.

Entonces, lo Público se concibe en oposición a Privado, como “todo aquello que atañe o interesa al Estado o a la comunidad”,⁴ o bien, como lo hace la Real Academia de la Lengua Española, lo “perteneiente o relativo a todo el pueblo, común del pueblo o ciudad. Se dice de la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo, como contrapuesto a privado.”⁵

Ahora bien, los conceptos de Administración Pública que proporciona la doctrina son numerosos y muy diversos; sin embargo, es importante que previo al estudio de ellos se establezca una idea preliminar de lo que este concepto implica.

Así, tenemos que la Administración Pública es una creación social que forma parte esencial del Estado, específicamente del Poder Ejecutivo. De acuerdo con lo expuesto por Jorge Fernández Ruíz en su libro *Derecho Administrativo y Administración Pública*, la Administración Pública tiene a su cargo la

⁴ De Pina, Rafael, Op. Cit., nota 3, p. 426.

⁵ *Diccionario de la Lengua Española, España, Real Academia Española, 2014,* <http://lema.rae.es/drae/?val=publico>

responsabilidad de desarrollar la Función Administrativa del Estado y su organización está determinada por el marco jurídico nacional.

Por otra parte, cabe aclarar que al hablar simplemente de Administración se hace referencia a una actividad, mientras que la Administración Pública es concebida también como el conjunto de órganos que realizan, como ya se dijo, la Función Administrativa del Estado.

Para Gabino Fraga, la Función Administrativa en un sentido negativo es aquella que no es la Legislativa ni la Judicial y, partiendo de un criterio formal, es aquella actividad ininterrumpida realizada “bajo un Orden Jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales y de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”.⁶

José Roldán Xopa sostiene en su obra *Derecho Administrativo* que el concepto propuesto anteriormente se limita a describir solamente al Acto Administrativo, dejando de lado al resto de las actuaciones administrativas. Por su parte, Jorge Fernández Ruíz propone un concepto más claro, señalando que la Función Administrativa es aquella que “tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas... implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos”.⁷

Retomando la conceptualización de la Administración Pública, cabe señalar que Rafael Martínez Morales en su libro *Derecho Administrativo 1er y 2º*

⁶ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 41ª Ed., México, Porrúa, 2001, p. 63.

⁷ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 2ª Ed., México, Porrúa, 2008, p. 54.

Cursos, la concibe como una disciplina cuyo objeto de estudio está conformado por los entes que dependen o están vinculados con el Poder Ejecutivo y que, a su vez, implica las acciones de carácter administrativo que realiza el Poder Público.

Para Miguel Acosta Romero, conforme a lo señalado en su *Compendio de Derecho Administrativo: parte general*, la Administración Pública representa una parte del Estado integrada por un conjunto de órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo y que se encuentran organizados de forma jerarquizada; la actuación de estos órganos es permanente y persigue en todo momento el Interés Público.

Entonces, hay diferentes puntos de vista, entre ellos el orgánico y el material, desde los cuales se puede conceptualizar a la Administración Pública:

... la Administración Pública puede entenderse desde dos puntos de vista: uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista forma o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos.⁸

Jorge Fernández Ruíz propone en su libro *Derecho Administrativo y Administración Pública*, el siguiente concepto de Administración Pública:

...la administración pública es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras

⁸ Fernández Ruíz, Jorge (Coord.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 11.

públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.⁹

Omar Guerrero Orozco, en su libro *Principios de la Administración*, retoma lo expuesto por Carlos Juan Bonnin a inicios del Siglo XIX, quien señalaba respecto de la Administración Pública, lo siguiente:

- a) La Administración nació con la comunidad.
- b) La conservación de la Sociedad es el principio de la Administración.
- c) La Administración es el Gobierno de la Comunidad.
- d) Su carácter es la acción social y su atribución es la ejecución de leyes de interés general.

Por lo tanto, es apropiado afirmar que la Administración Pública se justifica a través de su finalidad, que consiste en alcanzar el bien común para la comunidad a la que sirve.

En este tenor, Rodrigo Moreno señala que “su misión fundamental es coordinar los esfuerzos, los recursos y los instrumentos puestos a su servicio para que conjuntamente con los particulares se logre la meta fundamental del Estado: el bien común. De aquí la justificada expresión de Jellinek al señalar que la administración es el “brazo ejecutor” del gobierno que realiza la función más importante del Estado.”¹⁰

Finalmente, es importante tener presente que “la administración pública – caracterizada como la actividad del Estado- tiene como objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad.”¹¹

⁹ Fernández Ruíz, Jorge, Op. Cit., nota 7, p. 281.

¹⁰ Moreno Rodríguez, Rodrigo, Op. Cit., nota 1, p. 102.

¹¹ Guerrero Orozco, Omar, *Principios de la Administración Pública*, Colombia,

En la mayoría de los anteriores conceptos propuestos, los autores coinciden al destacar ciertos elementos que caracterizan a la Administración Pública, estos son:

- a) Está integrada por un conjunto de dependencias y entidades que están ligadas directa o indirectamente al Poder Ejecutivo.
- b) Se encarga de realizar la Función Administrativa del Estado.
- c) Su organización se encuentra determinada por el marco jurídico nacional.
- d) Implica la cooperación de los grupos sociales para alcanzar determinados objetivos.
- e) Su finalidad es alcanzar el bien común y satisfacer las necesidades públicas.

Por lo tanto, es posible afirmar que la Administración Pública es el conjunto de dependencias y entidades que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo y que se encargan de ejecutar la Función Administrativa del Estado, persiguiendo en todo momento la satisfacción de las necesidades públicas y el bien común.

1.2. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Las formas de organización administrativa son la manera en que se integra y ordena la Administración Pública para ejercer la Función Administrativa del Estado; asimismo, “son instrumentales para el cumplimiento de los fines de interés público.”¹²

En su *Compendio de Derecho Administrativo: parte general*, Miguel Acosta Romero asegura que estas tendencias tienen la finalidad de lograr unidad en la acción, dirección y ejecución de los fines del propio Estado.

Escuela Superior de Administración Pública, 1997, pp. 24 y 25.

¹² Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford, 2008, p. 215.

Es importante hacer hincapié en que la existencia de estas formas de organización atiende a la necesidad que tiene la Administración Pública para organizarse y distribuir sus funciones de una manera más eficaz y acorde a la realidad que enfrenta. De acuerdo con Jorge Fernández Ruíz, se trata de tendencias que lejos de excluirse, coexisten y se complementan, debido a que las tres tienen el objeto común de racionalizar el funcionamiento de la propia Administración Pública.

Los autores administrativistas difieren al determinar cuáles son estas formas de organización; sin embargo, la mayoría de los autores coinciden en destacar tres, que son las siguientes:

- a) Centralización Administrativa.
- b) Desconcentración Administrativa.
- c) Descentralización Administrativa.

Las dos primeras formas son consideradas como la Administración Directa del Estado, debido a que están integradas por órganos jerárquicamente subordinados a él; mientras que, la tercera conforma la Administración Indirecta, representada por personas públicas diferentes del Estado, pero que conservan un carácter estatal.

La **Centralización Administrativa** implica reunir las decisiones de las actividades del Estado y de la propia Administración Pública en su centro. “Es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública”.¹³

Gabino Fraga en su libro *Derecho Administrativo*, afirma que la Centralización Administrativa “existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar

¹³ Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo: 1er. y 2º cursos*, 4ª Ed., México, Oxford, 2000, p. 55.

a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública”.¹⁴ Ésta se caracteriza por “depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción, y la facultad de designar a los agentes de la administración pública”.¹⁵

Relacionado con esta última idea, cabe mencionar que un aspecto relevante en la Centralización Administrativa es la existencia de una relación jerárquica entre los órganos, sus titulares y el titular del órgano supremo de la Administración. Esta relación sigue una escala piramidal e implica una serie de poderes, que son facultades con las que el superior jerárquico cuenta frente a sus subordinados, permitiendo la unidad en la actividad administrativa. Dichos poderes son:

- a) Poder de Mando.
- b) Poder de Nombramiento.
- c) Poder de Remoción.
- d) Poder de Decisión.
- e) Poder de Vigilancia.
- f) Poder Disciplinario.
- g) Poder de Revisión.
- h) Poder para Resolver Conflictos de Competencia.

El ejercicio del **Poder de Mando** consiste en la facultad a cargo del superior jerárquico para dictar una serie de órdenes o instrucciones dirigidas a sus subordinados, y así dar impulso a la actividad administrativa.

El **Poder de Nombramiento** es la facultad con la que cuenta el titular del órgano superior, a fin de designar a discreción a sus colaboradores. En el caso de nuestro país, es el Presidente de la República quien cuenta con esta facultad respecto de los Secretarios de Estado. Cabe precisar que este poder

¹⁴ Fraga, Gabino, Op. Cit., nota 6, p. 165.

¹⁵ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo II: Lecciones de Cátedra*, México, UNAM, 1995, p. 17.

está limitado por las disposiciones constitucionales y legales que rigen el puesto del que se trate.

Respecto a esta facultad, Miguel Acosta Romero, realiza una crítica a sus características; señalando que debido al gran número de nombramientos que debe realizar el Presidente de la República, se genera una gran concentración de poder político en el Jefe del Estado mexicano. Por otra parte, la relación que surge como consecuencia del nombramiento, es más una relación personal que jurídica, lo que muchas veces implica un deber de lealtad y obediencia hacia el superior.

Asimismo, el Poder de Nombramiento, tiene aparejado el **Poder de Remoción**, es decir, el titular facultado para designar, también está facultado para retirar a la persona del empleo cuando así lo considere pertinente.

El **Poder de Decisión** permite que el superior jerárquico elija de entre varias alternativas de resolución la que considere más adecuada, esta determinación debe ser acatada siempre por el subordinado.

En virtud del **Poder de Vigilancia** el superior está facultado para inspeccionar las actuaciones de sus subordinados, a fin de detectar si éstos no cumplen con las órdenes o decisiones que previamente él les ha dirigido, o bien, para saber si cumplen con las obligaciones que la ley les establece. Permite al superior jerárquico determinar cuando uno de sus subordinados incurre en algún tipo de Responsabilidad, ya sea Administrativa, Civil o de carácter Penal. Esta facultad se ejerce a través de visitas, inspecciones, supervisiones, auditorías e informes.

El **Poder Disciplinario** “es la facultad de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente, en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos.”¹⁶

¹⁶ Fernández Ruíz, Jorge, *Op. Cit.*, nota 7, p. 285.

En este sentido, la ley establece las sanciones a las que se hacen acreedores los Servidores Públicos que no cumplen con las obligaciones que ésta les establece. Dichas sanciones comprenden la Amonestación Privada o Pública, Suspensión Temporal, Inhabilitación Temporal, Sanción Económica y Destitución del Empleo.

Cabe precisar que la determinación de una Responsabilidad Administrativa realizada en virtud de este poder, no excluye las Responsabilidades de carácter Civil y Penal. Las implicaciones de esta facultad se verán a mayor profundidad en los próximos capítulos del presente trabajo de investigación.

El **Poder de Revisión** consiste en la facultad que posee el superior jerárquico para revisar la actuación del inferior y, de ser necesario, suspender, modificar, anular o confirmar los actos o resoluciones elaborados por éste. Esta facultad nada tiene que ver con el Recurso de Revisión, ya que éste último es un medio de impugnación con el que cuenta el particular en contra de los actos de la autoridad.

Haciendo uso del **Poder para Resolver Conflictos de Competencia**, el superior jerárquico está en posibilidad de determinar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer sobre determinado asunto donde varios o ninguno pretende serlo. La importancia de esta facultad radica en que permite que la actividad de la Administración Pública continúe y no se vea afectada por una controversia de esta naturaleza.

Finalmente, cabe comentar que la Centralización Administrativa ofrece como ventaja, de acuerdo con Jorge Fernández Ruíz, una Administración uniforme y fuerte, derivado de la unidad de dirección y acción; mientras que su lejanía con el administrado, la burocracia y el excesivo formalismo procesal, representan sus principales desventajas.

La **Desconcentración Administrativa** para Rafael Martínez Morales, de acuerdo a lo expuesto en su obra *Derecho Administrativo 1er Curso*, es una forma de organización en la que los entes públicos que forman parte de ella

gozan de una determinada autonomía técnica y funcional, pero continúan dependiendo jerárquicamente de un órgano centralizado. Entonces, la Desconcentración implica la transferencia permanente de competencia por parte del ente central, a favor de órganos que forman parte del mismo, a fin de agilizar el ejercicio de su actividad.

Esta forma de organización administrativa, surgió como una solución a la falta de agilidad en la toma de decisiones y ejecución en los órganos centralizados. La Desconcentración no excluye la relación jerárquica previamente analizada, pero sí permite que determinados órganos inferiores tomen decisiones con una cierta independencia de carácter técnico y administrativo.

Por otra parte, Luis Humberto Delgadillo, sostiene que el término Desconcentración muchas veces no es empleado adecuadamente, tanto que llega a confundirse con la Descentralización Administrativa, incluso algunas veces la propia Ley lo hace, por ello señala que se está frente a la Desconcentración cuando se reúnen los siguientes elementos:

- a) Hay una transferencia permanente de facultades de decisión y mando a órganos inferiores.
- b) El órgano central cuenta con un órgano que posee una determinada libertad técnica y administrativa.
- c) El titular del órgano desconcentrado depende de forma directa del titular del órgano central.
- d) Las unidades del órgano desconcentrado no guardan una relación jerárquica respecto de las unidades del órgano central.
- e) El órgano desconcentrado no posee Personalidad Jurídica ni Patrimonio propios.

La **Descentralización Administrativa** es otra de las tendencias de las que se auxilia la Administración Pública para organizarse. Ésta consiste en conferir a determinados órganos Personalidad Jurídica y Autonomía Orgánica Relativa, a fin de que éstos se encarguen de actividades de carácter administrativo.

Con la Descentralización, se crean nuevas Personas Jurídicas de Derecho Público, mismas que son distintas al Estado y que no dependen directamente de él, “tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central”.¹⁷

Rafael Martínez Morales, en su libro *Derecho Administrativo 1er y 2º cursos*, señala que las características de los Organismos Descentralizados son las siguientes:

- a) Son creadas por ley del Congreso de la Unión o por decreto del Presidente de la República.
- b) El Derecho Positivo les reconoce una personalidad jurídica propia, distinta del Estado.
- c) Cuentan con patrimonio propio.
- d) Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central, por lo que poseen un autogobierno.
- e) Realizan Función Administrativa.
- f) Existe un control o tutela por parte del Estado sobre su actuación.

De acuerdo con Narciso Sánchez, la finalidad de la Descentralización Administrativa es atender actividades propias de la Administración Pública, haciendo la atención más pronta, ágil y eficaz, contando para ello con Personalidad Jurídica y Patrimonio propios.

En México, la Descentralización Administrativa se identifica con la Administración Pública de carácter Paraestatal, misma que comprende a varias entidades que auxilian en el ejercicio de la Función Administrativa, entre ellas están los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, los Fideicomisos Públicos, entre otras.

¹⁷ Fraga, Gabino, Op. Cit., nota 6, p. 165.

1.3. COMPOSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO.

La composición de la Administración Pública Federal en nuestro país está prevista en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

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.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.¹⁸

Al respecto, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, en su artículo 1º dispone lo siguiente:

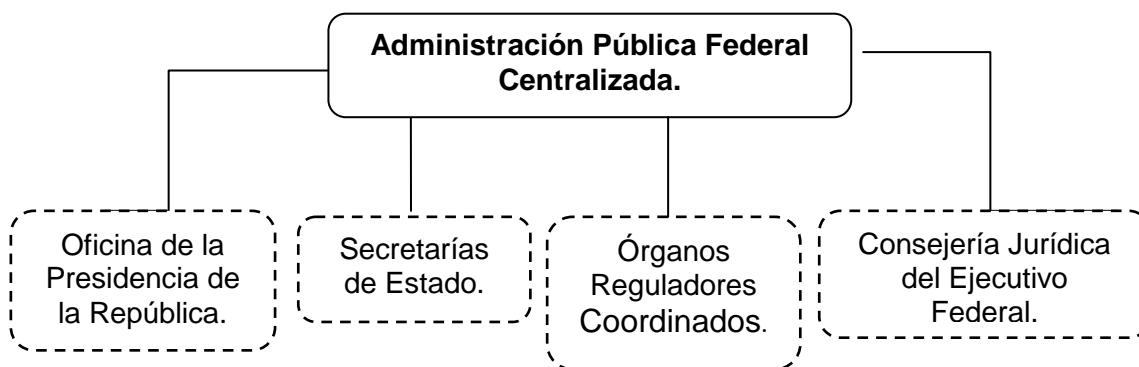
...La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos

¹⁸ Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014.

Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de créditos, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.¹⁹

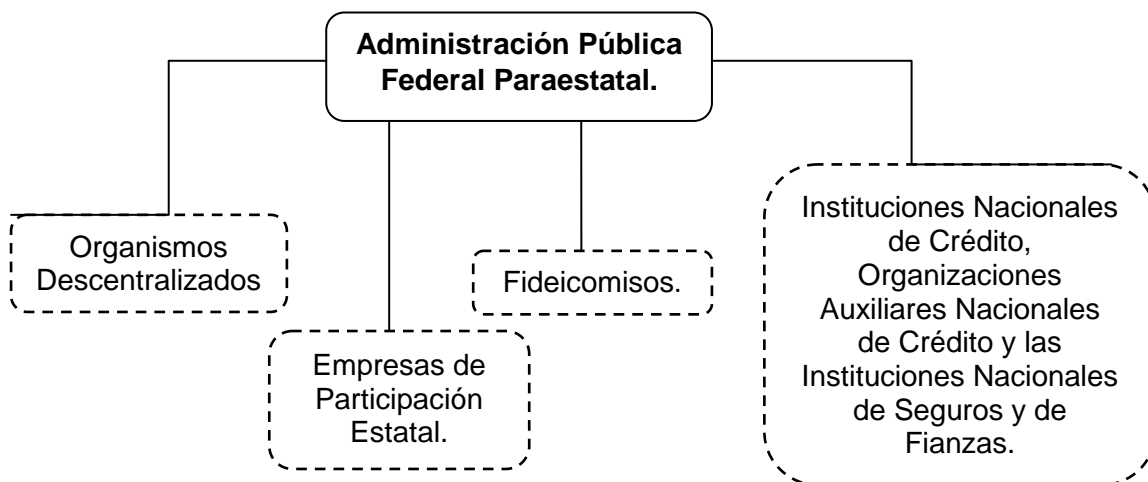
En este tenor, el Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo establecido por el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuenta con el apoyo de las Secretarías de Estado, de la Consejería Jurídica y de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -como dependencias de la Administración Pública Centralizada- a fin de ejercer sus atribuciones y para realizar el despacho de los negocios de orden administrativo que tiene encomendados. Lo anterior se expresa en el siguiente esquema:



Por su parte, el artículo 3º de esta ley establece que el Ejecutivo Federal será auxiliado por las entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal, siendo parte de éstas los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las

¹⁹ Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2014.

Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.



De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Ejecutivo Federal se deposita en un solo individuo, que se denomina, por disposición constitucional, "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". En este tenor, José Roldán Xopa en su obra *Derecho Administrativo*, sostiene que el Presidente de la República es, al mismo tiempo, Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Jefe de la Administración Pública. Asimismo, expone las siguientes consideraciones respecto de éste frente a la Administración Pública:

- a) Es el Jefe de la Administración Pública y se auxilia de ella para cumplir con la Función Administrativa.
- b) Él decide el rumbo que ha de seguir la Administración Pública en cuanto a sus políticas públicas.
- c) El Ejecutivo cuenta con la facultad reglamentaria, misma que es originaria y no delegada. Dicha facultad posee supremacía jerárquica entre las normas administrativas.
- d) Es el texto constitucional el que determina la organización de la Administración Pública, mientras que la Ley posee una función

privilegiada para determinar las competencias y la relación existente entre sus dependencias y entidades.

“De esta manera, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal son colaboradores del Presidente de la República y ejercen a su nombre las funciones administrativas que les encomienda la ley”.²⁰

Como ya se señaló, la Administración Pública Federal Centralizada está integrada por dependencias que auxilian al Presidente de la República; una de ellas es precisamente la **Oficina de la Presidencia de la República**, que es la encargada de apoyar al Presidente de la República en sus tareas, concretamente en el seguimiento permanente de las políticas públicas y en la evaluación periódica de éstas, a fin de aportar elementos que ayuden en la toma de decisiones, sin invadir la esfera de competencia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.²¹

Por su parte, la **Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal**, encuentra su fundamento constitucional en el tercer párrafo del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –reformado el 10 de febrero de 2014– que establece que la función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que la ley respectiva determine; asimismo, establece que esta institución estará encargada de la representación de la Federación en los asuntos de los que ésta sea parte.

Finalmente, las **Secretarías de Estado** son órganos administrativos centralizados que cuentan con competencia para atender los asuntos que la Ley les asigne. Miguel Acosta Romero las define como el “órgano superior político administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado”.²²

²⁰ Fernández Ruíz, Jorge (Coord.), Op. Cit., nota 8, p. 45

²¹ Artículo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2014.

²² Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, 4ª Ed., México, Porrúa, 2011, p. 125.

El artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que las **Secretarías de Estado** tienen el mismo rango entre sí; sin embargo, será la Secretaría de Gobernación quien coordinará las acciones de la Administración Pública Federal Centralizada.

Las Secretarías de Estado con las que cuenta el Poder Ejecutivo Federal, por disposición del artículo 26 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son:

- a) Secretaría de Gobernación.
- b) Secretaría de Salud.
- c) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- d) Secretaría de Educación Pública.
- e) Secretaría de Economía.
- f) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- g) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- h) Secretaría de la Defensa Nacional.
- i) Secretaría de Marina.
- j) Secretaría de Desarrollo Social.
- k) Secretaría de Relaciones Exteriores.
- l) Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- m) Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.²³
- n) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- o) Secretaría de Turismo.
- p) Secretaría de Energía.

Como ya se mencionó previamente, la Administración Pública Centralizada cuenta con los llamados Órganos Desconcentrados para dar agilidad a su actividad. Estas unidades administrativas encuentran su fundamento constitucional en los artículos 73 fracción XXX, 89 y 90 de la Constitución

²³ Antes Secretaría de la Reforma Agraria.

Federal, por lo que pueden ser creados por una ley del Congreso de la Unión o por Decreto Presidencial.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que:

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

Algunos ejemplos de Órganos Desconcentrados son la Comisión Nacional del Agua, el Instituto Nacional del Derecho de Autor, el Instituto Politécnico Nacional, entre otros.

En cuanto a la Administración Pública Federal Paraestatal,²⁴ podemos señalar que los **Organismos Descentralizados**, previstos en el artículo 45 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son entidades creadas por el Congreso de la Unión, o bien por el Ejecutivo Federal, a través de Ley o Decreto. La Principal características de estas entidades es que cuentan con Personalidad Jurídica y Patrimonio propios.

Respecto de las **Empresas de Participación Estatal**, es posible aseverar que “permiten la asociación del Estado con los particulares en los moldes del derecho privado para la consecución de fines específicos, mediante la constitución de sociedades mercantiles o civiles en las que la participación estatal puede ser mayoritaria o minoritaria”.²⁵

²⁴ Para visualizar el listado de las Entidades que integran a la Administración Pública Federal Paraestatal, remitirse al “**ANEXO UNO**” del presente trabajo.

²⁵ Fernández Ruíz, Jorge, Op. Cit., nota 15, p. 51.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 46, considera como Empresas de Participación Estatal a:

- a) Las Sociedades Nacionales de Crédito.
- b) Las Sociedades de cualquier naturaleza en las que se presenta alguno o varios de los siguientes elementos:
 - i. Que el Gobierno Federal o una o más Entidades Paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del Capital Social.
 - ii. Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.
 - iii. Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Órgano de Gobierno o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdo del propio Órgano de Gobierno.

La Ley asimila como Empresas de Participación Estatal a las Sociedades y las Asociaciones Civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o Servidores Públicos Federales, o cuando se obliguen a realizar las aportaciones económicas preponderantes.

Finalmente, el **Fideicomiso Público** es un “dispositivo jurídico mediante el cual una persona física o moral, a quien se denomina fideicomitente, dedica determinados bienes a un fin lícito específico, cuyo logro encarga a una institución fiduciaria”.²⁶La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reconoce como Fideicomisos Públicos a aquellos que el Gobierno Federal o alguna entidad constituyen con la finalidad de auxiliar al Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones, impulsando áreas prioritarias del desarrollo del Estado.

²⁶ Ibídem, p. 56.

2. SERVIDOR PÚBLICO.

2.1. CONCEPTO.

“El Estado ya lo he dicho muchas, veces antes, como persona ficticia que es, como persona incorpórea, como persona que no se puede captar por medio de los sentidos, no puede actuar o moverse por sí misma, sino que precisa y requiere, forzosa y necesariamente de personas físicas que realicen sus funciones”.

Ernesto Gutiérrez y González.

El Estado, como ya se señaló previamente, realiza una diversidad de actividades distribuidas tradicionalmente en tres funciones –Legislativa, Administrativa y Judicial- esto con el fin de lograr sus objetivos y de satisfacer las necesidades de sus gobernados.

En este tenor, autores como Ernesto Gutiérrez y González, Andrés Serra Rojas y Manuel Olivera Toro coinciden al afirmar que el Estado, al ser una persona jurídica que carece de presencia psicofísica requiere de la ayuda de personas físicas que lleven a cabo las actividades que le corresponden, por lo que Olivera Toro afirma que “a través de ellos, la administración pública se hace pensamiento, voluntad y actividad”.²⁷

A lo largo del tiempo y en cada uno de los diferentes órdenes jurídicos que existen en el mundo, las personas que auxilian al Estado en su actuar se han denominado de diferentes formas. Aún en el marco normativo mexicano existe imprecisión al respecto, utilizándose y confundiendo términos como el de Alto Funcionario, Funcionario, Empleado Público, Burócrata, Trabajador al Servicio del Estado, Servidor Público, entre otros.

En el presente Capítulo se pretende delimitar el concepto de “Servidor Público”, ya que este es el término retomado por la Constitución Política de los Estados

²⁷ Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 7ª Ed., México, Porrúa, 1997, p. 325.

Unidos Mexicanos para efecto de establecer Responsabilidades sobre las personas que ayudan al Estado en la realización de sus actividades y que conforman la “Función Pública”.

La Función Pública entendida como lo hace Luis José Béjar Rivera en su *Curso de Derecho Administrativo* al retomar la propuesta de Ramón Parada, quien subraya las dos connotaciones de este término, ya que como Función Pública “suele designarse tanto al conjunto de hombres a disposición del Estado que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos, como el régimen jurídico a que están sometidos y la organización que les encuadra”.²⁸

En cuanto al concepto de Servidor Público, Arturo García Torres en su texto sobre *Responsabilidad de los Servidores Públicos* afirma que éste “es toda persona que realiza o contribuye a que se lleven a cabo las funciones estatales”.²⁹ Asimismo, señala que el citado individuo se incorpora a la Función Pública a través de nombramiento, contrato, designación o elección, seguido de su aceptación.

Por su parte, Miguel Acosta Romero en su libro *Derecho Burocrático Mexicano* propone el siguiente concepto de Servidor Público:

Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal).³⁰

²⁸ Parada, Ramón, *Derecho Administrativo II. Organización y Empleo Público*, 14ª Ed., España, 2002, p. 392, **citado en:** Béjar Rivera, Luis José, *Curso de Derecho Administrativo*, México, Oxford, 2007, p. 52.

²⁹ García Torres, Arturo, *Responsabilidad de los Servidores Públicos*, México, Porrúa, 2008, p. 1.

³⁰ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, México, Porrúa, 1995, p. 106.

Para María Elena Bernal Álvarez, el Servidor Público “es toda persona que ha formalizado su relación laboral con el Estado, a través de un nombramiento expedido previamente por el órgano administrativo competente, que lo faculte legalmente para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro del gobierno”.³¹

Mientras que Omar Guerrero Orozco en sus *Principios de la Administración Pública* sostiene que el Servidor Público es:

...aquél que independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil. Está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata pues de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente aquellos que, como *funcionario*, desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado y que, en cada caso, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio.³²

Ignacio Burgoa Orihuela en su obra *Derecho Constitucional Mexicano* afirma que el Servidor Público está ligado a los Gobernados por medio de dos nexos jurídicos, “el que entraña la obligación de ajustar sus actos a la constitución y a la ley, y el que consiste en realizarlos honestamente y con espíritu de servicio; y que está sujeto a responsabilidad administrativa”.³³

Finalmente, Ricardo Félix Tapia, en su libro *Procedimiento Administrativo Disciplinario establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, considera como Servidor Público a

³¹ Álvarez Bernal, María Elena, *La Ética en la Función Pública*, México, Conaculta, 2008, p. 136.

³² Guerrero Orozco, Omar, Op. Cit., nota 11, p. 113.

³³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8ª Ed., México, Porrúa, 1991, p. 553.

“toda persona que independientemente de su puesto presta servicios a cambio de un salario en la estructura del Estado”³⁴ y los clasifica, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, de la siguiente manera:

- a) **Servidor Público de Base:** es aquel que cuenta con un nombramiento.
- b) **Servidor Público de Confianza:** es aquel que cuenta con un nombramiento donde se especifica que tiene esta calidad y se encarga de desarrollar puestos de mando medio y superiores.
- c) **Servidor Público Sindicalizado:** es un Servidor Público de Base afiliado a un Sindicato.
- d) **Servidor Público por Honorarios:** es una persona contratada por un determinado tiempo o para una obra específica.
- e) **Prestadores de Servicios Profesionales:** son personas cuyos contratos se rigen por el Derecho Civil y no son considerados como Servidores Públicos.

En el marco jurídico mexicano el término Servidor Público es relativamente nuevo, basta señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Cuarto hacía referencia a *las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*, hasta que se reformó el 28 de Diciembre de 1982, adoptándose el término que nos ocupa y denominándose actualmente *De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado*.

Respecto a esta reforma constitucional, María Elena Bernal Álvarez en su libro *La Ética en la Función Pública* señala que en su Exposición de Motivos se buscó hacer hincapié en la naturaleza e importancia del servicio a la Sociedad

³⁴ Félix Tapia, Ricardo, *Procedimiento Administrativo Disciplinario establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, Sista, 2005, p. 84.

que realizan los Servidores Públicos a través del empleo, cargo o comisión que ostentan. De esta forma se buscaba crear conciencia social sobre la trascendencia del servicio prestado y sobre la facultad que poseen los ciudadanos para exigir de estos el cumplimiento de sus obligaciones.

El artículo 108 constitucional ubicado en el Título Cuarto, *De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado*, considera como Servidores Públicos, para efecto de las Responsabilidades correspondientes por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, a los siguientes sujetos:

- a) Representantes de Elección Popular.

- b) Miembros de:
 - i) El Poder Judicial de la Federación.
 - ii) El Poder Judicial del Distrito Federal.

- c) Los Funcionarios, Empleados y, en general, toda personas que desempeñe un Empleo, Cargo o Comisión de cualquier naturaleza en:
 - i) El Congreso de la Unión.
 - ii) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
 - iii) La Administración Pública Federal.
 - iv) La Administración Pública del Distrito Federal.
 - v) Los Organismos a los que la Constitución otorga Autonomía.

En este sentido, cabe precisar que para efectos del presente trabajo de investigación nos centraremos en los Servidores Públicos que prestan sus servicios en el ámbito de la Administración Pública en el orden Federal.

En materia de Responsabilidades Administrativas, el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que:

“Son sujetos de esta ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”.³⁵

Cabe precisar que nos enfocamos sólo en este Título de la Constitución, debido a que, como señala Arturo García Torres en su libro *Responsabilidad de los Servidores Públicos*, de la relación jurídica que existe entre el Estado y sus Servidores Públicos se derivan dos regímenes totalmente diferentes: el Laboral y el Disciplinario.

Respecto del primero de éstos, al no ser parte de nuestro estudio, sólo se precisará que es determinado por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, además de las leyes especiales relativas a los militares, marinos, personal del Servicio Exterior, los agentes del Ministerio Público y los miembros de las Instituciones Policiales, entre otros; marco jurídico que regula los derechos de los Servidores Públicos en su carácter de trabajadores.

Mientras que el Régimen Disciplinario, previsto en el citado Título Cuarto de la Constitución Federal, sujeta a los Servidores Públicos en el ejercicio de su función a un régimen jurídico integrado por una serie de derechos, obligaciones, facultades, prohibiciones y responsabilidades, a fin de asegurar el buen ejercicio del Servicio Público. La Constitución Federal determina la existencia de cuatro tipos de Responsabilidades en las que podría incurrir un Servidor Público, estas son:

- a) **Responsabilidad Penal:** se produce cuando los Servidores Públicos incurren en un delito previsto en las normas penales.

³⁵ Artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2014.

- b) **Responsabilidad Administrativa:** se produce cuando los Servidores Públicos faltan a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la Función Pública.
- c) **Responsabilidad Civil:** se produce cuando los Servidores Públicos, actuando de manera ilícita, producen daños patrimoniales.
- d) **Responsabilidad Política:** contempla sólo a Servidores Públicos de alto rango, por los actos u omisiones que generen un perjuicio en los intereses públicos fundamentales o en el buen despacho de su cargo.

En conclusión, el concepto de Servidor Público implica los siguientes elementos:

- a. Se trata de una persona física.
- b. La participación en el ejercicio de las funciones estatales.
- c. La integración a la Función Pública mediante nombramiento, contrato, elección o designación, seguido de su aceptación.
- d. La sujeción a un régimen en índole Laboral y otro Disciplinario.

Tomando en consideración que los sujetos del presente análisis son los Servidores Públicos cuya actividad se desenvuelve en el marco de la Administración Pública en el orden Federal, es posible afirmar que el Servidor Público es aquella persona física que auxilia al Estado en la ejecución de su Función Administrativa, desempeñando un cargo, empleo o comisión en la Administración Pública Federal y que está sometido a un régimen jurídico de Responsabilidad Oficial.

2.2. SERVIDOR PÚBLICO, FUNCIONARIO Y EMPLEADO.

Miguel Acosta Romero en su obra *Derecho Burocrático Mexicano* señala que las leyes mexicanas no hacen una clara distinción entre las categorías de Servidores Públicos existentes y los enmarca a todos en una sola denominación, por lo que es necesario distinguir entre los conceptos de Servidor Público, Funcionario y Empleado.

En este sentido, Rafael Martínez Morales sostiene que el concepto de Servidor Público es más amplio que los de Funcionario y de Empleado, debido a que abarca a éstos últimos y a todas aquellas personas a las que el Estado ha conferido un cargo o una comisión de cualquier índole.

Por lo anterior es posible afirmar que Servidor Público es el término genérico que utiliza la ley y la propia Constitución para referirse a las personas físicas que auxilian al Estado en la realización de sus actividades; mientras que Funcionario y Empleado son categorías de Servidores Públicos.

Ahora bien, el término **Funcionario** proviene de la palabra función, que a su vez deriva del latín *funtio-onis* y se entiende como la acción y el ejercicio de un empleo, facultad u oficio.

Rafael de Pina en su *Diccionario de Derecho* dice que se denomina Funcionario a “quien ejerce cualquier función pública como titular de un cargo representativo, gubernativo o político”³⁶ y complementa al señalar que el Funcionario Público es aquella “persona que, por disposición inmediata de la ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de la Función Pública”.³⁷

Miguel Acosta Romero dice que el Funcionario Público “es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad”.³⁸

Mientras que Rafael Martínez Morales lo define como la “persona que presta un servicio remunerado al Estado, con la dirección y dependencia de un superior jerárquico o conforme a las facultades que la legislación le asigna”.³⁹ Asimismo, puntualiza que en nuestro país, en la práctica, el término Funcionario sólo se

³⁶ De Pina, Rafael, Op. Cit., nota 3, p. 296.

³⁷ Ídem.

³⁸ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., nota 30, p. 105.

³⁹ Martínez Morales, Rafael, Op. Cit., nota 13, p. 421.

utiliza para referirse a los Servidores Públicos que realizan actividades de dirección o bien, toman decisiones que comprometen la voluntad del Estado.

Andrés Serra Rojas, propone los siguientes elementos para la composición del concepto de Funcionario.

- a) Una designación legal.
- b) El carácter de permanencia.
- c) El ejercicio de la Función Pública que le da poderes propios.
- d) Su carácter representativo.

El **Empleado**, la otra clase de Servidor Público prevista en la legislación mexicana, es definido por Rafael de Pina en su *Diccionario de Derecho* como el “órgano personal de la actividad administrativa, afecto a un servicio público determinado, en cuya realización participa, con carácter permanente y profesional, mediante una retribución”.⁴⁰

Miguel Acosta Romero dice que es “aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley”.⁴¹ Por lo que sostiene que son características del concepto de Empleado Público las siguientes:

- a) Denominación específica.
- b) Atribuciones definidas y descritas en los cuerpos normativos.
- c) Retribuido por salario.
- d) De naturaleza permanente o de base.
- e) Creado por ley.

Para Andrés Serra Rojas el Empleado Público no cuenta con una atribución especial designada en la ley y sólo colabora en la realización de la función, debido a que:

⁴⁰ De Pina, Rafael, Op. Cit., nota 3, p. 263.

⁴¹ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., nota 30, p. 105.

- a) Se incorpora voluntariamente a la organización pública.
- b) No participa en la formación o ejecución de la voluntad pública, ya que no tiene un carácter representativo.
- c) Hace del ejercicio de la Función Pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera.
- d) Siempre es retribuido.
- e) Su relación con el Estado tiene un carácter contractual.

Una vez que se han expuesto las características y los elementos que integran los conceptos de Funcionario y de Empleado, cabe establecer cuáles son los elementos que los distinguen. En este sentido, Rafael Martínez Morales nos recuerda que la organización de la Administración Pública está determinada por un orden jerárquico. En dicha organización, algunos de sus integrantes están dotados de mando y otros obedecen; unos se encargan de supervisar y otros ejecutan; unos toman decisiones y otros acatan dichas determinaciones.

Las ideas anteriores, para él, son distinciones fundamentales entre los conceptos de Funcionario y Empleado; sin embargo, este autor afirma que en ocasiones no es tan sencillo diferenciarlos, ya que en algunos casos se sigue el mismo procedimiento para su designación, sus derechos laborales fundamentales son los mismos y existen Funcionarios que no cuentan con poder jerárquico.

Para Andrés Serra Rojas la distinción entre Funcionario y Empleado se encuentra en el hecho de que el primero actúa por delegación del Estado en las relaciones externas de la administración con los administrados y les expresa la voluntad estatal; mientras que el segundo sólo presta servicios a la Administración actuando en las relaciones internas de ésta.

Finalmente, para Rafael Bielsa la designación del Funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida por la ley para que éste exprese la voluntad del Estado y lo represente. Por su parte, el Empleado sólo supone un complemento al desempeño de la Función Pública mediante el servicio que presta al Estado.

Dentro de la Administración Pública Federal Centralizada son Funcionarios los Secretarios de Estado, los Subsecretarios, los Oficiales Mayores y los Directores Generales; en este ámbito son Empleados todos los que se encuentren en un rango inferior.

Mientras que en la Administración Pública Paraestatal son Funcionarios los Directores Generales, los Directores de Área y los Subdirectores; asimismo, quienes estén en un rango inferior son Empleados.

3. CORRUPCIÓN.

3.1. CONCEPTO.

“Los que asumen la autoridad al obtener un cargo público deben controlar sus acciones, con el fin de actuar acertadamente en todo momento al evitar el mal. En caso contrario, provocarán la ruina del Estado”.

- Confucio.

Muchos autores sostienen que la Corrupción es un fenómeno presente en casi todos los momentos de la vida del hombre organizado en Sociedad, incluso István Takács en su ensayo *La Corrupción como una Actitud Social Aberrante* traducido y editado por la Auditoría Superior de la Federación, sostiene que la Corrupción es tan antigua como la propia civilización humana y que ésta ocurre en todos los lugares y en todos los sistemas políticos y económicos del mundo, en un mayor o menor grado.

Cabe precisar también que la Corrupción se manifiesta en el ámbito de lo público, pero también en las relaciones entre particulares. La anterior precisión se justifica por el hecho de que en la mayoría de las ocasiones solemos asociar los actos corruptos únicamente con el actuar de los Servidores Públicos, cuando también hay actos corruptos en las empresas o grandes corporaciones, que de igual forma afectan la organización de la sociedad.

Partiendo de estas ideas, en el presente apartado se busca conceptualizar a la Corrupción que se manifiesta dentro de la Administración Pública, esto es, la denominada **Corrupción Administrativa** y definir sus rasgos característicos.

El término Corrupción proviene del latín *Corruptio* que significa “alteración, modificación o descomposición de algo”, por lo que hace referencia a actos que se realizan de una forma indebida o fuera de lo que las normas prescriben.

La Real Academia de la Lengua Española dice que la Corrupción es la “acción o efecto de corromper. En las organizaciones, especialmente en las públicas,

práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.⁴²

Por otra parte, en el *Diccionario Hispanoamericano de Derecho* se señala que la Corrupción es una “práctica en la cual una persona, haciendo uso de sus funciones y de su cargo, se encarga de obtener beneficios personales ilegales”⁴³.

Mientras que Francisco Javier García en su *Diccionario de Derecho* no proporciona un concepto de la palabra Corrupción; pero si lo hace del término corruptela, que hace referencia a una “mala costumbre o abuso, especialmente los introducidos contra la ley”.⁴⁴

José Sánchez González en su ensayo *La Corrupción Administrativa en México* señala que la Corrupción debe ser considerada desde diferentes perspectivas, al tratarse de un fenómeno no sólo estructural sino también moral, cultural e individual. Por lo que es posible conceptualizarlo desde diferentes perspectivas, ya sea legal, económica, histórica, ética, política, entre otras. Para él la “Corrupción implica que las cosas no son como deberían de ser. Han sido pervertidas, torcidas, manipuladas, distorsionada, desviadas o de cualquier manera sacadas fuera de su camino previsto”.⁴⁵

⁴² Diccionario de la Lengua Española, España, Real Academia Española, 2014.
<http://lema.rae.es/drae/?val=corrupci%C3%B3n>

⁴³ *Diccionario Hispanoamericano de Derecho*, Tomo I, Colombia, Grupo Latino Editores, 2008, p. 432.

⁴⁴ García Gil, Francisco, *Diccionario de Derecho*, España, Dilex, 1999, p. 131.

⁴⁵ Sánchez González, José, *La Corrupción en México*, Revista de Administración Pública No. 125 *Temas Actuales de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011, p. 16.

Para María Elena Álvarez Bernal la Corrupción en el Servicio Público, como un fenómeno social, puede definirse como “la transformación de la Función Pública en fuente de enriquecimiento privado ilícito”.⁴⁶

Rafael Martínez Morales en su *Diccionario Jurídico Teórico Práctico* dice que la Corrupción es la “alteración, putrefacción, en sentido figurado, para designar una situación en la cual el servidor público obtiene de manera ilegal, para sí o para terceros a quienes desea favorecer, beneficios de carácter material o prebendas”.⁴⁷

Asimismo, aclara que la Corrupción no existe como un ilícito, pero si existen tipos penales y responsabilidades previstas en la ley que están relacionados con Actos de Corrupción. Este autor señala diversos Actos de Corrupción, mismos que a continuación enlistaremos y que coinciden con la tipificación establecida en el Título Décimo del Código Penal Federal de nuestro país – denominado “Delitos cometidos por Servidores Públicos”- estos son:

- a) **Cohecho:** delito consistente en sobornar a un Juez o a un Funcionario en el ejercicio de sus funciones, o en la aceptación del soborno por parte de aquellos.
- b) **Tráfico de influencias:** consiste en utilizar la influencia personal en ámbitos de Gobierno o conexiones con personas que ejerzan autoridad para obtener favores o tratamientos preferenciales, en algunas ocasiones a cambio de un pago en dinero o en especie.
- c) **Soborno:** corromper a alguien con dádivas para conseguir de él algo.
- d) **Concusión:** cobro injusto o innecesario hecho por un Funcionario Público en provecho propio.
- e) **Enriquecimiento ilícito:** consistente en la obtención de un beneficio económico derivado de la transgresión de una norma jurídica.

⁴⁶ Álvarez Bernal, María Elena, Op. Cit., nota 31, p. 78.

⁴⁷ Martínez Morales, Rafael, *Diccionario Jurídico Teórico Práctico*, México, IURE, 2008, pp. 232 y 233.

- f) **Extorsión:** presión que, mediante amenazas, se ejerce sobre alguien para obligarle a obrar en determinado sentido.
- g) **Ejercicio indebido del Servicio Público:** de acuerdo con el artículo 214 del Código Penal Federal, consiste, entre otras conductas, en que aún teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades; y que por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.
- h) **Uso indebido de Atribuciones y Facultades:** de acuerdo con el artículo 217 del Código Penal Federal, este delito implica a todo Servidor Público que indebidamente otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación; otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico; otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal y otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos; así como al Servidor Público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.
- i) **Abuso de Autoridad:** de acuerdo con el artículo 215 del Código Penal Federal, este delito consiste, entre otras conductas, ejercer sus funciones o con motivo de ellas hacer violencia a una persona sin causa

legítima o la vejare o la insultare; retardar o negar indebidamente a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; hacer que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente; obtener, con cualquier pretexto, de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otros servicio; otorgar en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado.

- j) **Coalición de Servidores Públicos:** de acuerdo con el artículo 216 del Código Penal Federal cometen este delito los Servidores Públicos que se unan para tomar medidas contrarias a la ley o a un reglamento o para impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos a fin de impedir o suspender la Administración Pública.

Alberto Gándara en su libro *Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, sostiene que la Corrupción Gubernamental se define a partir de la figura del Servidor Público que dedica el tiempo del servicio público a la satisfacción de intereses personales y que carece de una conciencia respecto de los valores que rigen la función que realiza. En su opinión, el Servidor Público debe ser una persona diligente y comprometida con la actividad que desempeñe.

Para este autor, la Corrupción es considerada en general, “como el aprovechamiento indebido de la administración de un patrimonio común y en su modalidad de corrupción gubernamental, es la desviación de los fines de la función pública con resultado en beneficios particulares y no de interés común”.⁴⁸

⁴⁸ Gándara Ruíz Esparza, Alberto, *Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, 2ª Ed., México, Porrúa, 2010, p. 181.

Carlos Alejandro Álvarez Flores en su ensayo *Combate a la Corrupción* distingue cuatro elementos característicos de la Corrupción, que son los siguientes:

- a) Consiste en la transgresión de una norma.
- b) Se realiza para la obtención de un beneficio privado.
- c) Surge dentro del ejercicio de una función asignada.
- d) El individuo corrupto intenta siempre encubrir activamente su comportamiento.

Por lo tanto, el agente que incurre en un Acto de Corrupción altera las funciones que le son encomendadas para conseguir una ventaja, ya sea para sí o para un tercero, actuando en una aparente legalidad. Por lo que para él la Corrupción Administrativa es aquella donde los agentes del Estado “en el ejercicio de una función pública transgreden, por un beneficio privado, acciones que son de su competencia oficial, subordinando deliberadamente el interés público a un interés privado”.⁴⁹

Finalmente, la organización no gubernamental *Transparencia Internacional* conceptualiza a la Corrupción como “el abuso del poder para beneficio privado”⁵⁰ y la clasifica en “grande”, “pequeña” y “política”, tomando en consideración las cantidades de dinero involucradas y el sector donde se presenta.

De esta forma, la Corrupción denominada “grande”, implica actos cometidos en un nivel alto de Gobierno, donde se distorsionan las políticas públicas y el funcionamiento del Estado, permitiendo el beneficio de los líderes a expensas del bien público.

⁴⁹ Álvarez Flores, Carlos Alejandro, “*Combate a la Corrupción*”. *Combate a la Corrupción*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011, p. 22.

⁵⁰ ¿Cómo se define la Corrupción?, *Transparencia Internacional*, 2014.
http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/

La “pequeña” Corrupción se traduce en un abuso cotidiano del poder que se encomienda a los Funcionario de bajo y nivel medio en sus interacciones con los ciudadanos que, en general, tratan de acceder a servicios básicos como hospitales o escuelas.

Mientras que la Corrupción “política” implica la manipulación y abuso de las políticas públicas, las Instituciones y las normas por parte de los responsables políticos, a fin de sostener su poder y riqueza.

En conclusión, la **Corrupción Administrativa** es el abuso del Servidor Público en sus atribuciones, con el que se transgrede una norma jurídica y los principios del Servicio Público, con la finalidad de obtener beneficios personales y no de interés común.

3.2. EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Alfonso Sabán Godoy en su libro *El Marco Jurídico de la Corrupción*, hace hincapié en el hecho de que la Corrupción es un fenómeno imposible de cuantificar desde una perspectiva objetiva y que debido a su naturaleza únicamente puede medirse a través de instrumentos subjetivos.

Un ejemplo de estos instrumentos es el *Índice de Percepción de la Corrupción*⁵¹ publicado por Transparencia Internacional en 2013, realizado a 177 países e integrado por encuestas y evaluaciones sobre Corrupción realizadas por diferentes instituciones.

⁵¹ Índice de Percepción de la Corrupción: la Corrupción en el Mundo durante 2013, 2014.

http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_la_corrupcion_en_el_mundo_durante_2013

Los resultados se manifiestan en una escala de 0 a 100, donde un mayor valor significa una menor percepción de la Corrupción. México ocupa el sitio 106 con un puntaje de 34, al igual que países como Argentina, Bolivia, Gabón y Nigeria. Las naciones con un mayor puntaje son Dinamarca y Nueva Zelanda con 91 puntos; mientras que Afganistán, Corea del Norte y Somalia obtuvieron 8 puntos, por lo que son considerados los países más corruptos del mundo.

En el continente Americano, Canadá es el Estado mejor posicionado con el noveno sitio. En Latinoamérica, Uruguay obtuvo 73 puntos y Chile 71; Venezuela y Haití se encuentran peor ubicados con 20 y 19 puntos, respectivamente.

En cuanto a las organizaciones internacionales a las que México pertenece, los resultados no son nada alentadores ni motivo de orgullo. Comparado con los integrantes del G20, nuestro país ocupa el lugar 16 de los 19 miembros contemplados en este Índice; mientras que entre los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se encuentra en la última posición.

En el ámbito nacional se cuenta como indicador con el *Índice de Corrupción y Buen Gobierno*,⁵² que es una encuesta realizada por la Organización Transparencia Mexicana. Este Índice da a conocer la experiencia de los hogares mexicanos en cuanto a la Corrupción existente en el acceso a determinados Servicios Públicos.

La publicación más reciente de este índice es la de 2011, que refleja experiencias de 2010. De acuerdo con esta encuesta, en 2010 la Corrupción a través de la famosa “mordida” costó al bolsillo de los mexicanos más de 32 mil millones de pesos, es decir, un promedio de \$165.00 por cada hogar. Esta cifra

⁵² Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Transparencia Mexicana, 2011.

http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/transparencia/focalizada/indices/ncbg_2010_informe.pdf

representa el 14% del ingreso de cada uno de estos hogares; sin embargo, en el caso de los hogares cuyo ingreso equivale a un salario mínimo, este porcentaje aumenta al 33%.

Transparencia Mexicana usa como base de este estudio 35 Servicios Públicos prestados en el orden local, estatal y federal, además de aquellos prestados por empresas particulares. A nivel federal es posible citar los siguientes Servicios Públicos afectados por Actos de Corrupción:

- a) Obtención de una beca para pagar algún tipo de estudios.
- b) Obtención de la Cartilla Militar o exención del Servicio Militar.
- c) Obtener o acelerar la obtención del Pasaporte en la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- d) Recibir Correspondencia.
- e) Obtención de una ficha de inscripción en una Escuela Oficial.
- f) Obtener constancias de estudios o de exámenes en Escuelas Públicas.
- g) Visitar a una paciente en el Hospital fuera de los horarios permitidos.
- h) Ingresar a trabajar al Gobierno.
- i) Llevar o presentar un caso en un Juzgado.
- j) Pasar sus cosas en alguna Aduana, Retén, Garita o Puerto Fronterizo.

Entre los Estados de la República con un menor índice de Corrupción se encuentran Baja California Sur, Durango y Nayarit; mientras que encabezan la lista de los Estados más corruptos el Distrito Federal, el Estado de México y Guerrero.

Ahora bien, en cuanto a los efectos que los Actos de Corrupción producen en la Administración Pública, muchos autores coinciden al aseverar que nos encontramos frente a una multiplicidad de consecuencias negativas, que no sólo afectan el funcionamiento de la Administración Pública, sino que también erosionan el Estado de Derecho.

María Elena Álvarez Bernal sostiene que la Corrupción afecta la convivencia social y la seguridad, que vulnera la gobernabilidad, afecta la credibilidad entre naciones e inhibe la inversión extranjera.

Por su parte, José Sánchez González señala en su artículo *La Corrupción Administrativa en México* que los Actos de Corrupción también distorsionan los objetivos de las políticas públicas, desperdician y redistribuyen recursos hacia actividades socialmente poco productivas, además de generar inestabilidad y desconfianza en el Gobierno.

Romeo Evia Loya en su libro *El Marco Normativo del Combate a la Corrupción*, afirma que “en nuestro país se ha identificado al fenómeno de la Corrupción como uno de los factores que obstaculizan el desarrollo económico, fomentan la pobreza, la impunidad, y por ende la inseguridad pública”.⁵³

En este mismo sentido, Rodrigo Borja en su *Enciclopedia Política* afirma que “la corrupción gubernativa –que lamentablemente es un signo de los tiempos– erosiona la autoridad, afecta la credibilidad de los órganos del poder y se convierte en una de las acechanzas más peligrosas contra la gobernabilidad democrática”.⁵⁴

Por su parte, Cheryl W. Gray y Daniel Kaufmann en su ensayo *Corrupción y Desarrollo* destacan que algunas personas han llegado a sostener que la Corrupción puede producir efectos positivos dentro de un marco normativo ya que opera como un aceite que ayuda al engranaje gubernamental a funcionar; que nada puede hacerse para combatirla debido a que ésta es endémica y que la lucha contra ella no es costeable.

⁵³ Evia Loya, Romeo, *El Marco Normativo del Combate a la Corrupción*, México, Porrúa, 2007, p. 1.

⁵⁴ Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Tomo I, Colección Sección de Obras de Política y Derecho, 4ª Ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 385.

Sin embargo, para estos dos autores “la corrupción es síntoma de problemas económicos, políticos e institucionales fundamentales”,⁵⁵ y sus efectos son múltiples y sumamente negativos por lo que consideran que el Combate a la Corrupción es costeable, además de necesario. Entre los efectos de la Corrupción citan los siguientes:

- a) Aumenta la actividad económica informal y expulsa a las empresas del sector formal.
- b) Impide las inversiones extranjeras e internas a largo plazo.
- c) Menoscaba la capacidad del Estado para obtener ingresos, lo que se traduce en un aumento incesante de los impuestos que sólo pagan un número reducido de contribuyentes.
- d) Se reduce la capacidad del Estado para prestar Servicios Públicos indispensables.
- e) Menoscaba la legitimidad del Estado.
- f) Se pasan por alto reglamentaciones que tienen como objetivo proteger la seguridad de las personas o la preservación de determinados recursos, con lo que se puede producir un daño a la sociedad.
- g) Se piensa que la Corrupción beneficia a las empresas y a las personas físicas al evitarles pasar por trámites engorrosos, pero en la mayoría de los casos esto sólo genera la creación de una reglamentación excesiva y más rígida.
- h) En el caso de la actividad financiera, la Corrupción puede desencadenar una crisis, al no mantenerse un control de los créditos y financiamientos que se otorgan.

Juan Manuel Rubí Torres en su ensayo *Corrupción* señala que el principal efecto de ésta en el sector público es el desplazamiento de las inversiones hacia actividades o sectores que generen un mayor beneficio a los funcionarios corruptos, pero no así al Estado y en áreas donde sea más fácil efectuarla.

⁵⁵ Gray, Cheryl y Kaufmann, Daniel, *Corrupción y Desarrollo*, Revista Finanzas y Desarrollo, 1998.

http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_docu/pdf0057.pdf

Lo anterior se evidencia en la disminución de la calidad de Servicios Públicos tan esenciales como la educación y la salud, lo que afecta principalmente el bienestar de la población que vive en pobreza. “Por ello es muy común encontrar que nuestros políticos corruptos prefieran invertir en obras públicas por encima de la inversión en educación”.⁵⁶

Por otro lado, Oscar Bautista en su libro *Ética para Corruptos* afirma que los costos de la Corrupción en la vida pública del Estado son demasiados altos y repercuten en distintos ámbitos. Él destaca los efectos en los ámbitos político, económico, social y cultural.

- **Ámbito Político:** la Corrupción genera la devaluación del propio Estado, la pérdida de la credibilidad y legitimidad del Gobierno y de la Administración, provoca desconfianza en las instituciones públicas, impide que se alcancen los objetivos gubernamentales, lo que se traduce en la ineficiencia de los Servicios Públicos y la insatisfacción de los ciudadanos.
- **Ámbito Económico:** la Corrupción es un factor inflacionario, contribuye al déficit fiscal, distorsiona los presupuestos, desalienta la inversión, concentra la riqueza en unos cuantos y contribuye a la evasión fiscal.
- **Ámbito Social:** hace crecer la desigualdad, ya que se impide que los recursos públicos lleguen a los más necesitados; fomenta la injusticia al dar prioridad a aquellos que cuentan con recursos económicos para sobornar y agilizar algún servicio; asimismo, provoca un menor rendimiento de los servicios de salud, educación y vivienda, por citar algunos; propicia el aumento de los impuestos y el costo de los servicios públicos.
- **Ámbito Cultural:** de acuerdo con este autor los Actos de Corrupción alejan los valores éticos y los hábitos de educación de la conducta

⁵⁶ Rubí Flores, Juan Manuel, “Corrupción”. *Combate a la Corrupción*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011, p. 61.

ciudadana, genera la pérdida de valores y de tradiciones, acostumbrándonos a actitudes perversas y egoístas.

CAPÍTULO II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

1. ANTECEDENTES INTERNACIONALES.

En la Antigua Atenas sólo los ciudadanos podían intervenir en los asuntos públicos, puesto que eran consideradas como funciones altamente honoríficas. Estos representantes se reunían en el Ágora y sus debates tenían como principal preocupación el bienestar de la Polis, ya que para ellos de este elemento se derivaba el bienestar particular.

Sin embargo, Atenas no estuvo exenta de Actos de Corrupción, por lo que a lo largo de su desarrollo se fueron implementando ciertos mecanismos que tenían la finalidad de combatir este fenómeno que desvirtuaba la esencia de lo Público.

Relacionado con esto, Romeo Evia Loya en su libro *El Marco Normativo del Combate a la Corrupción* sostiene que los principales mecanismos implementados por los atenienses para combatir y sancionar la Corrupción, son los siguientes:

- a) **La Anualidad en las Magistraturas:** anteriormente eran vitalicias, situación que generaba una serie de abusos por parte de su titular.
- b) **La Fianza:** todos los Magistrados debían cubrir una fianza al momento de asumir su cargo, asegurando el pago de futuras penas de naturaleza económica, sin perjuicio de la imposición de otras penas.
- c) **La Rendición de Cuentas:** al finalizar el año de su encargo, el Magistrado debía rendir cuentas, si se hacía de forma satisfactoria la fianza que habían otorgado era cancelada, de lo contrario los Jueces valoraban el monto de la pena.
- d) **El Sorteo:** las Magistraturas eran sorteadas únicamente entre los ciudadanos atenienses, sin embargo, los candidatos debían cumplir con determinados requisitos.
- e) **El Examen:** consistía en una serie de preguntas que un Consejo realizaba al candidato a la Magistratura, los cuestionamientos eran relativos a sus ascendientes, a los cultos que practicaban, al

cumplimiento en el pago de impuestos y a la realización del servicio militar, cuestiones que debían ser avaladas por testigos.

- f) **El Juramento:** al asumir su cargo, el Magistrado debía jurar dirigirse con Justicia y de acuerdo a las leyes, además se comprometía a no recibir regalos por el desempeño de su cargo, de lo contrario debía donar una estatua de oro con un peso equivalente al suyo.
- g) **El Ostracismo:** los ciudadanos que perturbaran la vida social eran castigados con el destierro, sacándolos de la vida pública y ciudadana.
- h) **La Acción de Ilegalidad:** consistía en la posibilidad de acusar al ciudadano que propusiere medidas inconstitucionales, esta medida tenían el objetivo de preservar el orden legal y democrático libre de iniciativas con tintes demagógicos o corruptos.

En cuanto al Derecho Romano, los mecanismos de control para los Magistrados y de Combate a la Corrupción fueron muy similares a los utilizados en Grecia, pero en algunos casos fueron más severos, por ejemplo, la “Ley de las XII Tablas” disponía que el Juez que se dejase corromper fuera castigado con la pena capital.

Por su parte, Sara Bialostosky en su *Panorama del Derecho Romano* dice que en el período de la República, tras haberse abolido la Monarquía, los romanos comenzaron a evolucionar hacia la constitución de instituciones más representativas de la voluntad del pueblo y sometidas a un mayor control.

La Anualidad de las Magistraturas fue un medio para evitar abusos de autoridad a cargo de los Magistrados, además de la prohibición de desempeñar dos Magistraturas al mismo tiempo. A pesar de que estos cargos eran gratuitos, es decir, quienes los desempeñaban no recibían a cambio pago alguno, si implicaban privilegios de carácter social, entre ellos el poder.

Los Magistrados al asumir el cargo hacían juramento de actuar de acuerdo con el ordenamiento cívico, mientras que al finalizarlo juraban haber obrado de la misma forma y únicamente otro Magistrado podía acusarlos de una mala

actuación. Cabe destacar que aún cuando volvían a ser ciudadanos comunes debían responder por la forma en que habían actuado y por los daños que hubieren causado en el ejercicio de su cargo.

Beatriz Bernal y José de Jesús Ledesma en su obra *Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neorromanistas* señalan que además de la Anualidad de las Magistraturas, los romanos se apoyaron de otros mecanismos para evitar el abuso de poder en el ejercicio de los cargos públicos.

Para poder acceder a las Magistraturas con mayor importancia se crearon una serie de requisitos que conformaron la “Carrera de los Honores”. Ésta comenzaba con cargos en el Tribunado Militar o fungiendo como Comandante de las legiones que participaban en las guerras de conquista, después de esto, una vez que el ciudadano hubiera cumplido 27 años podía convertirse en Cuestor, a los 40 años podía ocupar la Pretura y a los 43 años el Consulado, con la que culminaba la Carrera de los Honores, pero existían otras Magistraturas intermedias.

Cabe resaltar que además de los requisitos de edad, los ciudadanos que pretendían seguir esta carrera tenían que cumplir con sus obligaciones fiscales, con el servicio militar y debían carecer de señalamientos de indignidad.

Por otro lado, Kornel Zoltan Mehesz en su libro *Roma Corrupta Roma Perversa*, sostiene que no obstante la gran cantidad de controles que emplearon los romanos para asegurar la integridad de sus funcionarios, era muy común que los Jueces desviaran su actuación a cambio de dinero.

De acuerdo con este autor, la prevención de los Actos Corruptos fue un tema sumamente importante para los romanos. En principio no podían ser considerados para ocupar un cargo de Juez los ciudadanos conocidos por su avidez, pero carentes de escrúpulos y asiduos al dinero; en caso de que se contase con un Juez así se previó la posibilidad de recusarlo; finalmente, el otro método de prevención fue el juramento de soborno, que apelaba a la conciencia del propio Juez.

Durante la etapa del Imperio se controló también el cambio en el estado patrimonial de los Jueces durante el desarrollo de su cargo, en virtud de la cual éste debía rendir cuenta de sus actividades a Dios y al Emperador.

Asimismo, en el año 149 A. C. se expidió la Ley *Calpurnia* que buscaba reprimir la Corrupción de los Magistrados romanos instalados en las Provincias. Dicho ordenamiento estableció la obligación del Magistrado de rendir cuentas y contemplaba la restitución del bien arrebatado al afectado; también se catalogaron los crímenes de *repetundarum*, que consistía en el abuso en el cobro de contribuciones y el *peculatus*, relacionado con la malversación de fondos.

La Edad Media se caracterizó por el gran poderío de los señores feudales que dio las condiciones perfectas para que éstos incurrieran en un gran número de arbitrariedades y en Actos de Corrupción, por ejemplo el cobro de sus propios impuestos, afectando siempre a los más débiles, en este caso los campesinos. En este mismo período histórico, la Iglesia Católica fue la institución donde la Corrupción se hizo más evidente y en algunos casos se practicó con un gran cinismo e impunidad.

Ya en el Siglo XX muchas naciones prohibían el soborno en sus disposiciones legales, tal es el caso de países como Reino Unido, Canadá, Francia, Alemania, Italia, España, Países Bajos y Suiza. Sin embargo, fue en Estados Unidos donde el tema del Combate a la Corrupción comenzó a tomar mayor importancia, por lo que en 1977 se expidió en este país el “Acta de Prácticas Corruptas en el Exterior”, siendo la primera en su tipo en considerar ilegal el pago de sobornos a Servidores Públicos de otras naciones.

A partir de sonados escándalos relacionados con Actos de Corrupción de Servidores Públicos, fue que el Combate a la Corrupción pasó a formar parte de la agenda internacional. En un principio se le intentó definir a partir de una concepción moralista e incluso llegó a considerarse como un aceite necesario para activar los mecanismos marchitos de los sistemas en el mundo.

Por su parte, los Estados Unidos continuaron con sus esfuerzos de llamar la atención de la comunidad internacional respecto del problema que representaba la Corrupción y fue la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el primer foro internacional donde propusieron un acuerdo relativo a los pagos ilícitos, pero éste no se formalizó.

Asimismo, en 1981 se intentó introducir este tópico en las negociaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pero la mayoría de las naciones no estuvieron de acuerdo.

En mayo de 1993 se fundó Transparencia Internacional, con sede en Berlín; su objetivo era combatir el abuso del poder en el ámbito público que busca obtener beneficios particulares. Esta organización, entre otras actividades, publica anualmente un Informe Global de Corrupción que contiene la percepción de la Corrupción en varios países del mundo.

Finalmente, como resultado de la multiplicidad de iniciativas promovidas por organizaciones públicas y privadas, el 29 de marzo de 1996 se suscribió en Caracas, Venezuela, la Convención Interamericana contra la Corrupción y fue hasta el 11 de diciembre de 2003 que se firmó, en la ciudad de Mérida, Yucatán, la primera Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

En esta última se admitió que la Corrupción no era más un asunto local, sino transnacional, ya que afecta a todas las sociedades y economías del mundo, además de reconocer que la cooperación internacional es la única forma para prevenir y controlar los Actos de Corrupción.

2. ANTECEDENTES NACIONALES.

2.1. ÉPOCA PREHISPÁNICA.

Lucio Mendieta y Núñez en su libro *El Derecho Precolonial* señala que en los Reinos de Texcoco y de México los Jueces eran electos por el propio Rey o por el Magistrado Supremo, en dicha elección se tenía mucho cuidado en que se tratara de personas ricas y sabias, educadas en el Calmecac, de buenas costumbres y que no fuesen afectos de aceptar dádivas. Esta característica se traducía en un correcto ejercicio de las atribuciones de los Jueces, por lo que Gerónimo Mendieta afirma que:

...los jueces ninguna cosa recibían, ni tomaban presente alguno, ni aceptaban persona, ni hacían diferencia del chico al grande en cosa de pleito, como lo deberían hacer los jueces cristianos; porque en verdad, los dones y dádivas ciegan los ojos de los sabios y mudan las palabras y sentencias de los justos.⁵⁷

Sin embargo, si alguno de los Jueces o Magistrados no cumplía con su deber, era severamente castigado por el Rey. Las penas consistían, dependiendo del grado de culpa, en una áspera llamada de atención, en trasquilar al Juez que incurría en la falta, privarlo del oficio e incluso hubo casos en que se aplicó la pena de muerte.

En materia criminal, estos reinos consideraban como conductas delictivas la malversación de fondos y la pena que le correspondía era la esclavitud; el peculado era castigado con la pena de muerte y con la confiscación de los bienes; mientras que la mala interpretación del Derecho se castigaba con pena de muerte cuando era una situación grave y en otros casos con la destitución del empleo.

⁵⁷ Gerónimo de Mendieta, *Historia Eclesiástica Indiana*, México, 1870, p. 301.

Citado en: Mendieta y Núñez, Lucio, *Derecho Precolonial*, 6ª Ed., México, Porrúa, 1992, p. 51.

2.2. ÉPOCA COLONIAL.

Durante los más de trescientos años que duró la dominación de la Corona Española sobre lo que ahora es México, fueron implementadas diferentes formas de organización y de Gobierno. Al principio la colonización fue realizada por particulares que con el paso del tiempo fueron sustituidos por burócratas que se encargaban de las actividades de Administración.

En la Nueva España la Corrupción fue un fenómeno presente en todo momento, fomentado en parte por el gran número de cargos que eran vendidos al mejor postor, por la falta de control derivada de las grandes distancias y por la mala o nula remuneración que obtenían quienes ejecutaban actividades públicas. “La España que conquistó a México en el Siglo XVI era producto de la Europa que inspiró a Maquiavelo, es decir, una donde la corrupción era una forma de vida”.⁵⁸

Romeo Evia Loya en su obra *El Marco Normativo del Combate a la Corrupción* señala que fue en 1680, durante el reinado de Carlos II cuando se concluyó la “*Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*”, donde se regulaban los instrumentos de fiscalización de la Hacienda, siendo estos el Juicio de Residencia, las Visitas y la Rendición de Cuentas.

El Juicio de Residencia consistía en la revisión de la actuación de un Funcionario al momento en que finalizaba el ejercicio de su cargo, éste podía ser iniciado en contra de los Virreyes, incluso el propio Hernán Cortés fue sujeto de este proceso.

El Juez encargado de conocer del juicio se trasladaba al lugar donde había ejercido el Funcionario y declaraba iniciado el proceso, dando oportunidad a que los agraviados se presentasen y formularan sus acusaciones; mientras que

⁵⁸ Meyer, Lorenzo, *A la clase política le falta clase*, En Reforma, 4 de Marzo de 2004 **citado en:** Álvarez Bernal, María Elena, *Ética en la Función Pública*, México, Conaculta, 2008, p. 88.

el Funcionario se trasladaba a otra ciudad, donde permanecía hasta finalizado el juicio.

La Residencia era una especie de certificado que servía como una censura al Funcionario, pero también fungía como un reconocimiento a su correcta actuación. La sentencia, en la que se sancionaba la mala actuación del Funcionario con multas, era recurrible ante el Consejo de Indias y, en última instancia, ante el Rey por Vía de Súplica.

La Visita fue un medio de control establecido durante el reinado de Felipe II y también se utilizaba para fiscalizar a cualquier Funcionario, incluso al Virrey. Se realizaba en cualquier momento de la gestión y los Oidores de las Audiencias eran los encargados de realizarlas en su calidad de visitadores, también las Audiencias podían ser sujeto de una Visita ordenada por el Rey.

Humberto Juárez Mejía en su libro *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales* define la Visita como “una inspección llevada a cabo en un órgano público para revisar el desempeño de los funcionarios, e indagar abusos y excesos arraigados y generalizados, o bien para establecer algunas reformas administrativas importantes”.⁵⁹

Finalmente, la Rendición de Cuentas consistía en la fiscalización de las actividades de los Oficiales Reales, instituciones que se encargaban de la recaudación de los recursos y contribuciones destinadas a la Corona Española. Para dicha fiscalización el Consejo de Indias disponía de una Contaduría que recibía y verificaba lo recaudado y gastado por los Oficiales.

⁵⁹ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, México, Porrúa, 2002, pp. 4-5.

En 1605 el Rey Felipe III promulgó las “Ordenanzas de Burgos”, a través de las cuales se crearon Tribunales de Cuentas en la ciudad de México, en el Perú y el Nuevo Reino de Granada.

En 1607 la Consulta del Consejo de Indias emitió un informe donde declaraba que la administración de justicia en Las Indias era imposible, ya que bastaba algún grado de parentesco o dependencia con los superiores para atar las manos de los Tribunales.

Fue hasta el Siglo XVIII que a través de las Reformas Borbónicas se pretendió modernizar radicalmente la Administración de Las Indias, a fin de liquidar la amplia escuela de Corrupción que predominaba, encaminarse al desarrollo capitalista y asegurar el único tesoro que quedaba a la Corona Española.

Fue así como se reorganizó el territorio en unidades políticas dotadas de autonomía, pero ligadas al poder real y también se reorganizó la Hacienda Pública, estando a cargo de ella el Virrey y un Superintendente General de la Real Hacienda para terminar con la manipulación y monopolización de los alimentos y bienes de consumo, el contrabando y el robo directo a las arcas reales a través de la participación que se adjudicaban los encargados de la recaudación.

Tras el inicio del movimiento de Independencia de 1810, se pueden citar las disposiciones previstas por la Constitución de Cádiz de 1812, misma que disponía en su artículo 131 apartado XVI que las Cortes estaban facultadas para examinar y aprobar las cuentas destinadas a los caudales públicos; este mismo artículo en su apartado XXV también las facultaba para hacer efectiva la Responsabilidad de los Secretarios de Despacho y de los demás Empleados Públicos.

2.3. MÉXICO INDEPENDIENTE.

El México del Siglo XIX se caracterizó por la inestabilidad política y la falta de bases sólidas institucionales, tras la consumación de la Independencia la Corrupción Administrativa reinante en la Nueva España ejecutada por los peninsulares, pronto se convirtió en la misma Corrupción, pero encabezada ahora por los criollos que exigían su participación en la gestión de la nueva nación.

El Decreto Constitucional de Apatzingán para la Libertad de la América Libertaria promulgado el 22 de Octubre de 1814 en la ciudad de Chilpancingo, establecía la existencia de un Tribunal de Residencia que fiscalizaría la actuación de los funcionarios oficiales. Dicho Tribunal se integraba por siete Jueces elegidos por el Supremo Congreso a través de un sorteo; los integrantes debían gozar de una buena reputación, ser ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos, tener más de 30 años y poseer patriotismo acreditado.

Este Tribunal conocía de los Juicios de Residencia de los miembros del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, ante las acusaciones de herejía, apostasía del Estado (deserción), concusión, deslealtad y dilapidación de los caudales públicos.

Cuando Agustín de Iturbide estableció su Imperio, promulgó el 18 de Diciembre de 1822 el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, que en su artículo 79 otorgaba competencia al Supremo Tribunal de Justicia para juzgar a los Secretarios de Despacho cuando se hubiere reclamado una responsabilidad a cargo de éstos.

El *Acta Constitutiva de la Federación* del 31 de enero de 1824, mejor conocida como la Constitución de 1824, también abordaba en su articulado el tema de las responsabilidades y faltas de los Funcionarios. El poder Ejecutivo estaba facultado para suspender hasta por 3 meses y privar de hasta el 50% de su

salario a los Empleados de la Federación que infringieran las leyes o decretos relacionados con el Servicios Público.

La *Constitución de 1857* contemplaba en su Título IV las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, del artículo 103 al 108; donde se incorporó el Juicio Político, inspirado de la Constitución de los Estados Unidos de América, y se desarrolló un Sistema de Responsabilidades que distinguía entre los delitos de los Funcionarios de los del orden común y de los delitos oficiales; en el caso de los primeros, el Congreso debía determinar si había lugar a proceder penalmente en contra del involucrado; mientras que en el caso de los segundos el Congreso se erigía en Jurado de Acusación.

Durante el Gobierno de Benito Juárez se promulgó la primer Ley relativa a las Responsabilidades de los Funcionarios, la “Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios” de 1870 y en el Código Penal vigente en esa época, también se reguló este aspecto. Sin embargo, fueron mecanismos insuficientes debido a que no se preveían órganos administrativos y Funcionarios encargados de ejecutar estas disposiciones, esto sumado a la inestabilidad política que persistía en el país.

Fue hasta 1896 que, bajo el Gobierno de Porfirio Díaz, se promulgó la ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857 que regulaba la Responsabilidad y el Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales y se estableció la Dirección de Contabilidad y Glosa. Pese a la existencia de estos mecanismos de control, la Corrupción Administrativa no disminuyó y se desarrolló aún más en la alta clase política de esa época.

Cabe destacar que durante el Porfiriato nuestro país atravesó una etapa de modernización y desarrollo, la obra pública fue un tema sumamente importante, se construyeron caminos, escuelas, represas, alumbrados, palacios municipales, que a final de cuentas también servían como medio para traspasar los recursos públicos a los patrimonios personales de los Gobernadores y de uno que otro Funcionario.

Tal es el caso de la anécdota que María Elena Álvarez Bernal retoma en su libro *La Ética en la Función Pública*, donde un Gobernador compadre de Porfirio Díaz, escribe a éste para quejarse de que después de todo el tiempo que llevaba en su cargo no había podido acrecentar ni un centavo su fortuna personal, a lo que Díaz respondió “haga obra, compadre, haga obra pública”.

Para esta autora, la forma en la que Díaz dirigió su Gobierno dio como resultado el fortalecimiento del Estado y de la Administración Pública, pero con el costo de preservar las características de una Administración clientelar y carente de responsabilidad; siendo ésta una de las principales causas de la Revolución Mexicana en 1910 y demás movimientos armados.

2.4. MÉXICO CONTEMPORÁNEO.

Una vez que el Movimiento Revolucionario iniciado en 1910 se había disipado y se estableciera en 1916 el Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro, Venustiano Carranza presentó ante éste un proyecto para la redacción del Título Cuarto de la Constitución, que regularía las Responsabilidades de los Funcionarios. El proyecto fue aprobado casi en su totalidad, pero cabe señalar que su contenido era en esencia el mismo que el de los artículos que regulaban la Responsabilidad Oficial en la Constitución de 1857, con excepción de algunas cuestiones.

De esta forma, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* del 5 de febrero de 1917, en el texto original de sus artículos 108 al 114 estableció cuatro tipos de Responsabilidad a cargo de los Funcionarios: Penal, Civil, Política y Administrativa.

De acuerdo con el artículo 108 redactado originalmente, los sujetos de Responsabilidad eran el Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Despacho, el Procurador General de la República, Gobernadores de los Estados y Diputados Locales.

Durante el Gobierno de Venustiano Carranza, a pesar de que no se expidió una ley que reglamentara lo dispuesto por la Constitución en materia de Responsabilidad Oficial, sí se creó el Departamento de Contraloría, mismo que no pertenecía a la Hacienda y, por lo tanto, no dependía del Poder Ejecutivo; éste contaba con facultades de control, fiscalización y con atribuciones para sancionar a los Funcionarios.

Al respecto, María Elena Álvarez Bernal señala que incluso José Vasconcelos criticó la existencia de esta institución ya que, aunque el Departamento de Contraloría tenía las mismas atribuciones que el extinto Departamento de Glosa de las Cámaras Legislativas, sólo sirvió como un “aparato de simulación nombrado por el Ejecutivo para que le refrende las autorizaciones de todas sus dependencias y lo exima de comparecer ante el Poder Legislativo.”⁶⁰

En 1932 se reformó la Ley de Secretarías de Estado de 1917, con lo que se suprimió el Departamento de Contraloría y se transfirieron sus funciones a la Secretaría de Hacienda, dotándola de facultad para conocer en materia de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

En 1935 se creó la Contaduría de la Federación, misma que dependía de la Secretaría de Hacienda y que se encargaba de la Contabilidad Pública y de la determinación de Responsabilidades Administrativas.

Fue hasta 1940 que el entonces Presidente Lázaro Cárdenas promulgó la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de Altos Funcionarios de los Estados” que complementaba las disposiciones constitucionales y que establecía un catálogo de los delitos y faltas oficiales, los procedimientos que debían seguirse a los Altos Funcionarios de la Federación y de los Estados y demás Funcionarios y

⁶⁰ Vasconcelos, José, *La Tormenta*, México, IUS, 1958, pp. 284-285. **Citado en:** Álvarez Bernal, María Elena, *Ética en la Función Pública*, México, Conaculta, 2008, p. 94.

Empleados que incurrieran en estos supuestos, además de las sanciones a que se harían acreedores.

Este dispositivo legal aprovechó la gran mayoría de los artículos de la ley en la materia promulgada por Porfirio Díaz, con el gran inconveniente de que la promulgada en 1896 regulaba lo establecido por la Constitución de 1857. Por ello se debió tener mucho cuidado, por ejemplo, en la redacción de lo relativo a la persecución y averiguación previa de los delitos, puesto que la Carta Magna otorga el monopolio de la acción penal exclusivamente al Ministerio Público, por lo que en su artículo 7º obliga al Ministerio Público y a los Procuradores de Justicia a iniciar las investigaciones correspondientes por delitos o faltas Judiciales.

Un aspecto novedoso de esta Ley es que en su artículo 5º contempla la reparación del daño a cargo del Funcionario o Empleado, que podía ser demandada por el particular ante los Tribunales Competentes. Dicha reparación siempre fue considerada a costa del Funcionario y no del Estado. Las sanciones correspondientes a los delitos oficiales iban desde sanciones de tipo económico, pasando por la destitución e inhabilitación, hasta la prisión.

Los sexenios subsecuentes se caracterizaron por la Corrupción generalizada y siempre presente en la vida política y en el funcionamiento de la Administración Pública; ésta se mantuvo y alimentó de un sistema sin contrapesos, donde el poder absoluto era el del Presidente de la República.

En este contexto, Adolfo Ruíz Cortines, al tomar posesión como Presidente de la República el 1º de diciembre de 1952, a través de un enérgico discurso señaló a los integrantes del gabinete de su antecesor –Miguel Alemán– acusándolos de haber arrasado con las arcas de la nación con sus actos de Corrupción y de ser la causa de las condiciones de miseria en que vivía la mayoría de la población en nuestro país.

La importancia de este discurso radica en que era la primera vez que un Presidente admitía la existencia de la Corrupción en las instituciones públicas

del Estado Mexicano. Ruíz Cortines se propuso impulsar las reformas necesarias para acabar con esta práctica por parte de los Servidores Públicos y castigar drásticamente a los que incurrieran en ella.

El 4 de enero de 1980, durante el Gobierno de José López Portillo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, así como de los Altos Funcionarios del Estado”.

Miguel de la Madrid Hurtado asumió la Presidencia de la República en medio de la devastación provocada por una crisis económica y por la nacionalización de la banca, la baja en el precio del petróleo y por la cada vez más generalizada Corrupción. El lema de su campaña política y posteriormente de Gobierno fue el de “La Renovación Moral”, con el que se buscaba convencer a los electores de que la Corrupción no sería tolerada y que los Servidores Públicos que incurrieran en ella serían castigados. En 1982 se realizó una consulta popular, donde se concluyó que las prioridades de esa renovación moral serían:

- a) Disciplina en el ejercicio del gasto público, en obras y adquisiciones.
- b) Vigilancia y evaluación de la gestión pública.
- c) Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- d) Presentación de quejas y denuncias.
- e) Simplificación administrativa.

Bajo estas premisas, se sustituyó del texto del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el término “Funcionario” por el de “Servidor Público”; el 31 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, que preveía un catálogo de obligaciones de los Servidores Públicos y se estableció el control de las propiedades de éstos y se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Para Humberto Juárez Mejía la reforma del Título Cuarto de la Constitución Federal fue un avance de carácter conceptual, ya que se comenzó a denominar genéricamente Servidor Público a los Funcionarios y Empleados, sin considerar la importancia de sus funciones. El aspecto negativo de esta reforma, de acuerdo a la opinión de este autor, es que se enmarcó en una campaña política, antes que en un propósito de regular de forma sistemática la Responsabilidad y la Rendición de Cuentas de los Servidores Públicos.

En 1994, durante el Gobierno de Ernesto Zedillo, nuevamente se reformó la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, por lo que la Secretaría de la Contraloría General de la Nación se convirtió en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; con esto se buscaba contar con un esquema de organización que evitara la duplicidad de funciones y modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales. Por otra parte, también se presentó el “Programa de Modernización de la Administración Pública” del sexenio en comento, mismo que contemplaba acciones de Combate a la Corrupción.

José Sánchez González en su ensayo “La Corrupción Administrativa en México” sostiene que con la llegada de Vicente Fox a la Presidencia, como un integrante del Partido Acción Nacional (PAN), se inició una etapa donde se pretendía moralizar la Administración Pública y acabar con la imagen corrupta que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había creado durante más de setenta años. Por lo tanto su gestión se vio marcada por una multiplicidad de acciones legislativas e institucionales en materia de Combate a la Corrupción.

En el año 2000 se implementó el “Programa de Combate a la Corrupción”; en 2002 se publicó la “Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos” que derogó a la de 1982; también en ese año se publicó la “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental” y en 2003 la “Ley del Servicio Profesional de Carrera”.

Asimismo, se cambió la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por la de Secretaría de la Función Pública, de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el

que se reformó la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

En contraste, el Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa se caracterizó por la escasa importancia que se le dio al tema del Combate a la Corrupción Administrativa, únicamente se publicó el “Programa Nacional de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción”, lo que significó un retroceso significativo en la materia.

CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO.

1. MARCO NACIONAL.

“Cuanto más corrupto es el Estado,
más Leyes tiene”.

- Tácito.

En materia de Control Interno⁶¹ de la Administración Pública Federal, el marco jurídico mexicano posee un gran número de disposiciones, sobre todo si se toma en consideración que los tres órdenes de Gobierno –Federal, Estatal y Municipal- poseen facultades para emitir sus propias normas en este sentido.

En primer lugar encontramos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su articulado hace referencia a una gran variedad de mecanismos de control y específicamente establece un Título relativo a las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, podemos encontrar leyes reglamentarias, leyes orgánicas, constituciones locales, leyes locales, reglamentos, circulares, manuales y otras disposiciones de control que regulan el ejercicio de la Función Pública.

En cuanto a las instituciones públicas que tienen a cargo el Control Interno de la Administración Pública Federal, está la Secretaría de la Función Pública, dependencia del Poder Ejecutivo que se encuentra en vía de extinción, en virtud de que fue derogado el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que la regulaba –a través del Decreto publicado el 2 de enero de 2013 en el Diario Oficial de la Federación- no obstante, continúa ejerciendo sus atribuciones gracias a lo dispuesto por el artículo segundo transitorio del citado Decreto.

⁶¹ El Control Interno entendido como la función de fiscalización que es ejecutada al interior de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Cabe precisar que esta Secretaría dirige a los Órganos Internos de Control adscritos a cada una de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, cuyas bases están establecidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Sin olvidar la existencia del Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal y de los Códigos de Conducta que las dependencias y entidades deben publicar, a fin de establecer los principios que sus Servidores Públicos adscritos deben observar en el ejercicio de sus funciones.

Por todo lo anterior, en el presente trabajo de investigación se tomarán como referencia los siguientes ordenamientos jurídicos en el ámbito nacional:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- c) Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.
- d) Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

Asimismo, es necesario por lo menos citar la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* y su Reglamento, la *Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas* y los Códigos de Conducta de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ya que son ordenamientos que también forman parte del control en la actuación de los Servidores Públicos.

1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Como ya se señaló, nuestra Constitución Federal, promulgada el 5 de febrero de 1917, contempla un gran número de disposiciones en materia de control –ya sea interno o externo- y en su Título IV denominado “De las Responsabilidades

de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado” establece un Sistema de Responsabilidades, cuya principal finalidad es establecer un límite al poder público y a las personas que ejercen la Función Pública.

En este orden de ideas, Miguel Carbonell en su libro *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, sostiene que el “que los funcionarios sean responsables por sus acciones y omisiones es un requisito fundamental para que se pueda hablar de control del poder, que es una de las premisas lógicas, históricas e institucionales de la forma de Estado basada en la existencia de una Constitución”.⁶²

Por su parte, Godolfino Juárez Mejía en su libro *Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública* afirma que un Sistema de Responsabilidades Públicas debe estar conformado por cinco elementos esenciales, mismos que son:

- a) El reconocimiento de deberes que el Servidor Público tiene la obligación jurídica y moral de observar.
- b) El hecho de que esos deberes puedan dejar de cumplirse en virtud de la propia naturaleza humana.
- c) Que la conducta contraria atente contra los intereses de la sociedad, del sistema político, de la Administración Pública y de los particulares.
- d) Que frente a la conducta irregular deberá someterse al infractor a un Procedimiento Disciplinario o Sancionador en el cual se ventilen las conductas y los hechos irregulares, se compruebe la existencia de la conducta antijurídica y se determine la sanción o pena correspondiente.
- e) La aplicación de las sanciones por las autoridades competentes.

⁶² Carbonell, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, Porrúa, 2007, p. 667.

Ahora bien, en cuanto a lo que establece el texto constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene en su tesis intitulada **RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL**⁶³, que el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos en México –comprendido del artículo 108 al 114 constitucional- se conforma por cuatro vertientes, que son:

- a) **Responsabilidad Política:** aplicable para ciertas categorías de Servidores Públicos de alto rango por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
- b) **Responsabilidad Penal:** para los Servidores Públicos que incurran en algún delito previsto en las normas penales.
- c) **Responsabilidad Administrativa:** para los Servidores Públicos que falten a la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en la Función Pública.
- d) **Responsabilidad Civil:** para los Servidores Públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

En esta tesis la Suprema Corte de Justicia de la Nación afirma que este sistema descansa en un principio de autonomía, ya que para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias; sin embargo, algunos de estos elementos pueden coincidir, de tal modo que un Servidor Público puede ser sujeto de varias Responsabilidades y ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el fundamento de la figura del Servidor Público, en razón de que establece a qué individuos debe considerárseles con esta calidad y a la vez los sujeta a un

⁶³ Tesis P. LX/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, Abril de 1996, p. 128.

régimen jurídico conformado por un catálogo de obligaciones relativas al Servicio Público.

El primer párrafo de este numeral determina la Responsabilidad que tienen los Servidores Públicos por los actos u omisiones en las que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. En términos de este artículo, tienen la calidad de Servidor Público:

- a) Los Representantes de Elección Popular.

- b) Los miembros de:
 - i. El Poder Judicial Federal.
 - ii. El Poder Judicial del Distrito Federal.

- c) Los Funcionarios y Empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en:
 - ii. El Congreso de la Unión.
 - iii. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
 - iv. La Administración Pública Federal.
 - v. La Administración Pública del Distrito Federal.
 - vi. Los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía.

El segundo párrafo del artículo 108 constitucional, limita la Responsabilidad que tiene el Presidente de la República, estableciendo que éste sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común.

Mientras que en su tercer párrafo, reformado el 7 de febrero de 2014, se prevé la Responsabilidad de los Gobernadores de los Estados, de los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, de los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Finalmente, en el cuarto párrafo del artículo 108 constitucional, se faculta a los Órganos Legislativos Estatales para establecer en sus Constituciones a quiénes se consideran Servidores Públicos para efecto de establecer sus Responsabilidades.

De este modo, una vez que el texto constitucional ha establecido a qué individuos debe considerárseles como Servidores Públicos, en los artículos subsecuentes se dedica a establecer las bases que rigen el Sistema de Responsabilidades de éstos y las peculiaridades de cada tipo de Responsabilidad.

La **Responsabilidad Política**, de acuerdo a lo que sostiene Eduardo Andrade Sánchez en su libro *Derecho Constitucional*, “deriva del incumplimiento de los deberes genéricos atribuidos al desempeño del cargo de que se trate, pero solamente es exigible respecto de ciertos funcionarios de alto rango”.⁶⁴

La fracción I del artículo 109 constitucional prevé la figura del Juicio Político como un medio para determinar la Responsabilidad Política de los Servidores Públicos que en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que signifiquen un perjuicio en los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Mientras que el artículo 110 de la Constitución Federal establece que Servidores Públicos son sujetos de Juicio Político, estando entre ellos en el orden Federal, los Senadores y los Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los Órganos Constitucionales Autónomos, los Directores Generales y sus

⁶⁴ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 2012, p. 517.

equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones y asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos.

Este artículo también establece que las sanciones por Responsabilidad Política serán la destitución del Servidor Público y su inhabilitación para desempeñar Funciones, Empleos, Cargos o Comisiones de cualquier naturaleza en el Servicio Público.

Para que las sanciones antes referidas puedan ser aplicadas, el texto constitucional dispone que se requiere que, después de haber sustanciado el procedimiento y haber dado audiencia al inculpado, la mayoría de los miembros presentes en sesión de la Cámara de Diputados se pronuncien en favor de realizar la acusación correspondiente ante la Cámara de Senadores.

Cuando la Cámara de Senadores tenga conocimiento sobre la acusación, ésta se erigirá en Jurado de Sentencia y aplicará la sanción a través de la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión. Las resoluciones de la Cámara de Diputados y de la de Senadores, son inatacables.

La **Responsabilidad Penal** no es privativa de los Servidores Públicos, como sabemos es un tipo de Responsabilidad exigible a todas las personas por la comisión de delitos; sin embargo, el Título Cuarto de la Constitución Federal le da un tratamiento especial, debido a que establece que determinados Servidores Públicos gozan de una inmunidad relativa; esto significa que para que la acusación penal contra ellos se actualice, es necesario despojarlos de dicha inmunidad; por lo tanto se trata de una manera especial de hacer exigible la Responsabilidad Penal cuando se trata de Servidores Públicos con un rango superior.

Mientras que la fracción II del artículo 109 constitucional dispone que la comisión de delitos por parte de los Servidores Públicos debe ser perseguida y sancionada en los términos de la ley penal.

El artículo 111 constitucional establece que para proceder penalmente contra Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, Fiscal General de la República, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se requiere que la Cámara de Diputados declare por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar para proceder penalmente contra el inculpado por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo.

En caso de que la declaratoria se emita en sentido negativo, el procedimiento ulterior deberá suspenderse; situación que no implica que la imputación del delito no pueda continuar su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, esto último en virtud de que la declaratoria no juzga los fundamentos de la imputación hecha. En cambio, si la declaratoria tiene un sentido positivo, entonces el Servidor Público deberá quedar a disposición de las autoridades correspondientes, para que éstas actúen con arreglo a la ley.

Este artículo también establece que cuando se trate de delitos que signifiquen para el probable responsable un beneficio económico o cuando se causen daños o perjuicios patrimoniales, las sanciones deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

En cuanto a la **Responsabilidad Civil** del Estado, Alberto Del Castillo en su *Bosquejo sobre Responsabilidad Oficial* señala que es la “institución jurídica merced a la cual el gobierno del Estado debe indemnizar al gobernado que ha sido lesionado en su patrimonio con motivo de la emisión y/o ejecución de actos de autoridad, cuando dichos actos sean de naturaleza administrativa”.⁶⁵

⁶⁵ Del Castillo del Valle, Alberto, *Bosquejo sobre Responsabilidad Oficial*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004, p. 81.

El segundo párrafo del artículo 113 constitucional prevé la Responsabilidad Patrimonial que tiene el Estado respecto de los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, y por la cual, éste tiene derecho a ser indemnizado conforme a lo establecido en la ley.

La **Responsabilidad Administrativa** –tema toral en la presente investigación– se define como la “institución jurídica por virtud de la cual se sanciona a los Servidores Públicos que no cumplan con su función conforme a los lineamientos propios de su contrato o nombramiento, dejando de acatar las obligaciones que le impone el cargo público”.⁶⁶

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados para expedir las leyes en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las normas destinadas a sancionar a quienes incurran en Responsabilidad, dentro del marco de su competencia.

Este mismo numeral en su fracción III regula propiamente la Responsabilidad Administrativa, estableciendo que se aplicarán sanciones de tipo administrativo a los Servidores Públicos que con sus actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Esta misma fracción otorga la característica de autonomía al procedimiento administrativo disciplinario y precisa que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

El artículo 113 constitucional dispone que las leyes que regulen las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos deben establecer las obligaciones que éstos deberán observar con la finalidad de salvaguardar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o

⁶⁶ *Ibíd*em, p. 62.

comisiones principios como la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia, además de establecer las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y los procedimientos y las autoridades facultadas para aplicarlas.

La Constitución Federal prevé que las sanciones derivadas de la Responsabilidad Administrativa consistirán en:

- a) Suspensión.
- b) Destitución.
- c) Inhabilitación.
- d) Sanciones económicas (de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños o perjuicio patrimoniales causados).
- e) Las que las leyes en la materia señalen.

Es en el artículo 114 constitucional donde se establecen las bases para determinar los plazos de prescripción de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. En este caso, la Constitución Federal dispone que serán las leyes las que señalarán los casos de prescripción de la Responsabilidad Administrativa, tomando en consideración la naturaleza y la consecuencia de los actos y omisiones en que hayan incurrido y que en caso de que estos fuesen graves, los plazos de prescripción no podrán ser inferiores a tres años.

Finalmente, es necesario hacer referencia al artículo 134 de nuestra Carta Magna, ya que en este numeral constitucional se establecen las obligaciones que deben cumplir los Servidores Públicos en el manejo de los recursos públicos. Es por ello que Rafael Martínez en su *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada* afirma que “la finalidad de este artículo constitucional es prevenir la llamada corrupción, que en el presente corroe a los

gobiernos de diversos países y no es un fenómeno exclusivo de determinado poder público”.⁶⁷

Este artículo establece que los recursos económicos con los que dispongan la Federación, los Municipios, el Distrito Federal y los Órganos Político-Administrativos de sus demarcaciones territoriales, deberán ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos para los que estén destinados.

También se dispone que los resultados del ejercicio de los recursos públicos deberán ser evaluados por las instancias técnicas que se establezcan en el orden Federal, Estatal y Municipal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos sean asignados en los presupuestos que corresponden y que los Servidores Públicos sean responsables del cumplimiento de lo contenido en este artículo en los términos del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior significa que la violación de los principios antes citados en la administración de los recursos públicos, genera que se inicie un Procedimiento de Responsabilidad en contra del Servidor Público que haya incurrido en la falta.

1.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Alberto Gándara en su libro *Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* sostiene que la creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos fue consecuencia de la necesidad que había en el país de contar con una disposición legal que regulara específicamente la Responsabilidad

⁶⁷ Martínez Morales, Rafael, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 4ª Ed., México, Oxford, 2006, p. 226.

Administrativa; aunado a esto, también se buscaba llevar a la realidad las normas básicas sobre Responsabilidades de los Servidores Públicos contenidas en la Constitución Federal y dotarlas de plena eficacia.

Es así como dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, teniendo como antecedente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 1982, de la cual derogó sus disposiciones relativas a las Responsabilidades Administrativas en el ámbito Federal.

Su Objeto está previsto en el artículo 1º y consiste en reglamentar lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo relativo a las siguientes materias:

- a) Sujetos de Responsabilidad Administrativa en el Servicio Público.
- b) Obligaciones en el Servicio Público.
- c) Responsabilidades y sanciones administrativas en el Servicio Público.
- d) Autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones.
- e) El Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

Mientras que los Sujetos que regula, de acuerdo con su artículo 2º, son los Servidores Públicos Federales que establece en su texto el artículo 108 Constitucional, numeral que se desarrolló previamente, y contempla además a todas aquellas personas que manejan o aplican recursos públicos federales.

Las Autoridades que pertenecen al Poder Ejecutivo y a la Administración Pública Federal y que, en el ámbito de su competencia, están facultadas para aplicar esta Ley son la Secretaría de la Función Pública y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, el artículo 4º de la ley faculta a los Contralores Internos y a 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 para participar de la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recursos administrativos que esta ley regula, cuando así corresponda.

1.2.1. OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone que es Responsabilidad de éstos, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, sujetarse a las obligaciones que la propia Ley establece en su artículo 8º, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y de eficiencia, que rigen el ejercicio del servicio público.

Las obligaciones de los Servidores Públicos se enlistan en veintiocho fracciones y cabe apuntar que la mayoría están o podrían estar relacionadas con Actos de Corrupción; sin embargo, “no debemos confundir la responsabilidad administrativa con actos de corrupción, ya que si bien, estos generalmente subsumen o implican responsabilidades administrativas, también pueden darse casos de irregularidades o faltas administrativas que en realidad no impliquen una intencionalidad ni la obtención de un beneficio ilegítimo e ilícito”.⁶⁸ Dichas obligaciones son las siguientes:

- a. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho Servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.
- b. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos.
- c. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la Rendición de Cuentas de la gestión pública federal,

⁶⁸ Evia Loya, Romeo, Op. Cit., nota 53, p. 158.

- proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones correspondientes.
- d. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.
 - e. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
 - f. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la Rendición de Cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes.
 - g. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones.
 - h. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
 - i. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
 - j. El Servidor Público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos en los que intervengan personas con las que el Servidor Público guarde una relación de índole personal, familiar, o de negocios, y observar sus instrucciones por

escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el Servidor Público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

- k. 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 personas con las que guarde una relación de carácter personal, familiar o de negocios, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el Servidor Público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado.
- l. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para personas con las que tenga alguna relación personal, familiar o de negocios.
- m. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier Servidor Público, cuando tenga Interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para personas con las que tenga una relación personal, familiar o de negocios.
- n. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la ley.
- o. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del Contralor Interno o de los Titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades, conforme a la competencia de éstos.
- p. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las obligaciones que ésta ley les establece.

- q. Denunciar por escrito ante la Secretaría o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier Servidor Público que pueda constituir Responsabilidad Administrativa en los términos de la ley y demás disposiciones aplicables.
- r. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el Servicio Público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
- s. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten.
- t. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro Servidor Público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna persona con la que tenga una relación personal, familiar o de negocios.
- u. Abstenerse de adquirir para sí o para una persona con la que tenga una relación personal, familiar o de negocios, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el Servidor Público se haya retirado.

- v. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.
- w. Abstenerse de infringir, por acción u omisión, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

El último párrafo del citado artículo 8º establece que el incumplimiento de las obligaciones enumeradas previamente dará lugar al Procedimiento Disciplinario previsto por la propia ley y a la imposición de las sanciones que correspondan.

1.2.2. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Juan Vega Ruíz en su obra *El Daño Moral en el Servidor Público Federal por Juicio de Responsabilidad*, señala que, conforme a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Procedimiento Administrativo Disciplinario está regido por los siguientes principios:

- a) Principio de Legalidad: derivado de lo establecido por los artículos 14 y 16 constitucionales, este principio implica que el procedimiento deberá substanciarse ante autoridad competente y estar sujeta a las etapas y formalidades establecidas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que se deberá identificar la conducta del presunto infractor, además de fundar y motivar todas las actuaciones procesales.
- b) Principio de Seguridad Jurídica: obliga a que todo acto deba estar fundado y motivado.

- c) Principio de Tipicidad: en materia de Responsabilidades Administrativas, la tipicidad se traduce en que la presunta conducta encuadre con las conductas previstas por la Ley como conductas sancionables.
- d) Principio de Proporcionalidad: la sanción que le sea impuesta al Servidor Público debe ser el resultado de la ponderación de las infracciones que éste haya cometido y de las particularidades del caso.
- e) Principio de Presunción de Inocencia: se rige por la premisa de que “toda persona es inocente hasta que se pruebe lo contrario”.
- f) Principio de Prescripción: el artículo 114 constitucional establece las bases para determinar los plazos en que prescribe la facultad de la autoridad para imponer sanciones por determinada conducta.
- g) Principio de Incompatibilidad: se traduce en la imposibilidad que tiene la autoridad para imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

José Lanz Cárdenas, en su libro *La Responsabilidad en el Servicio Público* señala que el Procedimiento Administrativo Disciplinario posee las siguientes características:

- a) Es autónomo al procedimiento seguido para determinar la Responsabilidad Política y Penal.
- b) Ofrece al inculpado las garantías establecidas por los artículos 14 y 16 constitucionales.
- c) No prevé la privación de la libertad como sanción para el inculpado.
- d) Es la vía más expedita para prevenir y sancionar el incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos.

Previo al inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario, es necesario que se lleven a cabo una serie de etapas ante el Órgano Interno de Control, para que éste determine la existencia de una presunta responsabilidad. Estas etapas son las siguientes:

- I. **Recepción de la Queja o Denuncia:** el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas dispone que en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán establecerse unidades específicas de fácil acceso para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias⁶⁹ por el incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos.

Las quejas o denuncias deberán presentarse por escrito y contener datos o indicios que permitan advertir la presunta Responsabilidad del Servidor Público; además de indicar el nombre y domicilio del denunciante, los presuntos conceptos de violación o los artículos violados, los datos generales del denunciado, el lugar de adscripción física del Servidor Público, los hechos y el lugar en que estos ocurrieron.

- II. **Admisión de la Queja o Denuncia:** el Área de Quejas y Denuncias será responsable de determinar si la queja o denuncia es procedente y si hay lugar para iniciar el Procedimiento Disciplinario, verificando si cumple con los siguientes requisitos:

- Que la queja o denuncia verse sobre presuntas irregularidades administrativas o violaciones a la Ley

⁶⁹ Se denomina “Queja” cuando es presentada directamente por la persona que se ve afectada por el incumplimiento del Servidor Público; mientras que se considera “Denuncia” aquella presentada por el representante legal del afectado.

Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- Que los actos denunciados sean imputables a un Servidor Público.

- Que la queja o denuncia sea competencia del Órgano Interno de Control o bien de la Contraloría Interna en cuestión. En caso contrario, ésta deberá remitirla a la Contraloría Interna competente.

III. Ratificación y Salvaguardas: una vez que se haya recibido la queja o denuncia, el promovente debe ratificarla en cuanto a su contenido y a las firmas. Asimismo, deberán otorgársele las salvaguardas necesarias, lo que significa que “los Servidores Públicos del Órgano Interno de Control tendrán la obligación de respetar y hacer respetar, mediante medidas precautorias el derecho de libre y espontánea formulación de denuncias o quejas, evitando con ello que se le causen molestias indebidas o represalias al denunciante”.⁷⁰

IV. Investigación de la Queja o Denuncia: en esta etapa se deben integrar los elementos que encuadren la conducta irregular del Servidor Público con las disposiciones del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con la finalidad de consignar el expediente al Área de Responsabilidades y dar inicio al Procedimiento Administrativo Disciplinario contra el presunto responsable.

Si no concurren los elementos suficientes para fincar Responsabilidades, entonces la queja o denuncia se desechará, fundando, motivando y notificando personalmente al interesado. En caso de que éste se encuentre inconforme con tal desecharamiento,

⁷⁰ Vega Ruíz, Juan Francisco, *El Daño Moral en el Servidor Público Federal por Juicio de Responsabilidad*, México, Montealto, 2008, p. 124.

podrá acudir al Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública para que se revise la determinación en comento.

El **Procedimiento Administrativo Disciplinario** para la imposición de sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos seguido ante la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal que corresponda, en los términos del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se integra por las siguientes etapas:

- I. **Citación:** el procedimiento se inicia con la citación del presunto responsable a una Audiencia, dicha notificación debe ser personal. En el Citorio deberá precisársele que debe comparecer de manera personal y que deberá rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputan y que podrían constituir una Responsabilidad; además de expresar el lugar, día y hora en que se efectuará la Audiencia, la autoridad ante la cual se desarrollará, los actos u omisiones que se le imputan al Servidor Público y la precisión de que cuenta con el derecho de comparecer asistido por un defensor.
- II. **Audiencia:** el plazo para la fecha de la Audiencia no deberá ser menor de cinco, ni menor de quince días hábiles posteriores al día de la citación. Si el Servidor Público no comparece a la Audiencia, sin causa justificada, los actos u omisiones que se le imputan se tendrán por ciertos.
- III. **Medidas Cautelares:** de acuerdo con la fracción V del artículo 21 de la multicitada Ley, la Autoridad encargada de dirigir el Procedimiento Administrativo Disciplinario, podrá disponer que se apliquen medidas cautelares, tal como la suspensión temporal del Servidor Público de su empleo, cargo o comisión, por así convenir a la continuación de las investigaciones.

No obstante lo anterior, la propia Ley precisa que la determinación de la suspensión temporal no prejuzga sobre la Responsabilidad que se impute al Servidor Público y si se determina que éste no es responsable de los hechos que se le imputaron, entonces deberá ser restituido en el goce de sus derechos y se le deberán cubrir las percepciones que debió recibir durante el tiempo de la suspensión.

- IV. **Etapa Probatoria:** una vez que haya finalizado la Audiencia, el presunto responsable contará con un plazo de cinco días hábiles, a fin de que ofrezca los elementos de prueba que estime convenientes y que estén relacionados con los hechos que se le atribuyen; pruebas que serán desahogadas y valoradas por la autoridad.

- V. **Resolución:** una vez que se hayan desahogado las pruebas que fueron admitidas, la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, contará con un plazo de cuarenta y cinco días hábiles, para resolver sobre la inexistencia de la Responsabilidad o bien, imponer al infractor las sanciones administrativas que correspondan; debiendo notificar a éste en un plazo no mayor de diez días hábiles. El plazo con el que cuenta la Secretaría, el Contralor Interno o el titular del Área de Responsabilidades, para dictar la resolución respectiva, podrá ampliarse por una sola vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando se presente una causa que, a juicio de las autoridades, sea justificada. De ser necesario, la resolución debe notificarse también al Jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad en un plazo no mayor de diez días hábiles.

En los términos del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en contra de la resolución emitida por la Secretaría de la Función Pública, por el Contralor Interno o por el Titular del Área de Responsabilidades, donde se determine la Responsabilidad del Servidor Público se podrá interponer Recurso de Revocación, o bien impugnar a través de Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.2.3. SANCIONES POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Luis Humberto Delgadillo en su obra *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, señala que, en general, la sanción tiene como finalidad:

- a) Mantener la observancia de las normas, constituyendo un cumplimiento forzoso al obligar al infractor a cumplir con el mandato legal.
- b) Cuando no es posible obligar al infractor a cumplir con la norma, la sanción puede consistir en una prestación económica equivalente a la obligación incumplida; lo que consistiría en la reparación del daño o indemnización.
- c) Cuando el daño es irreparable, la sanción debe constituir en una restricción en la esfera de derechos del infractor, pudiendo tratarse de la inhabilitación, la destitución o la privación de la libertad.

En el caso de las sanciones establecidas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, éstas tienen la finalidad de preservar la vigencia de los valores de la Función Pública; además de caracterizarse por ser distintas de las sanciones penales y laborales; por sólo aplicar a las personas que tienen la calidad de Servidor Público y por ser impuestas mediante los procedimientos establecidos por las leyes en la materia.

Por otra parte, cabe apuntar que la imposición de las sanciones disciplinarias por una determinada conducta no excluye la posibilidad de que también se imponga una sanción penal, es decir, la Responsabilidad Administrativa y la Penal pueden coexistir.

El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece como sanciones por falta administrativa, las siguientes:

- a) **Amonestación Privada o Pública:** implica el advertir al Servidor Público que ha incurrido en una falta, sobre la posibilidad de que puede ser sancionado con mayor energía si reincide en la conducta contraria al Servicio Público que realiza. Esta amonestación puede darse de forma privada o ante la presencia de determinadas personas, es decir, pública.
- b) **Suspensión del empleo, cargo o comisión en el servicio público:** consiste en la separación temporal de un Servidor Público del empleo que esté desarrollando, sin que esto implique el dejarlo excluido definitivamente del cargo y estableciéndose el tiempo que ha de durar tal separación.
- c) **Destitución del puesto:** implica la separación de la persona física del cargo que ostentaba de una forma permanente y no temporal. La finalidad de esta sanción es impedir al infractor que se reincorpore a la Función Pública en la que actuó al momento de incurrir en la Responsabilidad; sin embargo, esa imposibilidad no se extiende a otros cargos dentro del Servicio Público.
- d) **Sanción económica:** consiste en el pago de una cantidad de dinero establecida por la autoridad competente para sancionar. Para la imposición de una sanción de esta naturaleza, es necesario que se presenten los siguientes elementos:
- d.1) La existencia de un acto u omisión donde se deje de observar alguna de las obligaciones de los Servidores Públicos.
 - d.2) Que de la inobservancia del mandato legal el Servidor Público haya obtenido beneficios económicos.
 - d.3) Que el incumplimiento haya causado daños y perjuicios a las obligaciones de los Servidores Públicos.

- e) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público:** consiste en el impedimento para que la persona física sancionada en un futuro o durante un determinado tiempo, pueda formar parte de algún órgano del Estado.

En cuanto a la inhabilitación, el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, también dispone que cuando no se causen daños o perjuicios y no exista beneficio o lucro, ésta deberá ser de tres meses a un año; mientras que cuando con el acto u omisión se obtenga un beneficio o lucro, o se causen daños o perjuicios cuyo monto no exceda de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, la inhabilitación será desde uno hasta diez años; pero si se excede este límite, la sanción deberá ser de diez a veinte años; plazo considerado también cuando se trate de conductas graves de los Servidores Públicos. En este sentido, para el caso de infracciones graves, además se impondrá la sanción de destitución.

De acuerdo con la adición a este último artículo, publicada el 23 de mayo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, son consideradas como infracciones graves de los Servidores Públicos, entre otras, las siguientes:

- a) Autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado para ocupar un empleo, cargo o comisión en el Servicio Público.
- b) Intervenir, por motivo de su encargo, en asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios.
- c) Solicitar, aceptar o recibir, durante el ejercicio de sus funciones, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones.
- d) Desempeñar su encargo obteniendo o pretendiendo obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado le otorga.
- e) No presentar con oportunidad y veracidad las Declaraciones de Situación Patrimonial.

- f) No atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría de la Función Pública, del Contralor Interno o de los Titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades.
- g) Adquirir bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento.

Por otra parte, el artículo 14 de la multicitada ley señala que para la imposición de sanciones administrativas, se deben tomar en consideración elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el Servidor Público, estos elementos son:

- a) La gravedad de la Responsabilidad en la que se incurra
- b) Las circunstancias socioeconómicas del Servidor Público.
- c) El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor.
- d) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- f) El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

1.3. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL.

El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal preveía y establecía la existencia y atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, pero dicho numeral fue derogado por Decreto publicado el 2 de enero de 2013 en el Diario Oficial de la Federación; sin embargo, el artículo segundo transitorio de este decreto establece que la Secretaría continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes, hasta en tanto no entré en vigor el decreto que dé origen al Órgano Constitucional Autónomo en

materia de Combate a la Corrupción que la sustituya; decreto que hasta el mes de septiembre de 2014 no ha sido publicado.

Por lo tanto, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2009, continúa teniendo vigencia y sigue regulando la actuación de los Órganos Internos de Control, motivo por el cual se hará un sucinto análisis de este ordenamiento en lo relativo a las Contralorías Internas.

Los Órganos Internos de Control son unidades administrativas que se encargan en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de verificar el buen desempeño de los Servidores Públicos, así como del cumplimiento de las diversas disposiciones que regulan la Función Administrativa del Estado mexicano.

Debemos tener presente que los Órganos Internos de Control son dirigidos por un titular y se integran por un Área de Quejas, un Área de Auditoría y un Área de Responsabilidades que los auxilian en el desahogo de los asuntos de su competencia y que dichos órganos están subordinados a la Secretaría de la Función Pública.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 4º fracción XVIII del Reglamento en comento, el Secretario de la Función Pública tiene facultades para designar y remover a titulares de los Órganos Internos de Control y a los de las Áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas de dichos órganos.

Al interior de la Secretaría de la Función Pública, la Unidad de Atención Ciudadana está facultada por el artículo 39 del Reglamento para recibir las quejas y denuncias que se formulen por el incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal y para, cuando proceda, realizar las investigaciones e integrar los expedientes respectivos, mismos que deberán ser turnados a la autoridad competente, además de dar seguimiento al Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Los Titulares de los Órganos Internos de Control, de acuerdo con el artículo 79 del Reglamento, tienen, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a. Recibir quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos y darles seguimiento.
- b. Investigar y fincar las Responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en los términos de la ley.
- c. 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 con lo establecido en la ley.
- d. Emitir las resoluciones que procedan respecto de los Recursos de Revocación que interpongan los Servidores Públicos.
- e. Denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del Servidor Público del propio Órgano Interno de Control que el titular de éste determine, los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos.

Mientras que el artículo 80 del Reglamento dispone que las atribuciones de los Titulares de las Áreas de Responsabilidades de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad, son, entre otras, las siguientes:

- a. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación, a fin de determinar las Responsabilidades a que haya lugar e imponer, en su caso, las sanciones aplicables en los términos de la ley y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión de así convenir a la conducción o continuación de las investigaciones.
- b. Dictar las resoluciones en los Recursos de Revocación interpuestos por los Servidores Públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales representando al Secretario.

En los Reglamentos Internos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se prevé la existencia, integración y atribuciones específicas de sus propios Órganos Internos de Control; sin embargo, de una forma general, es posible afirmar que las áreas que auxilian al titular de cada uno de estos, corresponde al Área de Auditoría realizar

Al Área de Quejas, recibir, admitir e investigar las quejas y denuncias que les son presentadas y al Área de Responsabilidades, sustanciar el Procedimiento Disciplinario previsto en la Ley para determinar la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

Tenemos como ejemplo lo que el propio Reglamento establece en su artículo 41, al determinar las atribuciones de la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública, que son las siguientes:

- a. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la ley por parte de los Servidores Públicos de la Secretaría y de su Órgano Desconcentrado.
- b. Practicar las investigaciones correspondientes a las quejas o denuncias recibidas.
- c. Acordar el inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario y el cierre de la instrucción.
- d. Fincar las Responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan y llevar a cabo, en su caso las acciones que procedan, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que hayan sido impuestas.

1.4. CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

El Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal es un documento que contiene las reglas que deben regir la actuación de los Servidores Públicos, a fin de que impere una conducta digna que

responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten.

Su elaboración estuvo a cargo de la extinta Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 2002. Es de precisar que cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal, debe dar a conocer a sus Servidores Públicos adscritos sus propios Códigos de Conducta.

En el texto introductorio de la Circular mediante la cual se dio a conocer este Código, se señala que los Servidores Públicos, al ser individuos libres, poseen la capacidad de elegir la forma en que han de ejercer sus funciones y optar entre lo que es benéfico para la Sociedad y lo que le resulta dañino, por lo que la ética -sostienen- es un elemento indispensable en el actuar de los Servidores Públicos, ya que propicia que se atiendan de mejor manera las demandas sociales.

Esta disposición contempla doce principios, mismos que deben regir la actuación de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal a fin de garantizar el correcto ejercicio del Servicio Público.

1.4.1. PRINCIPIOS CONTENIDOS EN EL CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Bien Común: implica que todas las decisiones y actuaciones de los Servidores Públicos deben estar dirigidas a la satisfacción de necesidades de carácter general y enfocadas únicamente a los intereses de la sociedad; en el entendido de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que su legitimidad depende de que con él se busque la satisfacción de las demandas sociales y no beneficios personales.

Integridad: que sus actos se rijan por valores como la honestidad; situación que fomenta la credibilidad de la Sociedad en las instituciones públicas y crea una cultura de confianza y apego a la verdad.

Honradez: este principio debe estar presente siempre en el ejercicio del Servicio Público, por lo que el cargo público no debe ser utilizado por el Servidor para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros; además, éste no deberá aceptar compensaciones de cualquier persona u organización comprometiendo su desempeño como Servidor Público.

Imparcialidad: implica que el Servidor Público actúe sin conceder preferencias o privilegios a ninguna persona u organización. Las decisiones que éste tome deberán ser objetivas, sin prejuicios personales y sin verse afectadas por la influencia de terceros.

Justicia: obliga a los Servidores Públicos a apegar su actuar a lo dispuesto por las normas jurídicas relativas a la función que desempeña. Por lo tanto, están también obligados a conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen su encargo.

Transparencia en la Gestión Pública: obliga al Servidor Público a permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el interés público y los derechos de privacidad de los particulares que la ley establece. Este principio propicia a que se haga un uso responsable y claro de los recursos públicos.

Rendición de Cuentas: se traduce en el deber del Servidor Público de asumir plenamente ante la sociedad la Responsabilidad de desempeñar sus funciones de forma adecuada y someterse a la evaluación por parte de la Sociedad.

Entorno Cultural y Ecológico: es deber de los Servidores Públicos evitar cualquier tipo de afectación al patrimonio cultural y al ecosistema donde vivimos; por lo que éstos deben asumir una actitud de respeto, defensa y preservación.

Generosidad: este principio persigue que el Servidor Público se conduzca con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo a la Sociedad, poniendo especial atención hacia las personas que forman parte de un grupo vulnerable, esto es, aquellas que carecen de elementos suficientes para alcanzar un desarrollo integral.

Igualdad: el Servidor Público debe prestar los servicios que le sean encomendados a todas las personas, sin importar cuestiones como el sexo, edad, raza, religión, preferencia política, etc.

Respeto: significa dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante; reconociendo en todo momento los derechos, libertades y cualidades que son inherentes a la condición humana.

Liderazgo: es considerado como un principio que debe regir la conducta del Servidor Público y conducirlo a ser un ejemplo personal, promotor de valores y principios en la sociedad, fomentando conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el Servicio Público. Este principio toma especial relevancia por el hecho de que el Servidor Público, a través de su desempeño, construye la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

2. MARCO INTERNACIONAL.

El Combate a la Corrupción forma parte importante de la agenda internacional, esto derivado de los trascendentes efectos que produce en los países con motivo –principalmente- de las transacciones económicas internacionales, además de la patente insuficiencia de las medidas de combate nacionales.

De acuerdo con lo expuesto por Víctor Rojas Amandi en su ensayo *Los Tratados Internacionales sobre Corrupción*, la Corrupción genera las siguientes consecuencias:

- a. Falsea el sistema de competencia y asegura el monopolio de productos y empresas.
- b. Afecta la toma de decisiones políticas y la productividad.
- c. Impone barreras al comercio internacional.
- d. Aumenta el costo de bienes y servicios.
- e. Puede provocar crisis políticas.
- f. Puede atentar contra los Derechos Humanos y el bienestar de la población nativa.
- g. Genera Corrupción adicional.
- h. Facilita la generación de actividades ilícitas como el contrabando.

La Organización de las Naciones Unidas ha jugado un papel trascendental en las discusiones internacionales relativas al Combate a la Corrupción, ya que ha realizado una intensa labor legislativa y ha emitido diversas resoluciones que buscan producir una mayor cooperación internacional, además de haber declarado el 9 de diciembre como el “Día Internacional Anti-Corrupción”.

En esta materia, México ha firmado y ratificado tres Tratados Internacionales, mismos que se desarrollarán a continuación; con la precisión de que se tratan de instrumentos que privilegian el aspecto penal del Combate a la Corrupción, pero que también hacen referencia a aspectos preventivos y medidas de control a partir de la Administración Pública. Estos Instrumentos son:

- a) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- b) Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos.
- c) Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.

2.1. CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN.

Esta Convención fue firmada el 31 de octubre de 2003 en la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos; aprobada por la Cámara de Senadores de nuestro país el 29 de abril de 2004 y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005.

En su Preámbulo, los Estados Parte manifiestan que la Corrupción es un mal que socava las instituciones y los valores de la Democracia, además de comprometer el Desarrollo Sostenible y el imperio de la ley en las naciones. De igual forma, apuntan que la Corrupción ya no es sólo un problema local, sino que se ha convertido en un problema transnacional, cuyo combate y prevención requiere de un enfoque amplio y multidisciplinario.

Reconocen que la prevención y erradicación de la Corrupción son responsabilidad de los Estados y que exigen la cooperación entre éstos, además de requerir del apoyo de la Sociedad Civil y de las Organizaciones No Gubernamentales, a fin de que los esfuerzos sean eficaces.

Por otra parte, reconocen los principios del Debido Proceso que deben observarse en todos los procesos penales, civiles o administrativos.

De acuerdo con el artículo 1º de la Convención en comento, las finalidades de ésta son:

- a. Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la Corrupción.
- b. Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la Corrupción, incluida la recuperación de activos.
- c. Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.

En cuanto a las definiciones, el artículo 2º de la Convención señala que se entiende por “Funcionario”:

- a. Toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo.
- b. Toda persona que desempeñe una Función Pública, incluso para organismo público o una empresa pública, o que presente un servicio público, según se defina en el Derecho Interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte.
- c. Toda persona definida como “Funcionario Público” en el Derecho Interno de un Estado Parte.

El ámbito de aplicación de esta Convención es preponderantemente de carácter Penal, ya que contempla la prevención, investigación y el enjuiciamiento de los Actos de Corrupción y también prevé figuras como el embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto de los delitos tipificados en la propia Convención.

Como medidas preventivas, este instrumento contempla la formulación y aplicación de políticas coordinadas y eficaces contra la Corrupción, mismas que promuevan la participación de la sociedad, la debida gestión de los asuntos públicos y los principios de imperio de la ley, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas. De igual manera, cada Estado

Parte se compromete a fomentar prácticas que sean capaces de prevenir la Corrupción y de evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas, a fin de determinar si son adecuados o no para combatir la Corrupción.

En el artículo 6º de esta Convención, se prevé la creación y establecimiento de un órgano u órganos de prevención de la Corrupción, mismos que se encarguen de la puesta en práctica de las políticas en materia de Combate a la Corrupción y de la difusión de los conocimientos en materia de Corrupción, también se prevé que estos órganos gocen de independencia para desempeñar sus funciones de forma eficaz y sin alguna influencia indebida.

Por su parte, en el artículo 8º de la Convención se establece la elaboración de Códigos de Conducta para los Funcionarios Públicos que promuevan la integridad, honestidad y responsabilidad en el cumplimiento de las funciones públicas, con la finalidad de Combatir la Corrupción. Cada Estado se compromete a adoptar medidas disciplinarias o de otra índole contra todo Funcionario Público que transgreda los códigos o normas de conducta.

El artículo 9º de la Convención contempla el tema de la contratación pública y la gestión de la Hacienda Pública, por lo que cada Estado Parte deberá establecer sistemas apropiados que propicien la transparencia, y competencia y criterios objetivos en la toma de decisiones.

Otro tópico relevante que regula la presente Convención es el de la información pública, lo que implica que cada Estado Parte, con arreglo a su Derecho Interno, deberá adoptar las medidas necesarias para aumentar la transparencia en su Administración Pública, a fin de que permita:

- a. La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su Administración Pública y, con el debido respeto a la

protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público.

- b. La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones.
- c. La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de Corrupción en su Administración Pública.

La participación de la Sociedad también es contemplada en la Convención, al establecer que los Estados Parte deben adoptar medidas adecuadas para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la Sociedad Civil, las Organizaciones No Gubernamentales y las Organizaciones con base en la Comunidad, en la prevención y la lucha contra la Corrupción.

Asimismo, tipifica como delitos el soborno de Funcionarios Públicos nacionales, el soborno de Funcionario Públicos extranjeros y de Funcionarios de Organizaciones Internacionales Públicas, la malversación o peculado, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el blanqueo del producto del delito, el encubrimiento y la obstrucción de la justicia.

2.2. CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS.

Este instrumento internacional fue firmado el 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela; aprobado por el Senado de la República Mexicana el 30 de octubre de 1996 y entró en vigor el 2 de julio de 1997.

En su preámbulo, los Estados Parte reconocen que la Corrupción es un fenómeno que menoscaba la legitimidad de las instituciones públicas y que atenta contra la propia Sociedad y el desarrollo integral de los pueblos; asimismo, se dicen persuadidos de que el Combate a la Corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita que se distorsione la economía y la

existencia de vicios en la gestión pública, así como el deterioro de la moral social; además de afirmar que la conciencia de la población y la participación de la Sociedad Civil en la prevención y lucha contra la Corrupción, son parte de la solución a este problema.

Esta Convención define al Servidor Público como “cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos”.⁷¹

De acuerdo con su artículo II, los propósitos de este instrumento son los siguientes:

- a. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la Corrupción.
- b. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los Actos de Corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.

El artículo III de esta Convención prevé el deber que tienen los Estados Parte de establecer medidas en sus propios sistemas institucionales destinadas a crear, mantener y fortalecer:

- a. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas y orientadas a prevenir conflictos de intereses, asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los Funcionarios Públicos en el desempeño de sus funciones.

⁷¹ Artículo I de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1996.

- b. Medidas y sistemas que exijan a los Funcionario Públicos informar a las autoridades competentes sobre los Actos de Corrupción en la Función Pública de los que tengan conocimiento.
- c. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las normas de conducta.
- d. Instrucciones al personal de las entidades públicas que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.
- e. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan Funciones Públicas.
- f. Sistemas para la contratación de Funcionarios Públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia.
- g. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la Corrupción.
- h. Órganos de control superior que ayuden a prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.
- i. Medidas que impidan el soborno de Funcionarios Públicos nacionales y extranjeros.
- j. Mecanismos para estimular la participación de la Sociedad Civil y de las Organizaciones No Gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la Corrupción.

2.3. CONVENCIÓN PARA COMBATIR EL COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS EN TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS.

Esta Convención fue firmada por los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) el 17 de diciembre de 1997 en la ciudad de París, Francia, aprobada por el Senado de la República Mexicana el 22 de abril de 1999 y su entrada en vigor fue el 26 de julio de 1999.

Este Tratado Internacional tiene como antecedente la Recomendación para Combatir el Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales adoptada por la OCDE el 23 de mayo de 1997; mediante la cual esta Organización exigió tomar medidas eficaces con el objetivo de disuadir, prevenir y combatir el cohecho de servidores extranjeros en las transacciones comerciales internacionales y para la penalización de este acto.

Los Estados Parte consideran que el cohecho es un fenómeno ampliamente difundido en el ámbito del comercio y de la inversión, que mina de manera importante el buen gobierno y el desarrollo económico y distorsiona las condiciones competitivas internacionales.

El artículo 1º de esta Convención define el delito de cohecho de servidores públicos extranjeros como el pago o la promesa de “pago indebido o de otra ventaja, sea directamente o a través de intermediario, a un servidor público extranjero en su beneficio o en el de un tercero, a fin de que ese funcionario actúe o deje de hacer, en cumplimiento de sus deberes oficiales, con el propósito de obtener o mantener un negocio o cualquiera otra ventaja indebida, en la realización de negocios internacionales”.⁷²

Este mismo artículo define al Servidor Público Extranjero como “toda persona que detente una posición legislativa, administrativa o judicial en un país extranjero, haya sido nombrada o elegida: cualquier persona que ejerza una función pública para un país extranjero, incluyendo para una agencia pública o empresa pública, o cualquier funcionario o agente de una organización pública internacional”.

Como ya se precisó, el objetivo de esta Convención es lograr que en los Estados Parte se penalice el delito de cohecho de los Servidores Públicos Extranjeros. Por lo tanto, las sanciones de carácter penal deberán ser eficaces, proporcionales y disuasivas.

⁷² Artículo 1º de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. 1997.

En el caso de las personas físicas, dichas sanciones deberán contemplar la privación de la libertad suficiente para permitir la asistencia legal mutua y la extradición. Mientras que en el caso de las personas morales, las sanciones, además de ser eficaces, proporcionales y disuasivas de carácter no Penal, deberán incluir sanciones pecuniarias. Todo esto de acuerdo a lo dispuesto en los incisos uno y dos del artículo 3º de la Convención.

Tomando en consideración el tema central de la presente Tesis, es importante hacer mención de lo que dispone el inciso cuarto del artículo 3º de la Convención relativo a las sanciones; ya que en él se establece que las Partes deberán procurar la imposición de sanciones de carácter civil o administrativo, mismas que serán complementarias a las sanciones penales aplicables a las personas sujetas por la comisión del delito de Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros.

Los subsecuentes artículos de esta Convención contienen disposiciones relativas a jurisdicción y a medidas preventivas en materia de contabilidad y auditoría de estados financieros que permitan identificar prácticas ilícitas por parte de los Servidores Públicos. Asimismo, establece el deber de prestar asistencia legal mutua entre los Estados Parte y las reglas a las que habrá de sujetarse la extradición.

CAPÍTULO IV. DERECHO COMPARADO.

1. LAS AGENCIAS ANTICORRUPCIÓN EN EL MUNDO.

El Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques” del Senado de la República en su investigación titulada “Las Agencias Anticorrupción en el Derecho Comparado”, define a las Agencias Anticorrupción como dependencias públicas cuya función primordial es articular y centralizar un liderazgo en una o más áreas de las políticas públicas de Combate y Prevención de la Corrupción.

De acuerdo con el trabajo de investigación antes referido, las Agencias Anticorrupción pueden realizar, entre otras, las siguientes actividades al interno del Estado del que forman parte:

- a) Instrumentación, análisis y evaluación de políticas públicas contra la Corrupción.
- b) Investigación y monitoreo sobre el desempeño de la Administración Pública y en ocasiones de la Administración Privada.
- c) Sensibilización pública sobre la importancia de combatir y perseguir la Corrupción.

Existen muchas Agencias Anticorrupción alrededor del mundo y poseen características muy diferentes entre sí, la doctrina distingue cuatro principales modelos, que son:

- a) **Modelo Universal:** son agencias que cuentan con amplias atribuciones de investigación, prevención y comunicación; como es el caso de la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong.
- b) **Modelo de Investigación:** se trata de agencias que poseen facultades para investigar sobre la existencia de Actos de Corrupción. Ejemplo de este modelo es el Buró de Investigaciones sobre Prácticas Corruptas de Singapur.

- c) **Modelo Parlamentario:** son comisiones que reportan a comités legislativos y que son independientes de la rama Judicial y Ejecutiva del Estado; como es el caso de la Comisión Independiente de New South Wales, Australia Contra la Corrupción.

- d) **Modelo Multi Agencias:** son oficinas independientes entre sí que conforman una red administrativa y judicial para el Combate de la Corrupción. Un ejemplo de este tipo de agencia es la Comisión Central de Vigilancia de La India.

Asimismo, es posible distinguir entre las agencias que se especializan en la prevención de las prácticas corruptas y aquellas que tienen facultades para aplicar las leyes o aquellas que se ocupan de ambas actividades.

En el caso de las Agencias Anticorrupción Latinoamericanas, la mayoría de ellas se caracterizan por estar subordinadas y depender del Poder Ejecutivo y son sistemas donde se ha privilegiado la tipificación de los Actos de Corrupción en sus Códigos Penales. Se trata de países como Argentina, Ecuador, Perú, Honduras y Bolivia.

Las Agencias Anticorrupción en el continente Asiático se caracterizan por ser órganos autónomos e independientes, que cuentan con facultades de investigación, procesales y de sanción, en colaboración con los sistemas de procuración e impartición de justicia. Su ámbito de aplicación comprende al sector público, pero también, en algunos casos, al privado. Países como Hong Kong, Corea del Sur, Singapur, Indonesia y Malasia tienen agencias de este tipo.

En África, las Agencias Anticorrupción se caracterizan por ser instituciones independientes al Estado, con amplias atribuciones para combatir la Corrupción, como lo son las de prevenir, asesorar, investigar, perseguir, procesar y sancionar. Es el caso de países como Nigeria, Tanzania y Kenia.

2. CHILE.

La República de Chile es un Estado democrático y presidencialista. Es considerado un país en desarrollo y posee altos índices de calidad de vida; de acuerdo con el Banco Mundial, Chile es una de las economías de más rápido crecimiento en Latinoamérica, mejorando en los últimos años en aspectos como el ingreso económico de sus habitantes, la disminución de la pobreza y la generación de empleo

En materia de Corrupción, Chile es un país que no es aquejado severamente por este fenómeno. En el *Índice de Percepción de la Corrupción* publicado en 2013 por la organización Transparencia Internacional, Chile ocupó el lugar veintidós de entre ciento setenta y siete países, con una calificación de setenta y un puntos (recordemos que las puntuaciones van desde cero, para países considerados como “muy corruptos” a cien, para los países “muy limpios”). A nivel continental está ubicado en el lugar número seis; mientras que de entre los países de América Latina, ocupa el tercer lugar.

Asimismo, en el Índice de Desarrollo Humano de 2011 obtuvo un puntaje de 0.805, ubicándose en el lugar 44 de 187 países, lo que se traduce en un desarrollo humano muy alto. En el Índice de Competitividad Global (2012-2013), Chile obtuvo una puntuación de 4.65 de 7 puntos, ubicándose en el lugar 33 de entre 142 países.

Incluso María Elena Álvarez afirma en su libro *La Ética en la Función Pública* que “la corrupción en Chile no es endémica, ni representa peligro inmediato para el régimen democrático y económico, ya que los funcionarios públicos gozan de una apreciación positiva por parte de la ciudadanía”.⁷³

Por ello, conviene analizar el marco normativo y las instituciones que permiten que Chile sea un país tan bien posicionado en cuanto a percepción de la Corrupción a nivel mundial. El marco jurídico chileno contempla diversas

⁷³ Álvarez Bernal, María Elena, Op. Cit., nota 31, p. 210.

disposiciones relativas al control y fiscalización de la Administración Pública, para efectos del presente capítulo, se tomarán en consideración y analizarán las siguientes normas:

- a) Constitución Política de la República de Chile de 1980.
- b) Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado de 2001.
- c) Ley 18.834, del Estatuto Administrativo de 1989.

La Constitución Política de la República de Chile fue aprobada por plebiscito el 11 de septiembre de 1980 y entró en vigor bajo un régimen transitorio el 11 de marzo de 1981 y, en forma plena, el 11 de marzo de 1990.

El Capítulo I de la Constitución Chilena establece las bases de la institucionalidad del Estado; el artículo 6º ordena el sometimiento de los órganos públicos a las disposiciones de la Constitución y a las normas que sean dictadas conforme a ella, para así garantizar el orden de las instituciones de la República. A la vez que dispone que la infracción a este artículo, generará las responsabilidades y sanciones que las leyes determinen.

Por su parte, el artículo 7º constitucional establece que:

Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de persona pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.⁷⁴

⁷⁴ Artículo 7 de la Constitución Política de la República de Chile, 1980, Chile.

Lo anterior significa que las personas que integran a los órganos del Estado, requieren necesariamente ser investidos de sus cargos y deben actuar únicamente dentro del ámbito de su competencia y en los términos que la ley establezca. Asimismo, ninguna autoridad puede atribuirse facultades o derechos diferentes a los que el ordenamiento jurídico les haya atribuido, sin importar la existencia de circunstancias extraordinarias. La Constitución dispone que los actos realizados en contravención a lo anterior, sean calificados como nulos, además de producir las responsabilidades y sanciones que determine la ley.

Dentro de este mismo capítulo, se encuentra el artículo 8º, que en su primer párrafo prevé el principio de Probidad, a cuyo estricto cumplimiento están obligados los titulares de las funciones públicas en todas sus actuaciones; principio cuyas características se desarrollarán más adelante en la presente investigación.

Otro mecanismo de control, está previsto en el tercer párrafo del artículo 8º constitucional, que establece el deber del Presidente de la República, Ministros de Estado, Diputados, Senadores y demás autoridades y funcionarios que determinen las leyes, de declarar sus intereses y patrimonio en forma pública.

El artículo 38 de la Constitución Política de la República de Chile prevé la existencia de una ley orgánica constitucional que determine la organización básica de la Administración Pública y que además garantice la carrera funcionaria y los principios técnicos y profesionales en que esta deba fundarse, dicha ley también deberá asegurar la igualdad de oportunidades de ingreso, la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes. La ley a que hace referencia este artículo constitucional es la Ley No. 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo contenido también se desarrollará más adelante en el presente trabajo.

El segundo párrafo del artículo 38 constitucional dispone que cualquier persona que vea lesionados sus derechos por actos de la Administración Pública, de sus organismos o de las municipalidades, está en posibilidad de reclamar ante

los tribunales correspondientes, independientemente de la Responsabilidad que pudiere afectar al Funcionario que causó el daño.

La Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, publicada en el Diario Oficial de Chile el 17 de noviembre de 2001, determina la organización básica de la Administración Pública Chilena y la Responsabilidad Administrativa que corresponde al personal de la Administración del Estado.

De acuerdo con el artículo 1° de la Ley 18.575, la Administración del Estado chileno es encabezada por el Presidente de la República, mismo que se ayuda de los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Órganos y Servicios Públicos creados para el cumplimiento de la Función Administrativa.

Los Ministerios son órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en la Administración Pública del Estado, cuyo titular es nombrado por éste. Cada Ministerio atiende un sector de la Administración Pública Chilena, mediante la implementación de políticas públicas y planes; algunos ejemplos de este tipo de órganos son el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Salud.

Las Intendencias son dirigidas por un Intendente, que es el representante inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción y también es nombrado por él; entre sus principales atribuciones se encuentra la de dirigir las tareas de gobierno interior en la región que le corresponde.

Los Servicios Públicos, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades de manera regular y continua. Están sometidos a la dependencia del Presidente de la República a través del respectivo Ministerio.

El artículo 3° de la Ley 18.575 establece que la Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, control,

probidad, transparencia, publicidad administrativa y participación ciudadana en la gestión pública.

En el artículo 4º de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, se reconoce la Responsabilidad del Estado, al afirmar que:

El Estado será responsable por los daños que causen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieren afectar al funcionario que lo hubiere ocasionado.⁷⁵

Mientras que, por lo que hace a la Responsabilidad que corresponde al personal de la Administración del Estado, el artículo 18 de la Ley No. 18.575 establece que:

El personal de la Administración del Estado estará sujeto a responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que pueda afectarle.

En el ejercicio de la potestad disciplinaria se asegurará el derecho a un racional y justo procedimiento.⁷⁶

Entonces, el ordenamiento jurídico chileno establece tres tipos de Responsabilidad a cargo de los Funcionarios encargados de ejecutar la Función Administrativa del Estado, estas son:

- a) **Responsabilidad Civil:** regulada por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, a través del “Juicio de Cuentas”.

⁷⁵ Artículo 4º de la Ley No. 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Chile.

⁷⁶ Artículo 18 de la Ley No. 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Chile.

- b) **Responsabilidad Penal:** regulada en el Título V del Libro II de Código Penal Chileno.

- c) **Responsabilidad Administrativa:** Regulada por la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y por la Ley 18.834 del Estatuto Administrativo, derivada de las infracciones a los deberes y principios que estas normas establecen.

La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado respecto del principio de *Probidad Administrativa* establece que “...consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”.⁷⁷

Las autoridades de la Administración del Estado y los Funcionarios de la Administración Pública deben dar estricto cumplimiento al principio de Probidad Administrativa; de lo contrario se producirá la Responsabilidad y las sanciones que las leyes determinen.

El artículo 62 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado enlista las conductas que contravienen el principio de Probidad Administrativa, que son las siguientes:

- a) Usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso en razón de la Función Pública que se desempeña.
- b) Hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero.
- c) Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros.

⁷⁷ Segundo párrafo del artículo 52 de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Chile.

- d) Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales.
- e) Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, para sí o para terceros, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza. Se exceptúan de esta prohibición los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación.
- f) Intervenir, en razón de las funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive. Asimismo, participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad. Las autoridades y funcionarios deberán abstenerse de participar en estos asuntos, debiendo poner esta situación en conocimiento de su superior jerárquico.
- g) Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración.
- h) Efectuar denuncias de irregularidades o de faltas al principio de Probidad de las que haya afirmado tener conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.

El Control Interno de los órganos que conforman la Administración del Estado, está a cargo de las correspondientes Reparticiones y de la Contraloría General de la República. En este tenor, el artículo 61 de la Ley 18.575 dispone que “La responsabilidad administrativa se hará efectiva con sujeción a las normas estatutarias que rijan al órgano u organismo en que se produjo la infracción”.

La Ley 18.834 del Estatuto Administrativo, publicada el 23 de septiembre de 1989, regula las relaciones entre el Estado y el personal de los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y de los Servicios Públicos centralizados y descentralizados.

El Estatuto Administrativo contempla dos tipos de cargos públicos dentro de la Administración del Estado, que son los *Funcionarios de Planta* y los *Funcionarios a Contrata*. El cargo público, es definido por el propio Estatuto Administrativo como “aquel que se contempla en las plantas o como empleos a contrata en las instituciones señaladas en el artículo 1º, a través del cual se realiza la función administrativa”.⁷⁸

En este sentido, cabe citar el artículo 2º del Estatuto Administrativo, que dispone lo siguiente:

Los cargos de planta o a contrata sólo podrán corresponder a funciones propias que deban realizar las instituciones referidas en el artículo 1º. Respecto de las demás actividades, aquellas deberán procurar que su prestación se efectúe por el sector privado.⁷⁹

Por lo tanto, la distinción entre el Funcionario de Planta y el Funcionario a Contrata, consiste, primordialmente, en que el primero posee un carácter permanente dentro de la institución de la Administración del Estado de que se trate; mientras que el Funcionario a Contrata tiene una calidad transitoria dentro de la institución.

Cabe precisar que el Funcionario de Planta forma parte de la Carrera Funcionaria, que consiste en un sistema integral de regulación del Empleo Público y que está fundado en principios jerárquicos, profesionales o técnicos y que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la Función Pública, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y de la antigüedad.

Sin olvidar que también existen los *Funcionarios a Honorarios*, que no son propiamente considerados como Funcionarios y que son definidos por el artículo 10 del Estatuto Administrativo como aquellos profesionales y técnicos

⁷⁸ Artículo 3º inciso a) del Estatuto Administrativo, Chile.

⁷⁹ Artículo 2º del Estatuto Administrativo, Chile.

de educación superior o expertos en determinadas materias, que pueden ser contratados cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución, mediante resolución de la autoridad correspondiente.

Este tipo de Funcionarios, de acuerdo con el mismo artículo, se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las disposiciones del Estatuto Administrativo.

El Título III del Estatuto Administrativo establece las *obligaciones* de los Funcionarios de la Administración del Estado, específicamente es el artículo 55 el que enlista el catálogo de obligaciones que cada Funcionario debe observar en su actuar. Retomando el tema principal de la presente investigación, aquellas cuyo incumplimiento puede estar relacionado con Actos de Corrupción, son:

- a) Observar estrictamente el principio de la Probidad Administrativa regulado por la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y demás disposiciones especiales.
- b) Guardar secreto de los asuntos que revistan el carácter de reservados en virtud de la ley.
- c) Proporcionar con fidelidad y precisión los datos que la institución le requiera relativos a situaciones personales o de familia, cuando ello sea de interés para la Administración, debiendo guardar reserva de los mismos.
- d) Denunciar ante el Ministerio Público, o ante la Policía si no hubiere Fiscalía en el lugar en que el Funcionario presta servicios, con la debida prontitud los crímenes o simples delitos y a la autoridad competente los hechos de carácter irregular de que tome conocimiento en el ejercicio de su cargo.
- e) Rendir fianza cuando de su cargo tenga la administración y custodia de fondos o bienes.

El Estatuto Administrativo también establece una serie de *Prohibiciones* para los Funcionarios, que de acuerdo con su artículo 78 son, entre otras, las siguientes:

- a) Intervenir, en razón de sus funciones, en asuntos en que tengan interés él, su cónyuge, sus parientes consanguíneos hasta el tercer grado o por afinidad hasta el segundo grado y las personas ligadas a él por adopción.
- b) Someter a tramitación innecesaria o dilación los asuntos entregados a su conocimiento o resolución, o exigir para estos efectos documentos o requisitos no establecidos en las disposiciones vigentes.
- c) Solicitar, hacerse prometer o aceptar donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza para sí o para terceros.
- d) Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal, material o información reservada o confidencial del organismo para fines ajenos a los institucionales.
- e) Realizar cualquier actividad política dentro de la Administración del Estado o usar su autoridad, cargo o bienes de la institución para fines ajenos a sus funciones.

El Título V del Estatuto Administrativo prevé las bases del Sistema de Calificación y de la Responsabilidad Administrativa de los Funcionarios, disponiendo en el artículo 114 lo siguiente:

El empleado que infringiere sus obligaciones o deberes funcionarios podrá ser objeto de anotaciones de demérito en su hoja de vida o medidas disciplinarias.

Los funcionarios incurrirán en responsabilidad administrativa cuando la infracción a sus deberes y obligaciones fuere susceptible de la aplicación de una medida disciplinaria, la que deberá ser acreditada mediante investigación sumaria o sumario administrativo.⁸⁰

⁸⁰ Artículo 114 del Estatuto Administrativo, Chile.

Por lo tanto, la actuación irregular del Funcionario en el ejercicio de sus atribuciones puede traer como consecuencia las anotaciones a que se refiere el Sistema de Calificaciones o la imposición de las sanciones correspondientes a la Responsabilidad Administrativa, o bien, ambas situaciones, dependiendo de la gravedad de la infracción.

El Sistema de Calificación se lleva a cabo a través de anotaciones en la *Hoja de Vida* del Funcionario, que de acuerdo con el *Reglamento de Calificaciones del Personal afecto al Estatuto Administrativo* contenido en el Decreto 1.825 del 10 de septiembre de 1998, “es el documento en que se anotarán todas las actuaciones del empleado que impliquen una conducta o desempeño funcionario destacado o reprochable, producidas durante el respectivo período de calificaciones”⁸¹. En ella debe dejarse constancia de las anotaciones de mérito o demérito que disponga por escrito el Jefe directo del Funcionario.

Por otra parte, para la determinación de la Responsabilidad Administrativa a cargo de un Funcionario y la imposición de las medidas disciplinarias que correspondan, el Estatuto Administrativo contempla dos procesos:

- a) La Investigación Sumaria.
- b) El Sumario Administrativo.

Es importante tener presente que aunque el proceso de Calificación, la Investigación Sumaria y el Sumario Administrativo son medios de control del actuar de los Funcionarios Públicos, tienen finalidades diferentes, mientras que la calificación persigue evaluar el desempeño y las aptitudes de cada Funcionario, los dos últimos procedimientos buscan establecer su responsabilidad por las faltas que hayan cometido.

La *Investigación Sumaria* es un procedimiento donde se busca verificar la existencia de los hechos señalados como presuntas infracciones a las normas

⁸¹ Artículo 8º del Reglamento de Calificaciones del Personal afecto al Estatuto Administrativo, Chile.

administrativas, individualizar a los responsables y determinar su participación en la comisión de la falta. Su instrucción debe ser ordenada por el Jefe Superior de la Institución, el Secretario Regional Ministerial o por el Director Regional de Servicios Nacionales Desconcentrados, según sea el caso, cuando éste estime que determinados hechos son susceptibles de ser sancionados con una medida disciplinaria o en el caso de que así lo disponga expresamente la Ley.

Para dar inicio a la investigación, la autoridad debe designar a un Funcionario que actúe como Investigador en un procedimiento que es fundamentalmente verbal. La sustanciación del procedimiento no puede durar más de cinco días y tampoco puede concluir con la destitución del Funcionario.

En cuanto al *Sumario Administrativo*, su sustanciación puede ser ordenada por la autoridad cuando en el transcurso de la Investigación Sumaria se constatare que los hechos analizados revisten una mayor gravedad o bien, cuando al momento de ser denunciados la naturaleza o gravedad de los hechos así lo exija.

Dicha instrucción se hará a través de una resolución donde se designe al Fiscal que estará a cargo del mismo y que deberá ser un Funcionario con igual o mayor grado o jerarquía que el Funcionario relacionado con los hechos.

A su vez, el Fiscal designará a un Actuario, que podrá ser un Funcionario de cualquier institución de la Administración del Estado regida por el Estatuto Administrativo, éste tendrá la calidad de Ministro de Fe y certificará todas las actuaciones del procedimiento.

El Sumario Administrativo, se compone de las siguientes etapas:

- a) **Notificación del inculpado:** haciendo la precisión de que todas las notificaciones deberán ser personales.

- b) **Declaración del inculpado:** el Funcionario relacionado con los hechos que motivaron el inicio del procedimiento deberá ser citado a declarar por primera vez ante el Fiscal en calidad de inculpado.
- c) **Medidas Preventivas:** se podrá suspender al Funcionario de su cargo o destinarlo transitoriamente a otro dentro de la misma institución y ciudad.
- d) **Investigación y Cierre de la Investigación:** el plazo para realizar la investigación es de 20 días, al término de los cuales el Fiscal deberá declarar cerrada la investigación y formular los cargos al Funcionario. El plazo podrá ser prorrogado hasta por sesenta días sólo en casos calificados.
- e) **Descargos y Defensas del inculpado:** el Sumario Administrativo será secreto hasta la fecha de la formulación de cargos, a fin de dar oportunidad al inculpado y a su abogado para asumir su defensa. El inculpado será notificado de los cargos y contará con un plazo de cinco días para presentar descargos, defensas y solicitar o presentar pruebas.
- f) **Dictamen del Fiscal:** una vez que se hayan contestado los cargos o se haya vencido el plazo del período de prueba, el Fiscal emitirá, dentro de los cinco días siguientes, un dictamen que deberá contener la individualización del o de los inculpados, la relación de los hechos investigados y la forma como se ha llegado a comprobarlos, la participación y el grado de culpabilidad del Funcionario, la anotación de las circunstancias atenuantes o agravantes y la proposición a la autoridad correspondiente de las sanciones que estime conveniente aplicar o de la absolución.
- g) **Resolución de la Autoridad:** una vez emitido el dictamen, el Fiscal lo hará llegar al Jefe Superior de la institución, al Secretario Regional Ministerial o al Director Regional de Servicios Nacionales

Desconcentrados, quien resolverá en un plazo de cinco días si absuelve u ordena la aplicación de una medida disciplinaria al inculpado. No obstante lo anterior, la autoridad podrá ordenar la realización de nuevas diligencias o la corrección de vicios en el procedimiento.

Las Sanciones o Medidas Disciplinarias producto de la Responsabilidad Administrativa de los Funcionarios, están previstas en el artículo 116 del Estatuto Administrativo y deben ser impuestas tomando en consideración la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje el estudio de los antecedentes del Funcionario, dichas sanciones son las siguientes:

- a) **Censura:** consiste en la represión por escrito que se hace al funcionario, de la cual se dejará constancia en su hoja de vida, mediante una anotación de demérito de dos puntos (artículo 117 del Estatuto Administrativo).
- b) **Multa:** consiste en la privación de un porcentaje de la remuneración mensual del Funcionario, la que no podrá ser inferior a un cinco por ciento ni superior a un veinte por ciento. Se dejará constancia en la hoja de vida del Funcionario, mediante una anotación de demérito de entre dos y cuatro puntos, dependiendo del monto de la sanción (artículo 118 del Estatuto Administrativo).
- c) **Suspensión del empleo:** consiste en la privación temporal del empleo con goce de un cincuenta a un sesenta por ciento de las remuneraciones y sin poder hacer uso de los derechos y prerrogativas inherentes al cargo por un período de 30 días hasta tres meses. Se dejará constancia en la hoja de vida del Funcionario mediante una anotación de demérito de seis puntos (artículo 118 A del Estatuto Administrativo).

d) Destitución: es la decisión de la autoridad facultada para hacer el nombramiento, de poner término a los servicios que presta el Funcionario. Esta medida sólo procederá cuando los hechos constitutivos de la infracción vulneren gravemente el principio de Probidad Administrativa (artículo 119 del Estatuto Administrativo).

Los *Recursos* que proceden en contra de la resolución que ordene la aplicación de una medida disciplinaria son:

- a) Recurso de Reposición: que se deberá interponer ante la misma autoridad que hubiere dictado la resolución.
- b) Recurso de Apelación: que se deberá interponer ante el superior jerárquico de quien impuso la medida disciplinaria.

Finalmente, por lo que hace a las instituciones con las que cuenta la Administración del Estado para ejercer el control y fiscalización de sus unidades administrativas, es necesario hacer referencia a la **Contraloría General de la República**, prevista en el Capítulo X de la Constitución Política de la República de Chile y que es un organismo dotado de autonomía y encargado, entre otras cosas, de ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración y de fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco.

3. ESPAÑA.

España es un Estado social y democrático de Derecho, su forma de gobierno es la monarquía constitucional parlamentaria y forma parte de la Unión Europea. El Jefe de Estado es el Rey, quien modera el funcionamiento de las instituciones y representa al Estado español en las relaciones internacionales; mientras que el Jefe de Gobierno es el Presidente, encargado también de presidir al Consejo de Ministros.

La Administración Pública española se integra por el Rey y por el Consejo de Ministros, éste último es un órgano colegiado conformado por el Presidente, el Vicepresidente y por los Ministros y que ejerce funciones normativas, económicas, políticas, ejecutivas y organizativas.

En materia de Corrupción, España sufre una grave afectación en sus instituciones a causa de ésta; sin embargo, es importante precisar que los mayores índices de corrupción corresponden a la denominada Corrupción Política.

En el Índice de Percepción de la Corrupción publicado en 2013 por Transparencia Internacional, España ocupó el lugar 40 de entre 177 países, con una puntuación de 59.

El sistema jurídico español contempla una gran diversidad de normas en materia de control y fiscalización de la Función Pública, en el presente capítulo se expondrán únicamente los siguientes ordenamientos:

- a) Constitución Española de 1978.
- b) Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público.
- c) Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado de 1986.

La Constitución Española, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 29 de diciembre de 1978, establece varias disposiciones relativas a la fiscalización y

control de los Poderes Públicos y de los órganos que ejercen la Función Administrativa del Estado.

El artículo 9º constitucional prevé el principio de Responsabilidad de los Poderes Públicos al disponer la sujeción de éstos a las normas constitucionales y al resto del ordenamiento jurídico español; a la vez que garantiza, entre otros principios, los de Legalidad, Jerarquía Normativa, Seguridad Jurídica, Responsabilidad e Interdicción de la Arbitrariedad de los Poderes Públicos.

En el artículo 103 constitucional, se prevén los Principios Generales de la Administración Pública Española, numeral que a la letra establece que:

1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.
2. Los órganos de la Administración del estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.
3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.⁸²

El artículo 149.1 constitucional establece las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, entre ellas las establecidas en el inciso 18:

Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las

⁸² Artículo 103 de la Constitución Española, España.

Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.⁸³

La Responsabilidad de las Administraciones Públicas, específicamente la que recae sobre el personal al servicio de la Administración del Estado, puede ser de tres tipos:

- a) **Responsabilidad Penal:** derivada de la comisión de delitos como el tráfico de influencias, la prevaricación administrativa o los nombramientos ilegales. Es regulada por la Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 24 de noviembre de 1995.
- b) **Responsabilidad Civil:** derivada del daño patrimonial a los particulares por el ejercicio de los Servicios Públicos. Es regulada por la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.
- c) **Responsabilidad Administrativa:** derivada de la infracción a los deberes de los Empleados Públicos. Es regulada por el Estatuto Básico del Empleado Público y por el Reglamento del Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

El *Estatuto Básico del Empleado Público*, contenido en la Ley 7/2007, publicada el 12 de abril de 2007 en el Boletín Oficial del Estado, es la norma que contiene las disposiciones que regulan el Empleo Público en España, contempla aspectos como las condiciones laborales, los derechos y deberes del Empleado Público y el Régimen Disciplinario al que se encuentra sujeto.

El objeto del Estatuto en comento, de acuerdo con su artículo 1º, es establecer las bases del régimen estatutario del personal al servicio del Estado

⁸³ Artículo 149.1.18 de la Constitución Española, España.

contemplado en su ámbito de aplicación y determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.

Su ámbito de aplicación comprende dos categorías de Empleados Públicos, que son el Personal Funcionario y el Personal Laboral que están al servicio de la Administración General del Estado, de la Administración de las Entidades Locales y de los Organismos Públicos y de las Agencias y demás Entidades de Derecho Público con personalidad propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.

El artículo 8º del Estatuto Básico del Empleado Público define a los Empleados Públicos como aquellas personas que desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales y los clasifica de la siguiente manera:

- a) **Funcionario de Carrera:** es aquel que, en virtud de un nombramiento legal, está vinculado a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente y es considerado como Personal Funcionario (artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público).
- b) **Funcionario Interino:** es aquel que, por razones justificadas de necesidad y urgencia, es nombrado para el desempeño de funciones propias de los Funcionarios de Carrera y es considerado como Personal Funcionario (artículo 10 del Estatuto Básico del Empleado Público).
- c) **Personal Laboral:** es aquel que en virtud de un contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de los contratos en comento, el personal podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal (artículo 11 del Estatuto Básico del Empleado Público).

- d) **Personal Eventual:** es aquel que, en virtud de un nombramiento y con carácter no permanente, realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o de asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados específicamente para este fin (artículo 12 del Estatuto Básico del Empleo Público).

El artículo 54 del Estatuto Básico del Empleado Público establece los *Deberes* que los Empleados Públicos deben observar en su actuar, deberes basados en una serie de principios que conforman el Código de Conducta del Empleado Público. Dichos principios son la objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al Servicio Público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental y respeto a la igualdad entre hombres y mujeres.

Estos principios, de acuerdo con el mismo artículo 52, sirven como bases para la interpretación y aplicación del Régimen Disciplinario de los Empleados Públicos. El Estatuto Básico del Empleado Público enlista una serie de directrices del actuar del Empleado Público, distinguiendo entre los principios éticos, previstos en el artículo 53, y los principios de conducta, establecidos en el artículo 54.

Son **principios éticos** que debe observar el Empleado Público, los siguientes:

- a) Respetar la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico español.
- b) Perseguir con su actuación la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y de fundamentarse en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
- c) Abstenerse de intervenir en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda

suponer un riesgo al plantear conflictos de intereses con su puesto público.

- d) No contraer obligaciones económicas ni intervenir en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.
- e) No aceptar ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.
- f) Actuar de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilar la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización a la que pertenecen.
- g) No influir en la agilización o resolución de trámites o procedimientos administrativos sin justa causa y cuando ello implique un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo a los intereses de terceros.
- h) Ejercer sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público, absteniéndose no sólo de realizar conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.
- i) Guardar secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, así como de mantener la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

Son *principios de conducta* que debe observar el Empleado Público, entre otros, los siguientes:

- a) Administrar los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarlos en provecho propio o de personas allegadas.
- b) Rechazar cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.

Finalmente, el Título VII del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 prevé las bases del **Régimen Disciplinario** al que están sometidos los Empleados Públicos de la Administración Pública Española y que contempla únicamente al Personal Funcionario y al Personal Laboral.

El artículo 94 establece que las Administraciones Públicas son las encargadas de corregir a su personal por las infracciones en que incurran en el ejercicio de sus funciones y cargos, esto sin perjuicio de la Responsabilidad Patrimonial o Penal que pudiera derivar por las infracciones cometidas. Esta potestad disciplinaria ejercida por las Administraciones Públicas deberá regirse por los siguientes principios:

- a) Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones.
- b) Principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor.
- c) Principio de proporcionalidad, en cuanto a la clasificación de las infracciones y sanciones.
- d) Principio de culpabilidad.
- e) Principio de presunción de inocencia.

Por su parte, el artículo 95 del Estatuto Básico del Empleado Público hace una distinción entre las faltas disciplinarias, clasificándolas como “muy graves”, “graves” y “leves”.

El Estatuto Básico del Empleado Público establece qué conductas deben ser consideradas como “muy graves”, entre ellas, la prevalencia de la condición de Empleado Público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.

Las faltas “graves” deben ser establecidas por la ley de las Cortes Generales o de la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma; mientras que las faltas “leves” deberán ser determinadas por las leyes de la Función Pública que se dicten en el desarrollo del Estatuto, atendiendo a las siguientes circunstancias:

- a) El grado en que se haya vulnerado la legalidad.
- b) La gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración del Estado o de los ciudadanos.
- c) El descrédito para la imagen pública de la Administración del Estado.

Las *sanciones* correspondientes por las infracciones cometidas por los Empleados Públicos, están previstas en el artículo 96 del Estatuto Básico del Empleado Público y son las siguientes:

- a) La separación del servicio; esta sanción sólo podrá imponerse por faltas “muy graves”.
- b) El despido disciplinario del personal laboral, mismo que comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaba.
- c) La suspensión firme de funciones o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de seis años.
- d) El traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca.
- e) El demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.
- f) El apercibimiento.

El alcance de cada sanción deberá ser establecido tomando en consideración el grado de intencionalidad, el descuido o la negligencia que se revele en la conducta, el daño al interés público, la reincidencia y el grado de participación del Empleado Público.

El artículo 98 del Estatuto Básico del Empleado Público dispone que la imposición de sanciones derivadas de faltas “muy graves” y “graves”, únicamente podrá hacerse a través del procedimiento previsto por la ley que reglamente las disposiciones del propio Estatuto; mientras que la imposición de sanciones por la comisión de faltas “leves”, se realizará por medio de un Procedimiento Sumario que otorgue el derecho de audiencia al interesado.

De acuerdo con las “Instrucciones para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público y sus organismos”, emitidas por el entonces Ministerio de Administraciones Públicas español el 5 de junio de 2007, para efectos del Procedimiento Disciplinario, continúa vigente el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 33/1986 de 10 de enero y publicado en el Boletín Oficial del Estado el 17 de enero de 1986.

Cabe precisar que el procedimiento disciplinario previsto en el Estatuto Básico del Empleado Público y en el Reglamento Disciplinario de los Funcionarios de la Administración General del Estado, separa la fase instructora de la sancionadora, encomendándose a órganos distintos y se integra por las siguientes etapas:

- a) **Iniciación:** el Procedimiento Disciplinario se iniciará siempre de oficio por acuerdo del órgano competente como consecuencia de su propia iniciativa, de una orden superior, de una moción razonada de los subordinados o por una denuncia.

La autoridad correspondiente, que puede ser el Subsecretario de Departamento, el Director General o el Delegado del Gobierno, emitirá una resolución donde se incoe el procedimiento y donde también se nombre al Instructor, que deberá ser un Funcionario Público perteneciente a un cuerpo o escala de igual o superior grupo al del inculpado. Asimismo, cuando la complejidad y trascendencia de los hechos a investigar así lo exijan, se nombrará a un Secretario, que deberá tener la condición de Funcionario.

- b) **Desarrollo:** en esta etapa el instructor deberá:
 - i. Ordenar las diligencias adecuadas para determinar y comprobar los hechos.
 - ii. Recibir la declaración del presunto inculpado.
 - iii. Emitir el Pliego de Cargos, en un plazo no mayor a un mes a partir de la incoación y en el que deberán determinarse los hechos imputados, la

falta presuntamente cometida y las sanciones que se pudieran aplicar. Se deberá notificar al presunto inculcado del contenido del Pliego de Cargos, quien contará con un plazo de diez días para contestarlo y para ofrecer pruebas.

- iv. Se contará con un mes para la práctica de las pruebas que se hayan admitido. Cabe precisar que será aceptado cualquier medio de prueba admisible en Derecho.
- v. Después de practicar todas las anteriores diligencias, el presunto inculcado contará con un plazo de diez días para alegar lo que considere pertinente en su defensa.
- vi. Dentro de los diez días siguientes, el Instructor deberá emitir una propuesta de resolución, donde fijará con precisión los hechos y determinará la falta, también deberá señalar la responsabilidad del Funcionario y la sanción a imponer. Se deberá notificar al inculcado, quien contará nuevamente con diez días para alegar lo que convenga a su defensa.
- vii. Una vez que se haya oído al inculcado o que haya transcurrido el plazo sin alegación, el expediente completo será remitido al órgano que hay ordenado la incoación del procedimiento, mismo que lo remitirá al órgano competente para que proceda a dictar la resolución que corresponda.

c) Terminación: la resolución que pone fin al procedimiento deberá adoptarse en un plazo de diez días y deberá resolver sobre todas las cuestiones planteadas en el expediente.

En el aspecto institucional, se encuentra el **Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas**, creado por Real Decreto 1823/2011 del 21 de diciembre de 2011. Este Ministerio es el departamento de la Administración General del Estado encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de hacienda pública, presupuestos y gastos, empresas públicas, Función Pública, Empleo Público, formación de Empleados Públicos, de reforma y organización de la Administración General del Estado, procedimientos e inspección de servicios.

Todas estas atribuciones las realiza a través de la **Intervención de la Administración General del Estado**, que es el órgano de Control Interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal español. Se encarga de verificar, por medio del control previo de legalidad y el control financiero, que la actividad económico-financiera del sector público se adecúe a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia.

CAPÍTULO V. COMISIÓN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

1. ORIGEN.

La Corrupción Administrativa en México ha estado presente a través de toda su Historia; en menor grado en la Época Prehispánica, de manera importante en la Época Colonial y de forma constante y arraigada en el México Independiente y en el Contemporáneo. La Corrupción no siempre fue vista como una problemática a nivel nacional, ni tampoco se hablaba y discutía abiertamente sobre ella en las instancias de poder y entre la sociedad civil; recordemos que Adolfo Ruíz Cortines fue el primer Presidente mexicano en acusar públicamente los actos de Corrupción cometidos por su antecesor.

No obstante el poco tiempo transcurrido desde que la existencia de la Corrupción dentro de la Administración Pública comenzó a ser reconocida por el Gobierno y a ser calificada como un verdadero lastre para el desarrollo del país, han sido múltiples y muy variadas las medidas legislativas e institucionales que se han implementado para su combate; sin embargo, es evidente que dichas medidas no han tenido los efectos esperados, por una parte consecuencia de la falta de verdadera voluntad política y, por otra del gran arraigo que la Corrupción tiene en la cultura de los mexicanos.

En este tenor, es de reconocer, o por lo menos apuntar, que hoy podemos hablar sobre Corrupción y señalar las consecuencias negativas que genera dentro de las instituciones públicas y en el acceso a los servicios públicos, sobre la forma en que deslegitima a las autoridades y, en general, sobre cómo afecta a la población de nuestro país y del mundo entero; también, debemos reconocer que actualmente existe un mínimo de voluntad política para encontrar los medios idóneos que ayuden, si no a erradicar la Corrupción, por lo menos sí a reducir sus efectos y presencia dentro de la Administración Pública.

En México, los antecedentes más próximos de instituciones creadas con la finalidad de controlar el ejercicio de la Función Pública, es decir, el actuar de los Servidores Públicos dentro de la Administración Pública Federal, son la Secretaría de la Contraloría General de la Federación creada en 1982 y

sustituida en 1994 por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a su vez fue sustituida por la Secretaría de la Función Pública en 2003, que ahora está en proceso de desaparición.

La Secretaría de la Función Pública es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, por lo que se encuentra subordinada jerárquicamente a éste, su titular, al igual que el de todas las Secretarías de Estado, es designado por el Presidente de la República y hasta la fecha está a cargo del Control Interno de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal –Centralizada y Paraestatal- en nuestro país.

En 2009, durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, se propuso la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, junto con la de Turismo y la de la Reforma Agraria; el principal argumento del entonces Presidente de la República, era que al transferir las facultades de estas dependencias a otras ya existentes se lograría un significativo ahorro en el gasto público y la disminución de los índices de pobreza en México. De acuerdo con esta propuesta, las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública serían transferidas a una Contraloría General de la República dependiente directamente del Ejecutivo Federal, pero dicha iniciativa no tuvo continuidad.

Por su parte, el actual Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, desde su campaña presidencial, planteó la necesidad de realizar múltiples reformas en temas delicados para el desarrollo de nuestro país, yendo desde la calidad de la educación, pasando por los recursos energéticos y las telecomunicaciones, hasta la rendición de cuentas y propuso la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción. Por lo que, como ya hemos precisado en el presente trabajo de investigación, a través del *Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicado el 02 de enero de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, se derogó el artículo 37 del ordenamiento al que hace referencia el propio decreto.

El artículo 37 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* preveía las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, por lo que al ser derogado trajo como consecuencia la desaparición de esta dependencia, aunque en la actualidad sigue funcionando con fundamento en las disposiciones transitorias del referido decreto, hasta en tanto sea creado un organismo competente en materia de Combate a la Corrupción. Por todo lo anterior, vale la pena analizar determinados aspectos respecto de esta Secretaría y sobre los motivos que llevaron a la decisión de desaparecerla.

La decisión de derogar del marco jurídico mexicano a la Secretaría de la Función Pública atendió a su poca eficacia para perseguir, investigar y sustanciar los procedimientos disciplinarios previstos por la ley en materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el ámbito Federal, logrando reducidos márgenes de procedimientos concluidos en sanción, no obstante se contaran con elementos suficientes para comprobar violaciones a las “obligaciones” de los Servidores Públicos, ya que no se daba un correcto seguimiento a los procedimientos disciplinarios, ni a los procedimientos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no fundamentando las imputaciones y dejando prescribir las acciones.

La insuficiencia del trabajo realizado por la Secretaría de la Función Pública fue tal que se manifestó en la prensa de nuestro país, acusando a esta dependencia de no cumplir con la finalidad para la que fue creada.⁸⁴

Regresando al tema de las reformas estructurales impulsadas por el actual Presidente de la República, cabe señalar que de los 266 compromisos que éste adquirió, en el número 85 se plantea la creación de una comisión nacional y de comisiones estatales que prevengan, investiguen, sancionen administrativamente y denuncien ante las autoridades penales competentes los Actos de Corrupción en que incurran los Servidores Públicos; mientras que en el compromiso número 86 se propone la creación de un Consejo Nacional para

⁸⁴ Algunos de estos artículos periodísticos pueden verse en el “**ANEXO DOS**” del presente trabajo de investigación.

la Ética Pública que dé seguimiento a las acciones implementadas en contra de la Corrupción; formando las dos anteriores instituciones un “Sistema Nacional contra la Corrupción”.

Efectivamente, a partir de enero de 2014, se han realizado varias reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto de estas temáticas, mismas que se lograron en parte por el denominado *Pacto por México*⁸⁵, que es un acuerdo firmado el 2 de diciembre de 2012 por el Presidente de la República y por los líderes nacionales del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Revolucionario Institucional, donde estos actores políticos se comprometieron a llegar a acuerdos en el ámbito legislativo para la aprobación de reformas constitucionales y legales que no habían tenido continuidad, precisamente por la falta de coincidencia de opiniones. En materia de Combate a la Corrupción, en el Pacto por México se manifiesta la conformidad en la creación del Sistema Nacional contra la Corrupción.

Entre enero de 2012 y abril de 2013, fueron presentadas ante el Senado de la República cuatro iniciativas a cargo de senadores pertenecientes a la LXII Legislatura de los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, de la Revolución Democrática y Acción Nacional, con la finalidad de proponer modelos para la creación de un organismo encargado del Combate a la Corrupción en nuestro país; dichas iniciativas se resumen a continuación:

- a) El 15 de noviembre de 2012 senadores del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México presentaron una iniciativa de reforma constitucional que proponía la creación de un organismo constitucional autónomo, denominado Comisión Nacional Anticorrupción.
- b) El 20 de noviembre de 2012, senadores del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentaron una iniciativa de

⁸⁵ Pacto por México. <http://pactopormexico.org/>

reforma constitucional que proponía la creación de una Agencia Nacional para el Combate de la Corrupción con facultades para prevenir, investigar y perseguir actos de corrupción en el ámbito penal y con facultades para turnar los asuntos a las autoridades correspondientes cuando se trate de responsabilidades administrativas.

- c) El 30 de enero de 2013, senadores del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentaron una iniciativa de reforma constitucional que proponía la creación del Instituto Nacional Anticorrupción y Control, con facultades de prevención, vigilancia, seguimiento, control, inspección, evaluación y en su caso sanción administrativa de todos los Servidores Públicos y de cualquier otra persona que utilice o maneje recursos federales; dicho instituto tendría a su cargo una Fiscalía Especial que podría ejercitar la acción penal ante los tribunales correspondientes, por actos de Corrupción.
- d) El 4 de abril de 2013, senadores del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentaron ante el Senado de la República una iniciativa de reforma constitucional que proponía la creación de dos órganos autónomos, una Fiscalía General de Combate a la Corrupción que llevaría a cabo la investigación criminal de los delitos de corrupción y una Comisión Nacional de Combate a la Corrupción encargada de la responsabilidad administrativa derivada de dichos actos de corrupción.

El Senado la República envió a la Cámara de Diputados el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción*⁸⁶(de ahora en adelante “El Dictamen”), emitido el 02 de diciembre de 2013, para su análisis y votación, mismo que resuelve respecto

⁸⁶ <http://rendicondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Dictamen-Anticorrupcion.pdf>

de las anteriores iniciativas y sobre las características que debe tener el órgano encargado de combatir la Corrupción.

El Proyecto de Decreto propuesto en “El Dictamen” prevé la reforma y adición de los artículos 73, 107, 109, 113 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De una forma muy general, esta es la manera en que se pretende reformar los artículos referidos:

- a) **Artículo 73 constitucional:** se propone adicionar a la fracción XXIX-H de este artículo –relativo a las facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo- la facultad para conocer de las impugnaciones a las sanciones impuestas a Servidores Públicos de la Federación por el órgano encargado del combate a la corrupción en materia de responsabilidad administrativa.

Asimismo, se propone la adición de la fracción XXIX-V, donde se prevea la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Combate a la Corrupción, aplicable a la Federación, Entidades Federativas y Municipios, además de regular el funcionamiento y organización de dicho órgano.

- b) **Artículo 107 constitucional:** se propone adicionar a la fracción V de este artículo la procedencia del Juicio de Amparo en contra de la resolución emitida por el órgano encargado de combatir la corrupción en el orden federal y por sus órganos equivalentes en las entidades federativas, que ponga fin al procedimiento administrativo sancionador, dicho juicio deberá promoverse ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente.
- c) **Artículo 109 constitucional:** se propone que este numeral prevea de una forma más esquematizada las responsabilidades de los Servidores Públicos, desarrollándose en tres fracciones.

La fracción I prevé la Responsabilidad Política de los Servidores Públicos, al establecer que se sancionará mediante Juicio Político cuando éstos incurran en el ejercicio de sus funciones en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

La fracción II prevé la Responsabilidad Penal, que a diferencia de lo que establece el texto constitucional vigente –que dicha responsabilidad sea perseguida y sancionada en términos de la legislación penal- el proyecto propone que la comisión de delitos por cualquier servidor público sea sancionada en términos de la ley general en materia de responsabilidades de los servidores públicos y combate a la corrupción. Asimismo, prevé que se apliquen sanciones penales como el decomiso y la privación de la propiedad de los bienes involucrados.

Finalmente, la fracción III –relativa a la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos- establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de responsabilidades de los Servidores Públicos y combate a la corrupción de aplicación en el orden Federal, Estatal y Municipal. Dicha ley deberá determinar:

- i. Las obligaciones de los Servidores Públicos, con la finalidad de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos cargos y comisiones.
- ii. Las responsabilidades y sanciones administrativas derivadas de los hechos calificados como Corrupción y de las que conocerá el órgano encargado de su combate.
- iii. Las demás responsabilidades y sanciones administrativas de las cuales conocerán las Contralorías, así como los procedimientos y la competencia de éstas.

d) **Artículo 113 constitucional:** se propone que este numeral prevea exclusivamente disposiciones relativas al órgano responsable de

combatir la Corrupción, órgano que tendrá Autonomía, Personalidad Jurídica y Patrimonio Propio, para llevar a cabo la prevención, investigación y sanción de las responsabilidades administrativas derivadas de los hechos calificados como corrupción.

El titular de este órgano será designado por la Cámara de Senadores y el Presidente de la República podrá rechazar la designación, su encargo durará siete años.

Asimismo, se propone la creación de órganos con estas características en las entidades federativas, con los que el órgano federal deberá coordinarse con éstos, al igual que con el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y con la Auditoría Superior de la Federación.

- e) Artículo 114 constitucional:** el proyecto propone que el tiempo mínimo para la prescripción de los casos de responsabilidad administrativa se amplíe de tres a cinco años.

No obstante todo lo anterior, el proyecto de reforma constitucional al que nos hemos referido en el presente apartado, se encuentra detenido en el Congreso de la Unión (hasta octubre de 2014), ya que desde que se turnó a la Cámara de Diputados el 04 de febrero de 2014, no se le ha dado continuidad; situación que resulta absurda si tomamos en consideración que un Sistema Integral de control del actuar de los Servidores Públicos es un presupuesto básico para evitar abusos y arbitrariedades en la implementación de las reformas energética y de telecomunicaciones, por ejemplo. Da la impresión que los legisladores consideran que basta con no hablar ni debatir más sobre una problemática para que ésta desaparezca.

2. NATURALEZA JURÍDICA.

En cuanto a la naturaleza jurídica del organismo que se encargará del Combate a la Corrupción, “El Dictamen” propone que:

“El órgano responsable de combatir la corrupción es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio”.⁸⁷

Por lo tanto, la iniciativa hasta ahora aprobada por el Senado de la República y turnada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, propone la creación de un Órgano Constitucional Autónomo, con Personalidad Jurídica y Patrimonio Propio; elementos que se analizarán a continuación.

Por lo que hace a la Autonomía, Susana Pedroza de la Llave señala que esta palabra proviene de los vocablos griegos *autos*, que significa “por sí mismo” y de *nomos*, que se traduce como “ley”; por lo tanto hace referencia a “la potestad para darse leyes a sí mismo o dictarse sus propias normas”.⁸⁸

En cuanto a la autonomía que poseen algunos órganos del Estado, Eduardo García Máynez, en su libro *Introducción al Estudio del Derecho* la define como “la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas”.⁸⁹

⁸⁷ *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción*, México, Senado de la República, 2013, p. 140. <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Dictamen-Anticorrupcion.pdf>

⁸⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *Los Órganos Constitucionales Autónomos en México*, p. 175. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/306/7.pdf>

⁸⁹ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México,

En nuestro país, tenemos el caso de los Órganos Constitucionales Autónomos, quienes tienen encomendada una actividad específica del Estado que requiere de libertad para su mejor ejecución. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su novena época, sustenta la siguiente jurisprudencia al respecto:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones

coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁹⁰

Una de las principales características de los Órganos Constitucionales Autónomos, es precisamente que pueden darse su propia normatividad, además de que su ubicación les permite gozar de independencia respecto de la influencia de otros órganos del Estado.

Los Órganos Constitucionales Autónomos tienen encomendadas atribuciones específicas respecto de una materia atribuida al Estado, que por su trascendencia e importancia, debe alejarse de los poderes tradicionales, esto es, Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En México, en años recientes se ha apostado por la creación de este tipo de organismos y son múltiples las razones por las que se ha seguido este camino; Eduardo Andrade Sánchez afirma en su libro *Derecho Constitucional*, que:

En realidad, la tendencia a crear estos organismos deriva de una pérdida de confianza en el Ejecutivo al que, pese a habersele electo popularmente, se le resta autoridad en materias delicadas en las que se presume actuará con parcialidad o abuso. Así, la organización electoral, la emisión de moneda y el control de la inflación, la vigilancia sobre los servidores públicos, la defensa de los derechos humanos, la divulgación de la información pública o el control y difusión de los datos estadísticos, se retiran de su ámbito de influencia.⁹¹

En un sentido similar, Jaime Cárdenas en su obra *Constitución para la Democracia*, opina que:

⁹⁰ Jurisprudencia P./J. 12/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XXVII, febrero de 2008, p 187.

⁹¹ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 2012, p. 327.

La existencia de los órganos constitucionales autónomos se justifica en doctrina por la necesidad de que los poderes tradicionales, dejen de desempeñar el doble papel de juez y parte, de que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos, de que se eviten o controlen los excesos y abusos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y trasnacionales.⁹²

Mientras que Jorge Fernández Ruíz en su libro *Derecho Administrativo y Administración Pública*, reafirma el carácter administrativo de las actividades que tienen encomendadas los Órganos Constitucionales Autónomos previstos en nuestra Carta Magna, al sostener que:

Los órganos constitucionales autónomos son sujetos del derecho administrativo, toda vez que cada uno de ellos cuenta con una parcela del universo de la administración pública, para el manejo de sus respectivos recursos humanos, materiales y financieros.⁹³

Es importante precisar que no todos los Órganos Autónomos cuentan con una autonomía plena, puesto que la propia Constitución Federal y las leyes correspondientes hacen distinción entre los tipos de Autonomía existentes, que de acuerdo con Susana Pedroza de la Llave, son:

- a) Autonomía Técnica: capacidad para decidir en los asuntos propios de la materia que le ha sido asignada, sin estar sometidos a las reglas de gestión establecidos para las entidades de la Administración Pública Centralizada.

⁹² Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la Democracia*, México, UNAM, 1996, p. 244, **citado en:** Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 5ª Ed., México, Porrúa, 2012, p. 255.

⁹³ Fernández Ruíz, Jorge, Op. Cit., nota 7, p. 258.

- b) Autonomía Orgánica o Administrativa: se traduce en la independencia respecto de otro poder o entidad, es decir, que no están subordinados a ningún otro organismo.
- c) Autonomía Financiera Presupuestaria: este tipo de organismos tienen la libertad de definir su propio presupuesto y pueden disponer de los recursos económicos que el Estado les asigna para el cumplimiento de sus fines.
- d) Autonomía Normativa: implica la capacidad para emitir sus propios reglamentos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración interna.
- e) Autonomía de Funcionamiento: es la capacidad de realizar, sin restricción, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades.
- f) Autonomía Plena: implica la posibilidad de gobernarse sin subordinación externa, es la autonomía total.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla la existencia de diez Órganos Constitucionales Autónomos, mismos que gozan de autonomía plena, estos son:

- a) Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- b) Banco de México.
- c) Instituto Nacional Electoral.
- d) Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- e) Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- f) Fiscalía General de la República.
- g) Instituto Federal de Telecomunicaciones.
- h) Comisión Nacional de Competencia Económica.
- i) Consejo Nacional de Evaluación de la Educación.
- j) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Asimismo, encontramos otros órganos dotados de autonomía no plena –no siempre otorgada por la Constitución Federal- que se encuentran sectorizados

o subordinados a otra autoridad y la autonomía de la que gozan es técnica o de gestión, algunos de estos son:

- a) Auditoría Superior de la Federación.
- b) Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- c) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tomando en consideración el tema central del presente trabajo de investigación, vale la pena retomar y analizar órganos como la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Fiscalía General de la República, ya que estos órganos contribuyen al control del poder ejercido por los Servidores Públicos del Estado Mexicano.

La **Auditoría Superior de la Federación**⁹⁴ (“ASF”), prevista en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, surgió a partir de la reforma de este artículo publicada el 30 de julio de 1999 en el Diario Oficial de la Federación; su principal función es la de “fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo y custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales...También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares”.⁹⁵ La autonomía de la “ASF” no es plena, puesto que el propio texto constitucional la considera como un órgano dependiente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La importancia de la “ASF” radica en que es el órgano que ejerce el control externo del Estado mexicano, se encarga de la fiscalización de la Cuenta Pública para verificar si las autoridades cumplen con los programas y las finalidades de las políticas públicas. Como parte de las acciones que este

⁹⁴ Auditoría Superior de la Federación: <http://www.asf.gob.mx/Default/Index>

⁹⁵ Artículo 79 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014.

órgano puede emprender derivado del proceso de fiscalización, es necesario referir las siguientes:

- a) Promoción de Responsabilidad Administrativa: se promueve ante la instancia de control de la entidad fiscalizada o ante la Secretaría de la Función Pública la aplicación de sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en otras leyes relativas.
- b) Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria (Responsabilidad Civil): está dirigido a los Servidores Públicos o particulares y es un procedimiento que busca que se determine una indemnización correspondiente por los daños o perjuicios, estimables en dinero, que se causaron a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos.
- c) Denuncia de hechos: acción mediante la cual se hace del conocimiento del Ministerio Público de la Federación una irregularidad detectada en el ejercicio de las funciones de fiscalización, que pudiera ser constitutiva de un delito imputable a un Servidor Público, por actos u omisiones en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos⁹⁶ (“IFAI”), previsto en la fracción VIII del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el órgano responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en términos de la ley en la materia.

Las características que la propia Carta Magna le otorga a este instituto, son las de ser un “organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con

⁹⁶ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos:
<http://inicio.ifai.org.mx/catalogs/masterpage/ifai.aspx>

personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna”.⁹⁷ Asimismo, el texto constitucional establece que el “IFAI” deberá coordinar sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación y con sus organismos equivalentes en las entidades federativas y en el Distrito Federal, con la finalidad de fortalecer la Rendición de Cuentas en nuestro país.

La **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**⁹⁸ (“CNDH”), establecida por el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la de protección y promoción de los Derechos Humanos y con facultades para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. La “CNDH” puede formular recomendaciones: sin embargo, estas no son vinculantes, aunque todo Servidor Público está obligado a responderlas.

Finalmente, el artículo 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el “Ministerio Público se organizará en una **Fiscalía General de la República** como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios”.⁹⁹

De acuerdo con el texto constitucional, el Ministerio Público está encargado de la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, por lo tanto, es precisamente a la Fiscalía General de la República a quien corresponde la determinación de la responsabilidad penal de los Servidores

⁹⁷ Artículo 6º fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014.

⁹⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos: <http://www.cndh.org.mx/>

⁹⁹ Apartado A del Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014.

Públicos por los actos u omisiones en el ejercicio de sus atribuciones que constituyan alguno de los delitos por las normas penales.

Este artículo, también establece que la Fiscalía deberá contar con una fiscalía especializada en materia de Combate a la Corrupción. Por otra parte, por lo que hace a los Servidores Públicos adscritos al Ministerio Público Federal, la Constitución ordena la expedición de una ley que regule su formación y actualización, así como el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, que se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los Derechos Humanos.

Es necesario precisar que la reforma constitucional que otorga autonomía y las características referidas en los párrafos anteriores a la Fiscalía General de la República, entrará en vigor –de acuerdo con el artículo décimo sexto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014- en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias para hacer aplicables las reformas constitucionales en este sentido, debiendo el propio Congreso hacer una declaratoria expresa sobre dicha entrada en vigor.

Ahora bien, continuando con la explicación de las otras características de los Órganos Constitucionales Autónomos; de acuerdo con el *Diccionario de Derecho* de Luis Ribó Durán, la Personalidad de la Administración Pública es el “centro de imputación de derechos y obligaciones”, ya que ésta es considerada como una persona moral y como sujeto de Derecho Público; asimismo, este autor afirma que “el fundamento de la atribución de personalidad a la Administración Pública se halla en la tutela del interés colectivo”.¹⁰⁰

En un sentido similar, Rafael De Pina en su *Diccionario de Derecho* define a la Personalidad como la “idoneidad para ser sujeto de derechos y

¹⁰⁰ Ribó Durán, Luis, *Diccionario de Derecho*, 4a Ed., España, Bosch, 2012, p. 806-807.

obligaciones”,¹⁰¹ para Jorge Fernández Ruíz en su obra *Derecho Administrativo y Administración Pública*, es la “investidura configurada por el derecho positivo, equivalente a la antigua máscara, atribuible a cualquier corporación o colectividad jurídicamente organizada, a condición de tener aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones”.¹⁰²

Por lo tanto, el que la Constitución Federal otorgue Personalidad Jurídica a un órgano del Estado, implica que le da la facultad para obligarse por sí mismo y ser titular de derechos, reconociéndole también todos los atributos de una persona moral.

El Patrimonio se define como la “suma de bienes y riquezas que pertenecen a una persona. // Conjunto de derechos y obligaciones que corresponden a un solo titular”.¹⁰³ Por lo que hace al Patrimonio Propio de los Órganos Constitucionales Autónomos, es posible afirmar que el contar con este atributo es una consecuencia de tener Personalidad Jurídica, lo que les permite adquirir y administrar bienes y derechos.

¹⁰¹ De Pina, Rafael, Op. Cit., nota 3, p. 405.

¹⁰² Fernández Ruíz, Jorge, Op. Cit., nota 7, p. 34.

¹⁰³ De Pina, Rafael, Op. Cit., nota 3, p. 400.

3. ATRIBUCIONES.

El artículo segundo transitorio del *Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicado el 02 de enero de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, dispone que:

Segundo.-Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar.

Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto.

Por lo tanto, se entiende que el nuevo órgano dedicado al combate de la Corrupción, tendrá similares atribuciones a las que tenía la Secretaría de la Función Pública, mientras que otras serán transferidas a otras Secretarías de Estado compatibles. Por tal motivo, retomaremos el contenido del derogado

artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; que constaba de 28 fracciones, las principales facultades son:

I. En materia de Gasto Público:

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, además de inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

II. En materia de Gestión Administrativa:

- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa.
- Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño.

III. En materia de Órganos Internos de Control:

- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, 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.

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.
- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.
- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

IV. En materia del Procedimiento Disciplinario para determinar la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos:

- Conocer e investigar las conductas de los Servidores Públicos, que puedan constituir Responsabilidades Administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

V. En materia de Declaraciones Patrimoniales de los Servidores Públicos:

- Recibir y registrar las Declaraciones Patrimoniales que deban presentar los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables.

VI. En materia de la Propiedad Inmobiliaria Federal:

- Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo-terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales.
- Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad.
- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello.
- Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente.

VII. En materia de Transparencia:

- Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere.

Por otra parte, cabe aclarar que el nuevo órgano anticorrupción únicamente tendrá competencia para conocer de Actos de Corrupción; recordemos que la Secretaría de la Función Pública conocía de quejas relacionadas con cualquier

actuación irregular de los Servidores Públicos, que incumpliera con las obligaciones establecidas en las leyes de la materia.

En cuanto a las atribuciones del órgano que se encargará del Combate de la Corrupción, el proyecto de reforma constitucional contenido en “El Dictamen” dispone que:

Artículo 113.- El órgano responsable de combatir la corrupción a cargo de la prevención, investigación y sanción de las responsabilidades administrativas que deriven de los hechos de corrupción así calificados por la ley, cometidos por los servidores públicos de la Federación, así como por cualquier persona física o moral involucrada en tales actos o que resulte beneficiada por los mismos y, en vía de atracción, conocerá de aquellos hechos competencia de las entidades federativas y los municipios, en los términos que establezca la ley.¹⁰⁴

Entonces, de forma general y de acuerdo con el Proyecto de Decreto para reformar nuestra Carta Magna, el órgano encargado de combatir la corrupción tendrá facultades de:

- a) **Prevención:** entendida como “prevenir, evitar, estorbar o impedir algo”,¹⁰⁵ por lo que la prevención hace referencia a todas aquellas medidas de carácter administrativo y previas a las conductas o Actos de

¹⁰⁴ *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción*, México, Senado de la República, 2013, p. 140, <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Dictamen-Anticorrupcion.pdf>

¹⁰⁵ *Diccionario de la Lengua Española*, España, Real Academia Española, 2014, <http://lema.rae.es/drae/?val=prevenir>

Corrupción que permitan evitar su presencia en el actuar de los Servidores Públicos.

- b) **Investigación:** es la “actividad intelectual encaminada al esclarecimiento y solución de las cuestiones o problemas que se presentan a la consideración del jurista”,¹⁰⁶ por lo tanto, se hace referencia a la actividad de inteligencia para identificar conductas irregulares en la gestión administrativa.
- c) **Sanción:** la sanción administrativa es definida como “el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico-administrativo”.¹⁰⁷

Lo anterior, respecto de hechos que constituyan Actos de Corrupción cometidos por Servidores Públicos del orden Federal, contemplando también a cualquier persona –ya sea física o moral- que esté relacionada o se vea beneficiada con estos actos.

El órgano responsable de combatir la corrupción desarrollará programas y acciones para difundir y promover la ética y la honestidad en el servicio público, así como la cultura de la legalidad. Igualmente, podrá emitir recomendaciones particulares o de carácter general a los órganos públicos de los tres órdenes de gobierno, orientadas a mejorar los procedimientos administrativos y prevenir las prácticas de corrupción. Tendrá un Consejo Consultivo integrado por tres representantes de la Cámara de Senadores; un representante del Poder Ejecutivo; un representante de la entidad de fiscalización superior de la

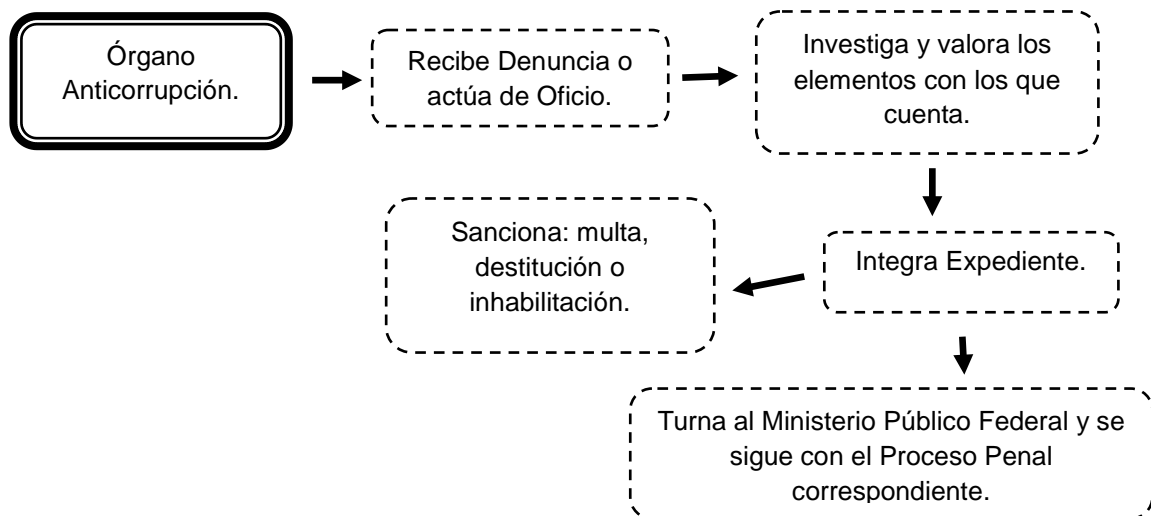
¹⁰⁶ De Pina, Rafael, Op. Cit., nota 3, p. 333.

¹⁰⁷ Fernández Ruíz, Jorge, Op. Cit., nota 8, p. 148.

Federación, y un representante del organismo garante a que se refiere el artículo 6 de esta Constitución.¹⁰⁸

En este párrafo se puede observar el aspecto preventivo del combate a la corrupción, ya que se pretende que a través de la implementación de programas de difusión y promoción de la ética y honestidad en el Servicio Público, se logre reducir la incidencia de la Corrupción en la Administración Pública. Asimismo, se prevé en este proyecto que el órgano anticorrupción emita recomendaciones respecto de mejores prácticas en los procedimientos administrativos, a fin de evitar actos de corrupción.

En cuanto a la forma en que habrá de funcionar el órgano anticorrupción, en el Dictamen emitido por el Senado de la República que estamos analizando se ofrece un esquema¹⁰⁹ que los explica, siendo de la siguiente manera:



¹⁰⁸ *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción*, México, Senado de la República, 2013, p. 141, <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Dictamen-Anticorrupcion.pdf>

¹⁰⁹ Esquema elaborado de acuerdo con el contenido de “El Dictamen”.

Cabe precisar que una vez que el órgano encargado del Combate de la Corrupción turne una investigación al Ministerio Público Federal, éste tiene el deber de coadyuvar y aportar elementos para integrar el expediente penal, así como de supervisar su actuación.

De acuerdo con el referido proyecto, la competencia del órgano encargado del combate de la corrupción se limitaría al conocimiento de investigaciones iniciadas por actos de corrupción cometidos por Servidores Públicos del orden federal, lo que traería como consecuencia la necesidad de modificar el esquema de infracciones administrativas establecido en el artículo 8 de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. Con la reforma constitucional la clasificación quedaría de la siguiente forma:

- a) Infracciones Administrativas: tales como llegar tarde al trabajo, faltar el respeto a los compañeros, etc., serán perseguidas por el Órgano de Auditoría Preventiva y/o Contraloría Estatal y sancionadas con amonestación o suspensión.
- b) Faltas Administrativas Graves: tales como el acoso sexual, el ocultamiento de información, la ineficiencia, etc., serían perseguidas por el Órgano de Auditoría Preventiva y/o la Contraloría Estatal y sancionadas con inhabilitación, destitución o multa.
- c) Actos de Corrupción: tales como el cohecho, favoritismo en licitaciones y conflictos de interés, etc., serían perseguidos por los Órganos Anticorrupción contemplando sanciones como inhabilitación, destitución o multa; y por el Ministerio Público, con sanciones como el decomiso y prisión.

4. PROPUESTA PERSONAL.

- a) Que las Contralorías Internas estén adscritas al Órgano Constitucional Autónomo encargado del Combate de la Corrupción.

Con la reforma constitucional prevista en el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción*, se propone que el Sistema de Responsabilidad Administrativa Federal distinga entre aquellas violaciones a la ley cometidas por Servidores Públicos que sean calificadas como Corrupción y que serán competencia del órgano autónomo encargado del Combate de la Corrupción; así como aquellas violaciones cometidas por Servidores Públicos que no constituyan Corrupción y que serán competencia de las Contralorías Internas; quedando estas últimas adscritas y bajo la dirección de la entidad o dependencia de la que forman parte orgánicamente hablando, lo que se traduce en órganos sin independencia, no obstante la importancia de la función que realizan.

Por lo que se propone que en el ámbito de la Administración Pública Federal, las Contralorías Internas dependan del órgano que se pretende crear en materia anticorrupción (de ahora en adelante “El Órgano Constitucional Autónomo”); que los titulares de dichas contralorías sean designados por el titular de este órgano; que “El Órgano Constitucional Autónomo esté encargado de brindar capacitación a los Servidores Públicos de las Contralorías y de realizar auditorías en ellas, así el deber de éstas de rendirle cuentas.

- b) Implementar el Servicio Profesional de Carrera en toda la Administración Pública Federal.

Es importante reconocer que el Servicio Profesional de Carrera no es una idea novedosa, ni la solución total para la crisis de Corrupción que se vive en nuestro país y que requiere de la asignación recursos económicos; sin embargo, sí constituye un elemento importante para garantizar que las personas que accedan a un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal cuenten con la preparación profesional necesaria para el ejercicio de las actividades que les sean encomendadas, además de abrir la posibilidad a toda la población para acceder a la Función Pública, disminuyendo la discrecionalidad en los nombramientos y evitando el “nepotismo” o el valerse de conocidos e influencias para ser Servidor Público. Poniendo especial atención en la implementación del Servicio Profesional de Carrera en “El Órgano Constitucional Autónomo” y en las Contralorías Internas.

La dirección, organización y operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera actualmente está a cargo de la Secretaría de la Función Pública, por lo que es necesario que esta atribución sea asignada a “El Órgano Constitucional Autónomo”, a fin de que éste pueda operar con autonomía, además que se trata de una atribución incompatible con las demás Secretarías de Estado.

c) Reforzar la Investigación y la presentación de las Denuncias/Quejas.

La investigación y la denuncia/queja son dos elementos que deben ir de la mano, por lo que es necesario realizar una campaña de concientización en los Servidores Públicos y en los Particulares respecto de la importancia de la presentación de denuncias o quejas ante las Contralorías Internas y, en este caso, ante “El Órgano Constitucional Autónomo”, ya que en la mayoría de las ocasiones no se denuncia, ya sea por miedo a represalias, por desconocimiento de la ley o simplemente por la desconfianza hacia las autoridades encargadas de sustanciar el procedimiento y de sancionar.

Ante la debilidad de la denuncia o queja, la investigación es la actividad de inteligencia que permite la identificación de conductas irregulares que lleven a sustanciar procedimientos con los elementos necesarios para sancionar a los Servidores Públicos que resulten responsables.

d) Fortalecer el marco de Responsabilidad del Legislador.

El que la designación del titular de “El Órgano Constitucional Autónomo” esté a cargo de un órgano perteneciente al Poder Legislativo resulta difícil de asimilar si consideramos que éste es uno de los poderes públicos percibidos como más corruptos en México. Citemos como ejemplo la encuesta del Barómetro Global de la Corrupción de 2013, que presenta el porcentaje de encuestados que consideran que las siguientes instituciones son las más corruptas en el México: el 91% a los Partidos Políticos, el 83% al Poder Legislativo y el 87% a los Funcionarios Públicos.

Por supuesto que teóricamente esto está plenamente justificado puesto que el Poder Legislativo está conformado por representantes directos del Pueblo, en su mayoría de elección popular, y por ello no podríamos pensar en otra autoridad a la que pueda encomendársele tal facultad; sin embargo, también se debería poner mayor atención a la regulación de la actividad legislativa y a la Responsabilidad del legislador, porque a final de cuentas son quienes, al crear las leyes y la normatividad en nuestro país, dan forma a las instituciones públicas.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- En forma general, la Administración es una actividad que el hombre organizado en sociedad realiza, a fin de alcanzar el bien común, a través de la captación, gestión, cuidado, conservación y distribución de los recursos con los que se cuenta. Ahora bien, la Administración que tiene un carácter de público encuentra su justificación a partir de su propia finalidad, que consiste en alcanzar el bien común para la comunidad a la que sirve. Por lo tanto, para efectos del presente trabajo de investigación, se entiende por Administración Pública al conjunto de dependencias y entidades que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo y que se encargan de ejecutar la Función Administrativa del Estado, persiguiendo en todo momento la satisfacción de las necesidades públicas y el bien común.

SEGUNDA.- En México, la Administración Pública Federal para el ejercicio de sus atribuciones se divide en Centralizada y Paraestatal. A nivel Federal, integran la Administración Pública Centralizada la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados (en materia energética); mientras que la Administración Pública Paraestatal se compone por los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, los Fideicomisos Públicos, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.

TERCERA.- El sujeto de análisis de este trabajo es el Servidor Público que se desenvuelve en el ámbito de la Administración Pública Federal y que definimos como la persona física que auxilia al Estado en la ejecución de su Función Administrativa, desempeñando un cargo, empleo o comisión en la Administración Pública Federal y que está sometido a un régimen jurídico de Responsabilidad Oficial.

CUARTA.- Es importante crear conciencia social respecto de la importancia y trascendencia del servicio que prestan los Servidores Públicos al Estado mexicano y por lo tanto a su Población, así como sobre la facultad que

tenemos los ciudadanos para exigir de éstos el cumplimiento de las obligaciones que la ley les establece.

QUINTA.- La Corrupción Administrativa es el abuso que comete el Servidor Público en el ejercicio de sus atribuciones, con el que transgrede una norma jurídica y contraviene los principios del servicio público, y con la finalidad de obtener un beneficio personal y no de interés común.

SEXTA.- La Corrupción tiene efectos negativos en todos los ámbitos de la vida del Estado; es posible afirmar que este fenómeno genera la pérdida de la credibilidad y legitimidad del Gobierno, provoca desconfianza en las instituciones públicas, desalienta la inversión económica, contribuye a la evasión y déficit fiscales, fomenta la desigualdad e injusticia sociales, produce un menor rendimiento de los servicios públicos que presta el Estado, además de que aleja del actuar ciudadano los valores éticos y los hábitos de educación.

SÉPTIMA.- En las Antiguas Roma y Grecia únicamente los ciudadanos podían intervenir en los asuntos públicos, puesto que eran consideradas funciones altamente honoríficas, no obstante lo anterior, estas civilizaciones no estuvieron exentas de la presencia de la Corrupción en la vida pública, por lo que desarrollaron una gran variedad de mecanismos de control, como por ejemplo en el caso de los griegos, la anualidad de las Magistraturas, el deber de otorgar fianza al asumir un cargo y de rendir cuentas al finalizarlo, el sorteo de las Magistraturas, el examen, el juramento y el ostracismo; siendo el Derecho Romano aún más severo al contemplar en algún momento la pena capital como sanción al Juez que se dejase corromper y al considerar como crímenes la malversación de fondos y el abuso en el cobro de las contribuciones, además de establecer una “Carrera de los Honores”, con la que se buscaba garantizar que quienes accedieran a los cargos públicos fueran ciudadanos honestos, respetables y con amplia experiencia.

OCTAVA.- En el México Prehispánico se ponía mucho cuidado en la designación de los Jueces, incluso eran elegidos por el propio emperador o por el jefe militar y debía tratarse de personas sabias, ricas y educadas, de buenas

costumbres y no afectos de recibir dádivas; asimismo, la malversación de fondos, el peculado, la mala interpretación del Derecho eran castigados con penas que iban desde una fuerte llamada de atención, pasando por la destitución del cargo, la esclavitud y llegando incluso a la pena de muerte.

La Época Colonial en México –en contraste con la Prehispánica- se caracterizó por la falta total de control de las instituciones que prestaban servicios públicos en la Nueva España y que representaban a la Corona Española; lo común era la venta de cargos públicos, la recaudación de contribuciones que no estaban justificadas ni llegaban a las arcas reales y un sinnúmero de Actos de Corrupción.

NOVENA.- A partir de la Independencia Mexicana, fueron promulgadas varias leyes que pretendían regular la organización del nascente Estado y muchas de ellas preveían disposiciones relativas a la actuación de los Funcionarios; sin embargo, estas normas no contaron con el tiempo ni las condiciones suficientes de vigencia para ser plenamente eficaces, lo que produjo que la Corrupción se generalizara aún más y creciera a la par del desarrollo del propio Estado. Ya en el siglo XX, la Constitución de 1917 retomó el sistema de responsabilidades de los Funcionarios previsto antes por la Constitución de 1857, se avanzó en el tema de la regulación, pero las instituciones creadas para efecto de dirigir el control de los órganos del Estado no contaban con bases sólidas y no cumplían con sus objetivos.

DÉCIMA.- La Corrupción no siempre fue un tema del que se pudiera hablar abiertamente en las esferas de poder o entre la sociedad civil o académica; fue Adolfo Ruíz Cortines el primer Presidente contemporáneo de la República Mexicana en denunciar los Actos de Corrupción de Miguel Alemán –su antecesor- y con Miguel de la Madrid Hurtado y su “Renovación Moral” se comenzaron a dar pasos en el incipiente camino del Combate de la Corrupción; sin embargo, los efectos de todas las medidas legislativas e institucionales que se han tomado han tenido la característica de carecer de continuidad y, en general, no han logrado erradicar el fenómeno de la Corrupción de la vida pública de nuestro país.

DÉCIMA PRIMERA.- Durante el siglo XX, Estados Unidos de Norteamérica fue la principal nación en impulsar el debate en torno a la Corrupción y a sus efectos negativos en el desarrollo del Estado y posicionando este tema en la agenda internacional; en un principio logró introducir el tema en el foro de la Organización de las Naciones Unidas y posteriormente logró llamar la atención de las naciones para que reconocieran que la Corrupción no es un problema únicamente nacional, sino que éste afecta a todas las economías del mundo y su combate requiere indispensablemente de la cooperación internacional.

DÉCIMA SEGUNDA.- En México existe un amplio marco jurídico relativo al control del actuar de los Servidores Públicos, específicamente el Título IV de la Constitución Política de los Estados Mexicanos regula la Responsabilidad de éstos, además de la Patrimonial del Estado; teniendo como principal finalidad establecer un freno o límite al poder público y a las personas que auxilian al Estado en la ejecución de sus funciones. El referido título constitucional prevé cuatro tipos de Responsabilidades a cargo de los Servidores Públicos que establece el artículo 108 constitucional; éstas son la Responsabilidad Penal, aplicable a aquellos que incurrir en algún delito con motivo de sus atribuciones; la Responsabilidad Política, cuando determinados Servidores Públicos perjudiquen con sus actos u omisiones intereses públicos fundamentales o su buen despacho; la Responsabilidad Civil, aplicable cuando se causen daños de carácter patrimonial y la Responsabilidad Administrativa, cuando se falte a los principios que rigen el servicio público.

DÉCIMA TERCERA.- La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos es aquella institución jurídica a través de la cual se sanciona a éstos cuando incumplen, en el ejercicio de sus atribuciones, con los principios y lineamientos que la ley establece para tal efecto. Este tipo de Responsabilidad es prevista y regulada por los artículos 109, 113 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el ámbito de la Administración Pública Federal es sancionada, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002), por la Secretaría de la Función Pública o por las Contralorías Internas de las dependencias y entidades de la propia Administración Pública Federal.

DÉCIMA CUARTA.- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, tiene por objeto, entre otros, el de reglamentar la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en el ámbito Federal y de aquellas personas que apliquen o manejen recursos federales.

En cuanto a su contenido, ésta establece un catálogo de obligaciones que vinculan a todos los Servidores Públicos a los que la ley es aplicable, con los que se persigue proteger los principios que rigen el servicio público y que son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; prevé también el Procedimiento Disciplinario que debe seguirse para la determinación de las sanciones administrativas correspondientes.

DÉCIMA QUINTA.- El Procedimiento seguido por la Secretaría de la Función Pública y por los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para determinar la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos se inicia con una etapa previa que contempla la recepción, admisión e investigación de la queja o denuncia que se presente ante esta autoridad y que continúa con el Procedimiento Disciplinario propiamente dicho, donde se le da al Servidor Público derecho de audiencia y la posibilidad de llevar a cabo su defensa.

DÉCIMA SEXTA.- Los Órganos Internos de Control son unidades administrativas que se encargan de verificar el buen desempeño de de los Servidores Públicos, así como el cumplimiento de las diversas disposiciones que regulan la Función Administrativa del Estado en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Actualmente, los Órganos Internos de Control pertenecen orgánicamente a cada dependencia o entidad, sin embargo, están bajo la dirección de la Secretaría de la Función Pública y su titular es designado por el titular de ésta.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Los Órganos Internos de Control representan el punto de contacto más cercano y directo para ejercer el control del actuar de los Servidores Públicos Federales, por ello deben ser unidades independientes y

con un marco jurídico más estricto. Como deficiencias de las Contralorías Internas podemos referir que carecen de una forma adecuada para integrar los expedientes que determinan la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, así como la falta de continuidad a dichos expedientes cuando se acude a instancias para apelar sus resoluciones; otro de los puntos débiles radica en que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no prevé plazos para resolver sobre la admisión de las quejas o denuncias, ni sobre la admisión de pruebas, lo que se traduce en procedimientos excesivos e innecesariamente largos.

DÉCIMA OCTAVA.- En el ámbito del Derecho Internacional, México ha suscrito y ratificado tres Tratados Internacionales en materia de Combate a la Corrupción, mismos que son la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (Caracas, 1996), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Nueva York, 2003), y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (París, 1997). Estos instrumentos privilegian el aspecto penal del Combate a la Corrupción, pero también hacen referencia a la importancia de la prevención y el control a partir de la Administración Pública, ya que la Responsabilidad Administrativa es complementaria a la Política y la Penal.

DÉCIMA NOVENA.- Las Agencias Anticorrupción son instituciones cuya creación ha sido la apuesta de muchas naciones en el mundo; sin embargo, no se trata de unidades con características uniformes entre sí, ya que entre ellas existen instituciones públicas y privadas; con facultades de prevención, monitoreo, análisis, investigación de conductas corruptas y en algunos casos con facultades para sancionar. Como ejemplo se puede hacer referencia a las Agencias Anticorrupción Latinoamericanas, que generalmente se encuentran subordinadas al Poder Ejecutivo y son sistemas donde se privilegia la tipificación de los Actos de Corrupción, en contraste con las Agencias Anticorrupción Asiáticas, donde éstas cuentan con autonomía y colaboran estrechamente con las instituciones de procuración e impartición de justicia.

VIGÉSIMA.- La Secretaría de la Función Pública es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal que está a cargo del Control Interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en nuestro país. Esta Secretaría se encuentra en la transición hacia su desaparición, ya que mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de enero de 2013, se derogó el artículo 37 de esta ley, mismo que preveía sus atribuciones; esta dependencia continúa funcionando con base en el artículo segundo transitorio del antes mencionado decreto.

La decisión de desaparecer a la Secretaría de la Función Pública atendió a la poca eficacia para perseguir e investigar aquellas infracciones a las obligaciones de los Servidores Públicos, así como para sustanciar y dar continuidad a los procedimientos disciplinarios, obteniendo márgenes muy reducidos de Servidores Públicos sancionados y de procedimientos ganados ante las instancias de apelación.

VIGÉSIMA PRIMERA.- A partir de la derogación en la ley de la Secretaría de la Función Pública se planteó la necesidad de crear un órgano que la sustituyera y encargado específicamente del Combate de la Corrupción, mismo que gozara de autonomía en la toma de sus decisiones; necesidad que se materializó en el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Combate a la Corrupción*, emitido por el Senado de la República el 02 de diciembre de 2013; donde se plantea la reforma de los artículos 73, 107, 109, 113 y 114 constitucionales, a fin de crear un órgano constitucional autónomo encargado de combatir la Corrupción desde la perspectiva de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos y también la de aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- De acuerdo con el proyecto de decreto contenido en el Dictamen emitido por el Senado de la República respecto del órgano encargado del Combate a la Corrupción, se plantea que la naturaleza jurídica de este órganos sea la de ser un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La principal finalidad de dotar de autonomía al órgano es alejarlo de la esfera de los poderes tradicionales del Estado –Ejecutivo, Legislativo y Judicial- a fin de que sus determinaciones no se vean influidas por relaciones jerárquicas u otros factores de este tipo, así como agilizar y transparentar su actuación; asimismo, la autonomía da la facultad al órgano para darse su propia normatividad y auto gobernarse. La Personalidad Jurídica de órgano del Estado le permite ser titular de derechos pero también obligarse, además de que tener Patrimonio Propio le permite adquirir y administrar bienes y derechos.

VIGÉSIMA TERCERA.- El artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 02 de enero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación establece que la desaparición y transferencia de atribuciones de la Secretaría de la Función Pública entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción que se pretende crear entre en funciones. Por lo tanto, el órgano encargado del Combate de la Corrupción tendrá las mismas o similares atribuciones a las previstas en el derogado artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

VIGÉSIMA CUARTA.- De acuerdo con el Proyecto de Reforma Constitucional contenido el Dictamen emitido por el Senado de la República por lo que hace al Órgano Constitucional Autónomo encargado del Combate de la Corrupción, éste, de una forma general, tendrá facultades para prevenir, investigar y sancionar las Responsabilidades Administrativas que deriven de Actos de Corrupción cometidos por Servidores Públicos Federales y por personas físicas o morales que apliquen recursos públicos.

VIGÉSIMA QUINTA.- En el Dictamen que contiene la propuesta del Senado de la República respecto del órgano autónomo que se encargará del Combate a la Corrupción no se contempla a los Órganos Internos de Control dentro de la estructura orgánica de éste, ni se prevé relación alguna entre ellos, por el contrario, se ha propuesto que los titulares de cada Contraloría sean designados por el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal de que se trate.

En mi opinión, esta propuesta no contempla que los Órganos Internos de Control son el contacto directo con los Servidores Públicos de cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y se trata de unidades que requieren de autonomía para poder ejercer sus atribuciones con independencia e imparcialidad, y, en todo caso, únicamente deberían depender o rendir cuentas al órgano constitucional encargado del Combate a la Corrupción.

VIGÉSIMA SEXTA.- El Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la Función Pública, basándose siempre en el mérito. El desarrollo de este mecanismo en toda la Administración Pública Federal es importante también para garantizar el profesionalismo y preparación de los Servidores Públicos y para evitar en gran medida que se recurra a Actos de Corrupción para ello.

Asimismo, propongo que la facultad de dirigir el Sistema del Servicio Profesional de Carrera –antes facultad de la Secretaría de la Función Pública– sea atribuida al órgano encargado del Combate a la Corrupción, con la finalidad de que se garantice la independencia y la regulación de la forma en que funciona.

VIGÉSIMA SÉPTIMA.- Las Quejas y Denuncias presentadas ante los Órganos Internos de Control y ante la Secretaría de la Función Pública, son un elemento esencial para lograr la sanción de los Servidores Públicos que incurren en Actos de Corrupción; sin embargo, se requiere la concientización de la Población en general y de los Servidores Públicos, para promover la denuncia

o presentación de quejas fundamentadas ante estos actos y acabar con el miedo a represalias o la simple desconfianza en las autoridades encargadas de sancionar.

“ANEXO UNO”.

DOF: 15/08/2014

RELACIÓN de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

JAVIER LAYNEZ POTISEK, Procurador Fiscal de la Federación, con fundamento en los artículos 1o. y 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2o. y 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 125 de la Ley de Instituciones de Crédito; 3o. del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y 10, fracción X Ter, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emite la siguiente

**RELACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
SUJETAS A LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

1. Archivo General de la Nación
2. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
3. Talleres Gráficos de México

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL

4. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

5. Casa de Moneda de México
6. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
7. Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
8. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
9. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
10. Lotería Nacional para la Asistencia Pública
11. Pronósticos para la Asistencia Pública
12. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

13. Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad
14. Instituto Mexicano de la Juventud
15. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

16. Comisión Nacional Forestal
17. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
18. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
19. Productos Forestales Mexicanos (en proceso de desincorporación)

SECRETARÍA DE ENERGÍA

20. Instituto de Investigaciones Eléctricas
21. Instituto Mexicano del Petróleo
22. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

23. Centro Nacional de Metrología
24. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
25. Servicio Geológico Mexicano

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

26. Colegio de Postgraduados
27. Comisión Nacional de las Zonas Áridas
28. Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
29. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
30. Instituto Nacional de Pesca
31. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

32. Aeropuertos y Servicios Auxiliares
33. Agencia Espacial Mexicana
34. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
35. Ferrocarriles Nacionales de México (en proceso de desincorporación)
36. Servicio Postal Mexicano

37. Telecomunicaciones de México
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
38. Centro de Enseñanza Técnica Industrial
39. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
40. Colegio de Bachilleres
41. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
42. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
43. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
44. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
45. Consejo Nacional de Fomento Educativo
46. Fondo de Cultura Económica
47. Instituto Mexicano de Cinematografía
48. Instituto Mexicano de la Radio
49. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
50. Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
51. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
52. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional
- SECRETARÍA DE SALUD
53. Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas
54. Hospital General de México "Dr. Eduardo Liceaga"
55. Hospital General "Dr. Manuel Gea González"
56. Hospital Infantil de México Federico Gómez
57. Hospital Juárez de México
58. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010"
59. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca
60. Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán
61. Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca
62. Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío
63. Instituto Nacional de Cancerología
64. Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez
65. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán
66. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas
67. Instituto Nacional de Geriátrica
68. Instituto Nacional de Medicina Genómica
69. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez
70. Instituto Nacional de Pediatría
71. Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes
72. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz
73. Instituto Nacional de Rehabilitación
74. Instituto Nacional de Salud Pública
75. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
76. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
77. Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO
78. Comisión Nacional de Vivienda
79. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
80. Instituto Nacional de Ciencias Penales
- CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
81. Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
82. Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California
83. Centro de Investigación en Química Aplicada

84. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
85. El Colegio de la Frontera Sur

86. Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora"
 87. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica
- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS
88. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
 89. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
 90. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
 91. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
 92. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
 93. Instituto Mexicano del Seguro Social
 94. Instituto Nacional de las Mujeres
 95. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

SUBTOTAL: 95

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

96. Notimex, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
97. Agroasemex, S.A.
 98. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
 99. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
 100. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
 101. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
 102. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
 103. Nacional Financiera, S.N.C.
 104. Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.
 105. Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A. (en proceso de desincorporación)
 106. Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.
 107. Terrenos de Jáltipan, S.A. (en proceso de desincorporación)

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

108. Diconsa, S.A. de C.V.
109. Incobusa, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
110. Liconsa, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE ENERGÍA

111. Terrenos para Industrias, S.A. (en proceso de desincorporación)

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

112. Exportadora de Sal, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

113. Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

114. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
115. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
116. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
117. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
118. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
119. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
120. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
121. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
122. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
123. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
124. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
125. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
126. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
127. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
128. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
129. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
130. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

- 131. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- 132. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
- 133. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
- 134. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- 135. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
- 136. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
- 137. Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
- 138. Educal, S.A. de C.V.
- 139. Estudios Churubusco Azteca, S.A.
- 140. Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
- 141. Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE SALUD

- 142. Centros de Integración Juvenil, A.C.
- 143. Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE TURISMO

- 144. Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
- 145. FONATUR Constructora, S.A. de C.V.
- 146. FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.
- 147. FONATUR Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.
- 148. FONATUR Prestadora de Servicios, S.A. de C.V.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

- 149. Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.
- 150. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
- 151. Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C.
- 152. Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.
- 153. Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.
- 154. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.
- 155. Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
- 156. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- 157. Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.
- 158. Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
- 159. CIATEC, A.C. "Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas"
- 160. CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada
- 161. Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.
- 162. El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
- 163. El Colegio de Michoacán, A.C.
- 164. El Colegio de San Luis, A.C.
- 165. Instituto de Ecología, A.C.
- 166. Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.

EMPRESAS FILIALES DE PETRÓLEOS MEXICANOS

- 167. Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.
- 168. I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.
- 169. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.
- 170. P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.

SUBTOTAL: 75

FIDEICOMISOS PÚBLICOS

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

- 171. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

- 172. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

- 173. ProMéxico

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

- 174. Fideicomiso de Riesgo Compartido
- 175. Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero
- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
- 176. Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional

- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
177. Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral
178. Fideicomiso para la Cineteca Nacional
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO
179. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal
180. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
- SECRETARÍA DE TURISMO
181. Fondo Nacional de Fomento al Turismo
- CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
182. Fondo de Información y Documentación para la Industria
183. Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos

SUBTOTAL: 13

- FIDEICOMISOS PÚBLICOS QUE FORMAN PARTE DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
184. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
185. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
186. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
187. Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
188. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA
189. Fideicomiso de Fomento Minero

SUBTOTAL: 6

TOTAL: 189

La información contenida en el presente listado fue proporcionada por las coordinadoras de sector y globalizadoras de la Administración Pública Federal, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 125 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Esta relación se elaboró con la documentación disponible a esta fecha y no incluye a:

- a) Los organismos referidos en el artículo 3o., primero y tercer párrafos, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales;
- b) El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, cuya transformación en órgano constitucional autónomo fue aprobada en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. En términos del Vigésimo Transitorio del Decreto referido, dicha transformación se concretará en cuanto se integre su Consejo General y, en tanto ello suceda, continuará en sus funciones como organismo descentralizado.
- c) La Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, en virtud de que conforme al Decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, se transformarán en empresas productivas del Estado y dejarán de estar sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Por lo que hace a Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Gas y Petroquímica Básica, Pemex-Petroquímica y Pemex-Refinación, quedan sujetas a la reorganización corporativa conforme a lo dispuesto en el Octavo Transitorio de la nueva Ley de Petróleos Mexicanos, por lo que, en tanto ello se verifique, continuarán siendo organismos descentralizados subsidiarios.

Nota: En virtud de lo dispuesto en el Décimo Quinto Transitorio de la Ley de Petróleos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, a la entrada en vigor de dicha Ley las empresas de participación estatal mayoritaria denominadas Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V., I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V. y P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V., dejarán de estar agrupadas en el sector coordinado por la Secretaría de Energía, sin perjuicio de que mantendrán la naturaleza y régimen de operación que les sea aplicable y de las facultades que podrá ejercer el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos respecto de las mismas.

México, Distrito Federal, a 14 de agosto de 2014.- El Procurador Fiscal de la Federación, **Javier Laynez Potisek**.- Rúbrica.¹¹⁰

¹¹⁰ Diario Oficial de la Federación, México, 2014:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5356569&fecha=15/08/2014

“ANEXO DOS”.

“Leonardo Curzio.

“Muere la Función Pública”

05 de octubre de 2009.

La Secretaría de la Función Pública está a punto de pasar a mejor vida y lo hará sin pena ni gloria. Es una lástima. Sus otras dos hermanas (la de Turismo y la Reforma Agraria), que van al matadero al igual que ella, han contado al menos con algún paladín que las defienda y proclame que después de todo servían para algo.

En contraste, pocas voces han salido en defensa de la Función Pública, que parece incomprendida, olvidada o despreciada.

Muchos funcionarios públicos la señalan como la fuente inagotable de regulaciones que paralizan la actividad del gobierno y por ello celebran su desaparición. Para la inmensa mayoría de los ciudadanos es una dependencia que ni gravita en su vida cotidiana ni ha conseguido cambiar la percepción de amplias capas sobre la corrupción administrativa.

En otras palabras, es a los ojos de muchos una dependencia prescindible, empezando por el gobierno de Calderón, que inició su gestión minimizando su peso y la importancia de sus programas y ahora termina proponiendo su cierre. Yo, a contracorriente de esta opinión mayoritaria, creo que es un error cerrar una dependencia que tenía un potencial enorme para cambiar el funcionamiento del gobierno.

En primer lugar, el desarrollo de un servicio público de carrera, una de las tareas emblemáticas de esa dependencia, ha sido abandonado para garantizar la pervivencia del sistema de botín.

Somos uno de los pocos países de la OCDE que no tiene cuerpos profesionales en todas las áreas del gobierno. Esta administración no hizo nada por avanzar en la materia, de acuerdo, pero cerrar la secretaría nos alejará aún más del objetivo que debe ser la profesionalización del gobierno.

Un servicio público profesional no es la panacea, pero por lo menos garantiza tres elementos deseables. Nos da credibilidad en el exterior. Le da dignidad al funcionario y evita el servilismo y el clientelismo partidista y, finalmente, le da continuidad a las

dependencias gubernamentales y evita las “genialidades” sexenales.

En segundo lugar, las funciones de contraloría que estaban bajo la órbita del secretario en vez de ganar autonomía la pierden al pasar a depender de un funcionario menor de la Presidencia. Lo ideal hubiese sido que el titular de esa dependencia fuese nombrado por la primera minoría para garantizar su independencia.

En tercer lugar, me parece que se queda en el aire uno de los progresos más importantes de los gobiernos panistas y en especial en este último tramo, y es transparentar, a través de un sistema técnicamente complejo, las compras gubernamentales, fuente de sospecha permanente. ¿Qué pasará con todo eso?

Otros asuntos menos vistosos, pero igualmente importantes, han sido relegados por las discontinuidades en la secretaría. El más visible es la simplificación administrativa. Nunca quedó claro qué hacía la SFP y qué hacía la Cofemer para podar esa hiedra regulatoria que las propias dependencias generan.

Otro es el programa de “lenguaje ciudadano”, que es central para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia que fue también amputado y ninguneado. Los decretos de austeridad, con los que inició su gobierno Felipe Calderón, los operaba y universalizaba esa dependencia. El que no se hayan hecho bien hasta ahora no significa que no se deba pugnar por que la dependencia funcione bien; la solución no es desaparecerla, sino revitalizarla”.¹¹¹

“FALLAS DE LA SFP IMPIDIERON A HACIENDA COBRAR MULTAS POR MÁS DE \$459 MILLONES.

La Secretaría de la Función Pública tampoco incluyó sanciones por mil 33 millones impuestas en 2011

KARINA AVILÉS, ROBERTO GARDUÑO Y ENRIQUE MÉNDEZ

Periódico La Jornada.

Viernes 22 de febrero de 2013, p. 16.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó falta de cobro de sanciones

¹¹¹ “El Universal”, México, 2013,

<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/45855.html>

económicas por 459 millones 362 mil pesos –monto similar al quebranto en la Estela de Luz–, que fueron impugnadas y ganadas por funcionarios multados en la administración de Felipe Calderón.

Lo anterior, debido a que la Secretaría de la Función Pública (SFP) no fundamentó las irregularidades imputadas o prescribieron sus facultades por no realizar las gestiones a tiempo.

Así, de los 5 mil 459 millones de pesos por sanciones económicas que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) debía cobrar en 2011, apenas recuperó un millón 429 mil pesos (0.03 por ciento), de acuerdo con los resultados de la cuenta pública de ese año.

La ASF concluyó además que la SFP no ha realizado trabajos de inteligencia para detectar a funcionarios que normalmente recurren a prácticas ilegales en el desarrollo de sus funciones.

En su reporte, la entidad fiscalizadora determinó también que dicha dependencia –que tiene entre sus funciones vigilar que los funcionarios federales se apeguen a la legalidad– no incluyó 49 sanciones por mil 33 millones de pesos impuestas en 2011, y que sí están contenidas en el Registro de Servidores Públicos Sancionados (RSPS), el cual integró mil 66 multas por 7 mil 361 millones 679 mil pesos.

Además, observó que los procedimientos administrativos para establecer responsabilidades presentan inactividad en sus diversas etapas, por periodos que van de 100 hasta mil 200 días y, en consecuencia, tardan en emitir su resolución hasta cuatro años.

Por ejemplo, de la revisión al expediente de responsabilidad por 212 millones 600 mil pesos en Pemex Refinación, se comprobó que los funcionarios involucrados presentaron pruebas para su desahogo desde el 9 de julio de 2004, y el Órgano Interno de Control (OIC) –dependiente de la SFP– las admitió hasta el 3 de enero de 2007.

Lo anterior no sólo ocasionó retraso de más de tres años en la resolución del procedimiento, sino que las dos sanciones económicas por el importe antes referido fueron impugnadas por los funcionarios sancionados, y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) declaró la nulidad de las dos penalidades a causa de que la resolución del OIC se les notificó tres meses y 15 días después del término de

prescripción.

Por otra parte, la ASF destacó que en el periodo 1983-2012, la SFP recibió 608 mil 58 quejas y denuncias por probables actos indebidos de los servidores públicos. De ese total, sólo impuso 158 mil 352 sanciones, de las cuales, 87.8 por ciento fueron administrativas y 12.2 de tipo económico, por 67 mil 922 millones de pesos.

A partir de 2008, cuando empezó el registro de la definitividad de las multas, la SFP impuso 47 mil 243, de las que 77.1 por ciento fueron aceptadas por los servidores públicos y 22.9 impugnadas.

La ASF emitió un dictamen negativo de la SFP, y entre la serie de recomendaciones señaló que esa dependencia debe fortalecer sus mecanismos de control para subsanar deficiencias, que van desde errores en los datos de los perjuicios ocasionados en los puestos de los servidores y en el número de los créditos fiscales, hasta en los medios de impugnación”.¹¹²

“GOBIERNAN ESTADOS SEÑORES FEUDALES QUE NO RINDEN CUENTAS, DICE. IFAI ACUSA A LA SFP DE SER OMISA ANTE INCUMPLIMIENTOS. DE 78 DENUNCIAS, ÚNICAMENTE EN 12 LA SECRETARÍA SANCIONÓ A FUNCIONARIOS.

Karina Avilés.

Periódico La Jornada.

Lunes 19 de agosto de 2013, p. 17.

En su décimo informe de labores al Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información (Ifai) revela que de 2003 a 2012 interpuso 78 denuncias por incumplimiento a sus resoluciones ante la Secretaría de la Función Pública (SFP), pero ésta, de manera reiterada ha sido omisa en fincar las responsabilidades administrativas a que se hacen acreedores los funcionarios que incumplan con sus resoluciones, aunque las sanciones que debe imponer son graves.

¹¹² “La Jornada”, México, 2013,

<http://www.jornada.unam.mx/2013/02/22/politica/016n1pol>

El documento, que por primera vez no fue entregado en el marco de una comparecencia ante el Senado, ya que dicha cámara no le dio cita al instituto, advierte que en esta materia hay un largo camino por recorrer, sobre todo en los estados y municipios, donde algunos gobernadores y presidentes municipales siguen conduciéndose como auténticos señores feudales a la hora de planear y ejercer el presupuesto: no rinden cuentas a nadie.

También, alerta que la reforma constitucional en el rubro que está a punto de discutirse en la Cámara de Diputados enfrenta algunos obstáculos porque hay quienes utilizan los términos soberanía y autonomía para limitar la obligación de rendir cuentas.

Las cifras del instituto confirman lo anterior: de las 866 mil 324 solicitudes de información realizadas en el periodo 2003-2012, el 5.3 por ciento, esto es, 45 mil 657, derivaron en recursos de revisión contra las dependencias de la administración federal. En el citado lapso, se presentaron 477 amparos (41 de ellos en 2012) y 51 demandas de nulidad en contra de las resoluciones emitidas por el Ifai.

En 2012 se resolvieron 55 amparos; 30 de estas sentencias fueron favorables al Ifai y las 25 restantes desfavorables. De las 78 denuncias presentadas por el Ifai entre 2004 y 2012, 17 están pendientes por resolver y el número de sanciones a funcionarios derivadas de estas quejas ascendió a 12.

En el reporte destaca que de un total de 248 dependencias evaluadas por el Ifai, sólo una obtuvo un cumplimiento de 100 por ciento a las obligaciones de transparencia establecidas en la ley en el rubro. Mientras que el 66.5 por ciento de las instituciones registró un porcentaje de cumplimiento de entre 90 y 99.9 por ciento.

Las entidades que registran los más bajos niveles en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia son: el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, con cero por ciento; el Archivo General de la Nación, con 60.43 por ciento; la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (61.07); el Fideicomiso para la Cineteca Nacional (62.69); Pronósticos para la Asistencia Pública (63.06); Casa de Moneda de México (64.85); El Colegio de la Frontera Sur, (68.60) y la Administración Portuaria Integral de Mazatlán (69.78).

El instituto puntualiza que a partir de la información del Índice de Expedientes Reservados, al cierre del segundo semestre de 2012 un total de 14 millones 430 mil 532

fueron clasificados en esta categoría, de los cuales 9 millones 563 mil 537 tienen la reserva vigente y en 3 millones 196 mil 205 ya venció. En ese lapso, las dependencias desclasificaron un total de un millón 669 mil 101 expedientes.

Las cinco dependencias con más respuestas de negativa bajo el argumento de que se trata de información clasificada son el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Servicio de Administración Tributaria, la Procuraduría General de la República, la SFP y el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

De las más de 800 mil solicitudes de información entre 2003 y 2012, 51 mil 243 fueron respuestas de inexistencia de los datos, por lo que se presentaron 6 mil 198 recursos de revisión. De éstos últimos, mil 480 se resolvieron con la instrucción de modificar o revocar la respuesta de inexistencia”.¹¹³

“Comisión Nacional Anticorrupción, promesa incumplida de Peña Nieto

18 Agosto, 2014 - 21:47

CREDITO: Manuel Ajenjo.

En la lista de los 266 compromisos firmados ante notario público por el hoy presidente de la República, Enrique Peña Nieto, cuando era candidato, figura en primer lugar la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción. ¿Alguien sabe cómo va este proyecto?

Se supone que la precitada comisión era parte importante de la reforma político-electoral que ya fue aprobada sin considerar en lo más mínimo la creación de lo que sería un órgano descentralizado para combatir el cáncer que nos carcome en los tres niveles y en los tres poderes de gobierno.

No por nada Peña Nieto enlistó en el primer lugar de su catálogo de promesas la creación de esta comisión. Al hacerlo, de una manera sutil, pero determinante, subrayó que el combate a la corrupción es prioritario y que mientras ésta no se controle –acabar con ella es más difícil que para un manco armar el cubo de Rubik- el

¹¹³ “La Jornada”, México, 2013,

<http://www.jornada.unam.mx/2013/08/19/politica/017n1pol>

cumplimiento de los objetivos de las reformas que consideraba esenciales para el crecimiento del país se dificultarían –por decir lo menos.

La iniciativa de ley para la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción llegó al Senado 16 días antes que EPN llegara a la presidencia. Fue la bancada del PRI –of course- quien la presentó el 15 de noviembre del 2012; desde ese momento se planteó que dicha comisión sustituiría a la Secretaría de la Función Pública.

El Senado de la República se tardó poco más de un año en presentar el predictamen. Lo hizo el 1 de diciembre del 2013 -un regalo para el preciso en su primer año de gobierno.

El documento del predictamen fue resultado del trabajo y el análisis de cuatro iniciativas de reformas constitucionales presentadas por diversos integrantes del Senado –para que luego digan que no se trabaja-. En el precitado documento se dictaminó que la comisión sería un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonios propios –sólo en la construcción del edificio sede alguien debe meterse una lana, se pensó.

El documento es un alarde de retórica, revuelto con vaguedades, quimeras y una buena dosis de demagogia. Valgan dos ejemplos: “la comisión está facultada para impulsar, de forma prioritaria, acciones y programas de carácter preventivo, en especial de aquellos destinados a promover la ética y la honestidad en el servicio público”. (Eso que ni qué).

“La comisión podrá formular recomendaciones, ya sean particulares o de carácter general, para la mejora de los procedimientos administrativos y prevenir la corrupción”. (No pos sí). (La redacción es obvia y redundante, tal parece la de un columnista periodístico con prisa por entregar su trabajo y poco que decir). Al aprobarse la reforma político-electoral en diciembre del 2013 y su declaratoria formal en enero del 2014, con el voto de 18 legislaturas estatales, como por arte de magia el Senado le dio p’atrás a esa chingadera (la comisión) y la dejó lista para ser analizada y, eventualmente, modificada por la Cámara de Diputados, la cual también tendría que elaborar la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Combate a la Corrupción, aplicable a funcionarios de los tres niveles de gobierno. Por si fuera poco, para enredar más las cosas, el Honorable Senado definió que la multicitada comisión debería tener coordinación con las contralorías de las diferentes

dependencias correspondientes, como la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Además, adicionó al proyecto que cada entidad federativa debería de crear un órgano anticorrupción. (Iluso de mí que, en un principio, creí que la comisión era para sustituir, de una vez por todas y de manera eficiente, a todas estas instancias).

Fue hasta febrero del presente año cuando la Cámara de Diputados dio entrada a la iniciativa de reforma constitucional que daría (forma condicional e hipotética) origen a la comisión de marras. La minuta de ley fue analizada por las comisiones de Puntos Constitucionales, de Transparencia y de Anticorrupción –por comisiones no paramos- y aprobada el 25 del mismo mes. Dicho dictamen, fundamentalmente define lo mismo que la minuta del Senado pero revocada, regresará a éste para su ratificación, y con ello dejar listas las reformas para la creación oficial de la Comisión Nacional Anticorrupción. Sospecho que ese dictamen va a estar un buen rato, como la Muñeca Fea de Cricri, escondido por los rincones -del Senado- ante el desprecio de los ratones, quise decir los honorables senadores.

Ha transcurrido un poco más de la cuarta parte del sexenio del presidente Peña sin que se haya cumplido el primer compromiso de los 266 que firmó ante notario. ¿Por qué la creación de la susodicha comisión no se aprobó como parte de la reforma político-electoral?

En todas las reformas aprobadas en estos 19 meses del sexenio hemos visto la sumisión con la que se manejan los legisladores del PRI, PAN y Verde ante las sugerencias del Ejecutivo. Si éste argumenta que no ha cumplido con la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción por culpa del poder Legislativo, yo no le creo”.¹¹⁴

¹¹⁴ “El Economista”, México, 2014,

<http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2014/08/18/comision-nacional-anticorrupcion-promesa-incumplida-pe>

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, 4ª Ed., México, Porrúa, 2011.

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, México, Porrúa, 1995.

ÁLVAREZ BERNAL, María Elena, *La Ética en la Función Pública*, México, Conaculta, 2008.

ÁLVAREZ FLORES, Carlos Alejandro, *“Combate a la Corrupción”. Combate a la Corrupción*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011.

ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 2012.

BAUTISTA, Oscar Diego, *Ética para Corruptos*, Colección Ética Aplicada, España, Desclée de Brouwer, 2009.

BÉJAR RIVERA, Luis José, *Curso de Derecho Administrativo*, México, Oxford, 2007.

BERNAL, Beatriz y LEDESMA, José de Jesús, *Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neorromanistas*, 7ª Ed., México, Porrúa, 1997.

BIALOSTOSKY, Sara, *Panorama del Derecho Romano*, 8ª Ed., México, Porrúa, 2007.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª Ed., México, Porrúa, 2010.

- CARBONELL, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, Porrúa, 2007.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Bosquejo sobre Responsabilidad Oficial*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 6ª Ed., México, Porrúa, 2003.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 6ª Ed., México, Porrúa, 2011.
- EVIA LOYA, Romeo, *El Marco Normativo del Combate a la Corrupción*, México, Porrúa, 2007.
- FÉLIX TAPIA, Ricardo, *Procedimiento Administrativo Disciplinario establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, Sista, 2005.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 2ª Ed., México, Porrúa, 2008.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho Administrativo II: Lecciones de Cátedra*, México, UNAM, 1995.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 41ª Ed., México, Porrúa, 2001.
- GÁNDARA RUÍZ ESPARZA, Alberto, *Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, 2ª Ed., México, Porrúa, 2010.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa-TSJDF, Edición Especial, 2009.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Derechos de los Servidores Públicos*, Colección Nuestros Derechos, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.

GARCÍA TORRES, Arturo, *Responsabilidad de los Servidores Públicos*, México, Porrúa, 2008.

GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Arturo, *Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004.

GRAY, Cheryl y KAUFMANN, Daniel, *Corrupción y Desarrollo*, Revista Finanzas y Desarrollo, 1998.

GUERRERO OROZCO, Omar, *Principios de Administración Pública*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, México, Porrúa, 1993.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, México, Porrúa, 2002.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública*, México, Porrúa, 2008.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La Responsabilidad en el Servicio Público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.

LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Comentada*, México, Porrúa, 2011.

- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 4ª Ed., México, Oxford, 2006.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo: 1er y 2do cursos*, 4ª Ed., México, Oxford, 2000.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo 2do y 3er Cursos*, México, Oxford.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *Derecho Precolonial*, 6ª Ed., México, Porrúa, 1992.
- MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, *La Administración Pública Federal en México*, México, UNAM-IIJ, 1980.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 7ª Ed., México, Porrúa, 1997.
- ROLDÁN XOPA, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford, 2008.
- RUBI FLORES, Juan Manuel, *Corrupción. Combate a la Corrupción*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José, "La Corrupción en México", Revista de Administración Pública No. 125 *Temas Actuales de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.
- S/A, *Responsabilidad de los Servidores Públicos; Constitucionalidad de la Ejecución Inmediata de Sanciones*, Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación #64, México, SCJN- IIJ de la UNAM, 2012.

S/A *Compilación Técnica: Corrupción, Ética y Fiscalización*, México, Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados, 2012.

UGALDE CALDERÓN, Filiberto, "Órganos Constitucionales Autónomos" en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Núm. 29, México, 2009.

VEGA RUÍZ, Juan, *El Daño Moral en el Servidor Público por Juicio de Responsabilidad*, México, Montealto, 2008.

VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro (Coord.), *Combate a la Corrupción*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Tomo I, Colección Sección de Obras de Política y Derecho, 4ª Ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

Diccionario Hispanoamericano de Derecho, Tomo I, Colombia, Grupo Latino Editores, 2008.

DE PINA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 2005.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, (Coord.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003.

GARCÍA GIL, Francisco, *Diccionario de Derecho*, España, Dilex, 1999.

RIBÓ DURÁN, Luis, *Diccionario de Derecho*, 4ª Ed., España, Bosch, 2012.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1917. (Vigente a septiembre de 2014).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 1976, (vigente a diciembre de 2012).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 1976, (vigente a septiembre de 2014).

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, 2002.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, México, 2009.

Circular por la que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal. México, Diario Oficial de la Federación, 2002.

Constitución Política de la República de Chile. Chile. Aprobada por Plebiscito el 11 de septiembre de 1980.

Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Chile. 17 de noviembre de 2001.

Ley N° 18.834 del Estatuto Administrativo. Chile. 29 de septiembre de 1989.

Decreto N° 1825 por el que se aprueba el Reglamento de Calificaciones del Personal afecto al Estatuto Administrativo. Chile. 10 de septiembre de 1998.

Constitución Española, Boletín Oficial del Estado, España, 1980.

Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, Boletín Oficial del Estado, España, 12 de abril de 2007.

Ley 33/1986 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, Boletín Oficial del Estado, España, 1986.

TRATADOS INTERNACIONALES.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003.

Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, 1996.

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 1997.

MEDIOS ELECTRÓNICOS.

Diario Oficial de la Federación (México): www.dof.gob.mx

Real Academia de la Lengua Española: <http://www.rae.es/>

Transparencia Mexicana: <http://www.tm.org.mx/c/inicio/>

Transparencia Internacional: <http://www.transparency.org/gcb2013>

Cámara de Diputados: www.diputados.gob.mx

Secretaría de la Función Pública: www.funcionpublica.gob.mx

Página Anticorrupción de la Administración Pública Federal:
<http://www.anticorrupcion.gob.mx/>

Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/es>

Senado de Chile: <http://www.senado.cl/>

Diario Oficial de Chile: <http://www.diariooficial.interior.gob.cl/>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl/>

Constitución Política de la República de Chile:
http://www.senado.cl/constitucion-politica-capitulo-i-bases-de-la-institucionalidad/prontus_senado/2012-01-16/093048.html

Chile Transparente: <http://www.chiletransparente.cl/>

Organización de los Estados Americanos: www.oas.org/es

Comisión de Probidad y Transparencia: www.cdc.gob.cl

Boletín Oficial del Estado (España): <http://www.boe.es/>

Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas
(España): <http://www.minhap.gob.es/>

Senado de España: <http://www.senado.es/>

Pacto por México: <http://pactopormexico.org/>

Red por la Rendición de Cuentas: <http://rendiciondecuentas.org.mx/>

Auditoría Superior de la Federación: <http://www.asf.gob.mx/Default/Index>

Instituto Federal de Acceso a la Información y Datos Personales:
<http://inicio.ifai.org.mx/catalogs/masterpage/ifai.aspx>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos: <http://www.cndh.org.mx/>
<http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Dictamen-Anticorrupcion.pdf>