



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MAESTRÍA EN DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO

“LA INEFICACIA DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, CAUSAS Y
POSIBLES SOLUCIONES. CASO: SEDESOL”

TESIS QUE
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRA EN DERECHO

PRESENTA:
JIMENA DEL CARMEN GAMBOA VALLE

TUTOR O TUTORES PRINCIPALES
DRA. ROSA CARMEN RASCÓN GASCA
FACULTAD DE DERECHO

CIUDAD DE MÉXICO, SEPTIEMBRE 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TÍTULO: “LA INEFICACIA DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, CAUSAS Y POSIBLES SOLUCIONES. CASO: SEDESOL”.

ÍNDICE

	Página
Introducción.....	1
Glosario.....	4
CAPÍTULO 1.- MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.....	5
1.1 La teoría de sistemas de Niklas Luhmann.....	5
1.1.1 Concepto de sistema.....	6
1.1.1.2 Los sistemas sociales.....	6
1.1.1.3 La sociedad.....	8
1.1.1.4 El sistema jurídico.....	9
1.1.1.5 El sistema político.....	11
1.1.1.6 Las políticas públicas.....	13
1.1.1.6.1 Tipología de las políticas públicas.....	13
1.1.1.6.2 Etapas del proceso de las políticas públicas.....	15
1.1.1.7 Acoplamientos estructurales de Derecho y Política.....	17
1.1.1.8 La Administración Pública.....	19
1.2 De la burocracia y su control.....	20
1.2.1 Los funcionarios.....	21
1.2.2. Antecedentes de la responsabilidad de la función pública en los Estados Unidos Mexicanos.....	23
1.2.2.1 La Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados.....	24
1.2.2.2 Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los estados.....	25
1.2.2.3 Reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 28 de diciembre de 1982.....	26
1.2.2.4 Mecanismos de control.....	30
1.2.2.5 Leyes que derivaron de la reforma constitucional de 28 de diciembre de 1982.....	31
a) La ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	31
b) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Análisis.....	32

1.3 El Derecho Disciplinario de los funcionarios públicos.....	39
1.3.1 Concepto de responsabilidad.....	39
1.3.2 Concepto de responsabilidad administrativa.....	39
1.3.3 Objeto del Derecho Disciplinario.....	42
1.3.4 Principios del Derecho Disciplinario.....	42
1.3.5 Teorías del Derecho Disciplinario.....	44
1.4. La eficacia jurídica.....	45
1.4.1 La verdad jurídica y factual.....	47
1.4.2 Las operaciones jurídicas.....	48
1.4.3 Los niveles observacionales de la norma.....	49

CAPÍTULO 2.- LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.....52

2.1 La Secretaría de la Función Pública.....	52
2.1.1 Naturaleza jurídica y antecedentes.....	52
2.1.2 Régimen jurídico de la Secretaría de la Función Pública.....	53
2.1.3 Atribuciones de la Secretaría de la Función Pública.....	53
2.1.4 Lineamientos generales para la formulación de los Programas Anuales de Trabajo de los Órganos Internos de Control (OIC).....	55
2.2 Los órganos internos de control.....	56
2.2.1 Naturaleza jurídica.....	56
2.2.2 Áreas que integran a los órganos internos de control.....	56
2.3 La relación existente entre la Secretaría de Desarrollo Social y su Órgano Interno de Control.....	58
2.3.1 Antecedentes de la Secretaría de Desarrollo Social.....	58
2.3.1.1 Funciones de la Secretaría de Desarrollo Social.....	64
2.3.1.2 Atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social para cumplir con sus funciones.....	67
2.3.1.2.1 Los programas sociales.....	68
2.3.1.2.2 La celebración de contrataciones de bienes y servicios.....	69
2.4 La vigilancia del órgano interno de control a las funciones de la Secretaría de Desarrollo Social.....	70
2.4.1 La fiscalización de los recursos económicos públicos.....	70
2.4.2 De las investigaciones por presuntas irregularidades administrativas realizadas en el período de 2011 a 2017.....	71

CAPÍTULO 3.- REFORMAS A LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DERIVADAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.....75

3.1 Reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción.....	75
3.1.1 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.....	76
3.1.2 El sistema nacional de fiscalización.....	77
3.2. El sistema de responsabilidades administrativas	77
3.2.1. Sujetos que lo integran	78
3.2.2 La Secretaría Ejecutiva.....	78
3.2.3Comité de Participación Ciudadana.....	79
3.2.4 La Plataforma Digital Nacional.....	80
3.3 Intervención de la Secretaría de la Función Pública en el Sistema de Responsabilidades Administrativas.....	81
3.3.1 Acuerdos emitidos por la Secretaría de la Función Pública.....	81
3.3.2 Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal.....	82
3.3.3 Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	85
3.3.3.1 De las faltas administrativas.....	85
3.3.3.2 Del procedimiento.....	88
3.3.3.2.1 Procedimiento para la investigación de actos u omisiones constitutivos de faltas administrativas.....	88
3.3.3.2.2 Procedimiento de responsabilidad.....	89
3.3.3.3 Semejanzas y diferencias de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.....	90
3.3.3.3.1 Análisis comparativo entre la LFRASP y la LGRA en cuanto a las semejanzas de las faltas administrativas no graves y graves	90
Semejanzas faltas administrativa no graves.....	90
Semejanzas faltas administrativas graves.....	92
3.3.3.3.2 Diferencias entre la LFRASP y la LGRA en cuanto a sus ámbitos de aplicación personal, territorial, material y temporal.....	94
a) En cuanto a su ámbito de aplicación personal.....	94
b) En cuanto a su ámbito de aplicación territorial.....	94
c) En cuanto a su ámbito de aplicación material: diferencias de faltas administrativas y sanciones	95
d) En cuanto a su ámbito de aplicación temporal.....	101

3.3.4 La denuncia por la comisión de hechos constitutivos de corrupción, previstas en el Código Penal Federal, reformado el 18 de julio de 2016.....	110
3.3.5 Cambios en la Secretaría de la Función Pública, con motivo de la política pública de combate a la corrupción.....	116
3.3.5.1 Reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública de 20 de octubre de 2015 y 12 de enero de 2017.....	116
3.3.5.2 El nuevo Reglamento Interior de 19 de julio de 2017.....	117
3.3.5.3 Acciones institucionales para la operatividad del Sistema Anticorrupción.....	125
3.4 La potestad sancionadora administrativa en algunos países de corte romanista.....	134
3.4.1 Transparencia Internacional.....	134
3.4.2 Índice de corrupción mundial	134
3.4.3 Derecho comparado.....	135
a) España.....	135
b) Chile.....	139
c) Uruguay.....	143

CAPÍTULO 4.- CRÍTICA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN CUANTO A LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....149

4.1 Crítica a las normas operativas del Sistema Anticorrupción.....	149
4.1.1 Ley General Anticorrupción.....	149
4.1.2. Antinomias y lagunas de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	152
4.1.2.1 Antinomias en las sanciones de faltas no graves.....	152
4.1.2.2 Lagunas en la descripción de faltas administrativas.....	155
4.2 La interrelación del Sistema Anticorrupción con la operatividad de las dependencias de la Administración Pública Federal.....	159
4.2.1 Conductas con mayor incidencia reportadas en la Secretaría de Desarrollo Social en el período de 2011 a 2017: indebida operación de los programas sociales, contrataciones irregulares de bienes y servicios y desvío de recursos.....	159
4.2.2 Causas generadoras de las conductas ilícitas.....	167

4.2.2.1	Contradicciones en las reglas de operación de los programas sociales....	167
4.2.2.2	Lagunas en las reglas de operación.....	169
4.2.2.3	Deficiencia en la redacción de los contratos de prestación de servicios profesionales.....	172
4.2.3	Actos u omisiones constitutivos de irregularidades administrativas derivados de la celebración de contratos de adquisiciones por servidores públicos de mando adscritos a SEDESOL con dependencias y entidades públicas y federales durante los ejercicios fiscales 2011 a 2015.....	174
4.2.4	Falta de profesionalización del personal de la Secretaría de Desarrollo Social.....	177
4.3	Propuestas para reducir la incidencia de conductas ilícitas.....	178
4.3.1	Medidas correctivas: Modificaciones a los contratos de prestación de servicios profesionales.....	178
4.3.2	Medidas preventivas: Propuesta del curso de capacitación en materia de contrataciones de bienes y servicios dirigido a servidores públicos adscritos a la Secretaría de Desarrollo Social.....	180
4.4	El cambio de sexenio de Enrique Peña Nieto a Andrés Manuel López Obrador, su impacto en SEDESOL y SFP.....	186
4.4.1	Cambios generales en la estructura orgánica de las dependencias.....	187
4.4.2	Cambios en SFP.....	187
4.4.3	Cambios en SEDESOL.....	191
4.4.4	Reformas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	198
	Conclusiones	200
	Anexo 1.....	203
	Bibliografía.....	210

INTRODUCCIÓN

El poder político ejercido sin mecanismos de control que lo limiten degeneran en la corrupción de la función pública, que puede definirse como la obtención de un beneficio privado a través de la utilización indebida de un cargo público, por lo que en la doctrina de Derecho Administrativo y en algunos sistemas jurídicos de corte romanista, el poder político ejerce entre otras facultades las de vigilancia y disciplina respecto de los titulares de los órganos públicos que la conforman, y éstos a su vez replican dichas facultades sobre los servidores públicos a ellos subordinados, quienes asumen el compromiso de acatar diversas disposiciones normativas relacionadas con el empleo, cargo o comisión, por lo que en el supuesto de su incumplimiento, pueden ser sujetos de responsabilidad administrativa.

La responsabilidad administrativa, conforme a la teoría de los sistemas sociales de Niklas Luhmann permite el acoplamiento estructural entre la Política y el Derecho, ya que mediante la norma jurídica de carácter disciplinario, persigue proteger los valores que rigen el ejercicio de la función pública y asegurar que en el supuesto de su incumplimiento, operará una maquinaria jurídica y burocrática facultada para investigar la conducta ilícita e imponer la sanción administrativa correspondiente. Este mecanismo de control fue introducido en el sistema jurídico mexicano mediante el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el de 28 de diciembre de 1982, por lo que en el ámbito de la Administración Pública Federal actualmente está encomendando a la Secretaría de la Función Pública y a los órganos internos de control adscritos a las dependencias y entidades; sin embargo, desde su incorporación a la fecha no ha dado resultados alentadores por lo que ha sido objeto de diversas reformas legislativas, la más reciente del 27 de mayo de 2015 que conformó el Sistema Nacional Anticorrupción, mediante el cual se pretende homologar a nivel federal y local, la descripción de las conductas que constituyen faltas administrativas, las autoridades competentes para conocer de la investigación y sanción de las mismas, así como las directrices en cada una de las fases del procedimiento de responsabilidad administrativa.

Por lo anterior, esta investigación tiene como propósito efectuar un análisis comparativo entre los sistemas de responsabilidades administrativas atribuibles a los servidores públicos adscritos a la Administración Pública Federal Centralizada, previstos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, derivadas de las reformas constitucionales del 28 de diciembre de 1982 y el 27 de mayo de 2015, respectivamente, para determinar si esta última ley, en el ámbito de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es un mecanismo eficaz para asegurar el control de la función pública ya que conforma uno de los elementos de la reforma política del combate a la corrupción, para lo cual tomé como modelo de estudio al órgano interno de control en la Secretaría de Desarrollo Social, en el que he desempeñado actividades en el área de quejas como abogado investigador de faltas administrativas desde el año 2011 a la actualidad.

En ese sentido, en el primer capítulo, relativo al marco teórico conceptual, baso mi investigación en la teoría sistémica de la sociedad formulada por Niklas Luhmann, ya que no se puede soslayar la dependencia intrínseca entre los sistemas jurídico y político, cuyo acoplamiento estructural se materializa con el derecho disciplinario de los servidores públicos.

En el capítulo segundo, realizo un análisis de la burocracia (Secretaría de la Función Pública y del órgano interno de control en la Secretaría de Desarrollo Social), encargada de la implementación del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos vigente del 13 de marzo de 2002 a 18 de julio de 2017, y el impacto de sus atribuciones en la Secretaría de Desarrollo Social para determinar el grado de efectividad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en esa temporalidad.

En el capítulo tercero, desarrollo el Sistema Nacional Anticorrupción, su objeto, fines y alcances, en particular las faltas administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos, por lo que presento un análisis comparativo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y de ésta con el Código Penal Federal para

determinar qué faltas administrativas pueden configurar delitos. De igual manera, presento un apartado de Derecho comparado del derecho disciplinario de los servidores públicos de la República Oriental de Uruguay, República de Chile y España, con el propósito de conocer el procedimiento administrativo sancionador, las autoridades competentes para conocer del mismo, así como el régimen jurídico aplicable, con la finalidad de identificar diferencias y semejanzas con el sistema de responsabilidades administrativas de los Estados Unidos Mexicanos.

En el capítulo cuarto, efectúo una crítica a las normas operativas del Sistema Nacional Anticorrupción en función de las lagunas y antinomias detectadas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas que podrían incidir en la eficacia del sistema de responsabilidades administrativas, para lo cual tomando en consideración que durante los años 2011 a 2017, las faltas administrativas en que más incurrieron los servidores públicos de la Secretaría de Desarrollo Social fueron la celebración de contrataciones públicas al margen de la ley en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, así como la indebida ejecución de los programas sociales, expongo las causas generadores de las mismas y con base en estas, propongo medidas correctivas y preventivas que podrían reducir la comisión de faltas administrativas en esa dependencia y coadyuvar a la efectividad del referido sistemas. Asimismo, expongo los cambios en la Secretaría de la Función Pública y de Desarrollo Social, actualmente de Bienestar, tomando en consideración las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, y su impacto en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

GLOSARIO

ASF.- Auditoría Superior de la Federación

CPE.- Comité de Participación Ciudadana.

CPEUM.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CURP.- Clave Única de Registro de Población.

DOF.- Diario Oficial de la Federación.

IPRA.- Informe de presunta responsabilidad administrativa

LFRASP.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

LGRA.- Ley General de Responsabilidades Administrativas.

LOAPF.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

OCDE.- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OIC´s.- Órganos Internos de Control

OIC en SEDESOL.- Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social.

PEI.- Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras

PPAM.- Programa Pensión para Adultos Mayores

RO.- Reglas de operación

SEDESOL.- Secretaría de Desarrollo Social

SFP.- Secretaría de la Función Pública

SNA.- Sistema Nacional Anticorrupción

UMA.- Unidad de Medida y Actualización

CAPÍTULO 1.- MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1 La teoría de sistemas de Niklas Luhmann

El Derecho puede estudiarse a través de las teorías normativistas (dogmáticas) y sociológicas; las primeras, tienen por objeto de estudio las normas jurídicas, es decir el conjunto de reglas más o menos codificadas que componen los sistemas de derecho positivo, las cuales son proposiciones representadas prescriptivamente por lo que su método de observación es el análisis del lenguaje legal¹. Por su parte, las teorías realistas o sociológicas del Derecho adoptan varios temas de estudio, se han preocupado por encontrar las causas sociales que motivan y determinan en ocasiones la creación del derecho; la forma en que una vez creado repercute en la sociedad por lo que consideran al Derecho como un fenómeno social mediante el cual se regulan las relaciones sociales;² esto es, que tienen como campo de observación los comportamientos humanos con relación a un determinado sistema de derecho positivo y el modo en que éste concretamente funciona; enfocándose en estudiar la eficacia del discurso jurídico y el grado de efectividad de las normas que a dichos comportamientos se refieren, para lo cual se vale de diversas teorías sociales para tener acceso a la realidad social³, dentro de estas se encuentra la corriente funcionalista⁴, y en esta rama se identifica la teoría de los sistemas sociales desarrollada por Niklas Luhmann, quien abordó al Derecho como un sistema que realiza una función específica en la sociedad⁵ el cual se encuentra interrelacionado con otros sistemas entre ellos la Política, ambos sistemas tienen que dar respuesta a las demandas que provienen del ambiente social las cuales son

¹ Confr. Ferrajoli, Luigi. *Epistemología jurídica y garantismo*, México, Fontamara, 2004, pp.20-23.

² BOUZAS ORTIZ, José Alfonso et.al. *Epistemología y derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, pp.140, consultado el 12 de mayo de 2017 en <http://ru.iiec.unam.mx/1426/>.

³ Confr. Correas, Oscar, "La sociología jurídica, un ensayo de definición", en *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, número 12, 1993, pp. 26 y 27.

⁴ La corriente funcionalista proviene de Parsons el cual concibe el sistema global en su conjunto dividido en cuatro subsistemas, caracterizados por las funciones que cada uno de ellos desempeña para la conservación del equilibrio social y en cuanto tales recíprocamente interdependientes (Conf. BOBBIO, Estado, gobierno y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 75 a 78).

⁵ Luhmann, Niklas. *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, México, Alianza Editorial, Universidad Iberoamericana, 1991, pp. 37.

dadas bajo la forma de decisiones colectivas obligatorias para toda la sociedad, por lo que este esquema permite analizar la manera en que la Política y el Derecho funcionan⁶.

1.1.1 Concepto de sistema. - Niklas Luhmann en su obra *Complejidad y modernidad, de la unidad a la diferencia* describió que el sistema no es un objeto, sino una distinción: la distinción entre sistema y entorno, un sistema es la forma de una distinción, por lo que tiene dos caras: el sistema (como el interior de la forma) y el entorno (como el exterior de la forma). Sólo las dos caras juntas constituyen la distinción, la forma, el concepto⁷. Como características generales, el sistema es *autopoietico*, ya que dispone sobre causas internas y externas para la elaboración de su producto, *operativamente cerrado* porque solo opera dentro de sus límites, lo cual no significa aislamiento causal de su entorno, sino un arreglo con éste mediante *acoplamientos estructurales*, los cuales suscitan irritaciones en el sistema perturbándolo de una manera que puede ser llevada por él a una forma interna con la que es capaz de trabajar⁸. En ese sentido, la formación de sistemas posibilita la comprensión de la realidad, por lo que el autor identificó tres tipos de sistemas en función del medio en el que operan; los sistemas vivos se basan en la vida, los sistemas psíquicos en la conciencia y los sistemas sociales en la comunicación⁹, éstos últimos de interés para la presente investigación ya que dentro de éstos se encuentran tanto el Derecho como la Política.

1.1.1.2 Los sistemas sociales.- Para Niklas Luhmann el elemento basal de los sistemas sociales es la comunicación, el cual es un fenómeno eminentemente social, dado que necesita de al menos dos personas para producirse; es pasajera, apenas comienza, también empieza a desvanecerse, sin embargo va tendiendo conexiones con otras comunicaciones que permiten continuar la autopoiesis del

⁶ Confr. Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 78.

⁷ Conf. Luhmann, Niklas. *Complejidad y modernidad, de la unidad a la diferencia*, Madrid, Trotta, 1998, pp.54.

⁸ Op. Cit. pp. 30

⁹ Luhmann, Niklas. *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, México, Alianza Editorial, Universidad Iberoamericana, 1991, pp. 27

sistema social¹⁰. Al respecto, Niklas Luhmann concibió por comunicación una operación conformada de información, participación (*Mitteilung*) y comprensión, en la que se debe distinguir entre participación (*Mitteilung*) e información ya que permite el funcionamiento del sistema. Si esta condición previa es satisfecha, la comunicación ulterior puede ocuparse de la información o de los fundamentos por los que algo es dicho aquí y ahora; o de las dificultades para comprender el sentido de la comunicación; o, finalmente, del siguiente paso: de si el sentido ofertado será aceptado o rechazado¹¹. La comunicación más elemental es posible sólo como un entrelazamiento recursivo de comunicación previa y posterior que puede informar sobre la propia comunicación, poner en duda las informaciones, rehusar la aceptación, dar normas sobre la conducta admisible o inadmisibles¹², por lo que las comunicaciones son eventos fugaces que se conectan entre sí mediante el sentido, el cual es un fenómeno por medio del cual los sistemas sociales procesan la información del entorno ya que “*el mundo no es un mecanismo inmenso que produce estados de cosas, es más bien un potencial de sorpresas ilimitado; es información virtual que necesita de sistemas para darle el sentido a la información*”¹³, por tal motivo, el sistema necesita una memoria, que le permita disponer de los resultados de las selecciones pasadas (al sentido ya conocido, ya probado), las cuales remiten únicamente a operaciones contingentes cuyos resultados están disponibles en la actualidad; y en la medida en que las recursiones remiten al futuro, envían a posibilidades de observación infinitamente numerosas, esto es, al mundo como realidad virtual, por lo que el sentido es una forma de operación histórica, y sólo su utilización enlaza el surgimiento contingente y la indeterminación de aplicaciones futuras.¹⁴ Asimismo, los sistemas sociales se encuentran clausurados operacionalmente, las comunicaciones que constituyen sus elementos son producidas al interior del sistema y no provienen de su entorno.

¹⁰ Confr. Luhmann, Niklas. *Sistemas Sociales, Lineamientos para una teoría general*. México, Universidad Iberoamericana-Alianza Editorial, 1991, pp. 35 a 118

¹¹ Confr. Luhmann, Niklas. *Complejidad y modernidad, de la unidad a la diferencia*, Madrid, Trotta, 1998, pp.56 y 57

¹² Op.cit. 58-59

¹³ Luhmann, Niklas. *Sociedad de la Sociedad*, México, Herder-Universidad Iberoamericana, 2006, pp 48.

¹⁴ Ibidem, pp 60.

Pueden referirse a aspectos del entorno, pero para que estos sean participados en la comunicación deberán ser tematizados en ella, por lo tanto, para que un determinado fenómeno sea tematizado en la comunicación, es necesario que consiga hacer resonancia dentro del sistema social, vale decir, que apele a alguna posibilidad del sistema que guarde sintonía con él, por lo tanto, los sistemas sociales son *autopoiéticos*, porque producen sus propios componentes, y para que esto pueda ocurrir han de ser capaces de actuar de manera autorreferente, distinguiendo lo propio de lo ajeno; lo que conlleva a que tienen clausura operacional y, no obstante su autonomía, se encuentran acoplados estructuralmente con el entorno, dichos acoplamientos estructurales pueden tan solo fecundar pero no determinar los estados internos del sistema, esto es que los acoplamientos estructurales son totalmente compatibles con la autopoiesis del sistema ya que no la delimitan sino que la aprovechan lo que genera el reforzamiento de la autonomía del sistema.¹⁵

1.1.1.3 La sociedad.- Luhmann señaló que la sociedad es el sistema que engloba todas las comunicaciones¹⁶, las cuales pueden distinguirse en torno a funciones especiales, necesarias e interdependientes que se ejecutan dentro de la sociedad, sin que ésta pueda conceder primacía absoluta a ninguna de ellas, como ejemplo encontramos “*la función política de producir decisiones colectivamente vinculantes, la función económica de asegurar la satisfacción de necesidades futuras dentro de horizontes temporales ampliados y la función religiosa de «interpretar lo incomprendible»*”¹⁷. En estos casos y en otros, la diferenciación comienza bastante pronto como una diferenciación de roles, que gana impulso sólo cuando al menos dos roles distintos organizan sus expectativas complementariamente en torno a una función específica —por ejemplo, clérigos y laicos, los políticos y su público, educadores y pupilos-, por lo que sólo si esta condición se realiza a gran escala se convertirán las comunicaciones funcionalmente especializadas en subsistemas que orientan sus operaciones hacia un específico entorno común dentro de la

¹⁵ Confr. Luhmann, Niklas. *Sistemas Sociales, Lineamientos para una teoría general*. México, Universidad Iberoamericana-Alianza Editorial, 1991, pp. 35 a 118.

¹⁶ Luhmann, Niklas. *Complejidad y modernidad, de la unidad a la diferencia*, Madrid, Trotta, 1998, PP. 59.

¹⁷ Op.cit. pp. 79

sociedad¹⁸. Por lo previo, la especialización de subsistemas en funciones de la sociedad tiene como consecuencia que dichas funciones sean realizadas por un subsistema en particular de manera exclusiva, por lo que el subsistema es operativamente clausurado en su operación, pero cuenta con interdependencias necesarias con otros subsistemas¹⁹. En ese sentido, el sistema jurídico y el político tienen intensas relaciones causales que se pueden identificar tan sólo cuando un sistema se distingue del otro. La separación de ambos sistemas funcionales se muestra, en particular, en la diferente codificación que utiliza cada uno; el código del sistema político se lleva a cabo por medio de la respectiva distinción del poder en turno entre (poder ministerial) y sus subordinados (gobernantes/gobernados), mientras que en el sistema jurídico la codificación descansa en la distinción conforme con el derecho/lo discrepante con el derecho.

1.1.1.4 El sistema jurídico.- En *El Derecho de la sociedad*²⁰, Luhmann señaló que el Derecho es un sistema, esto es un entramado de operaciones fácticas que, como operaciones sociales, deben ser comunicaciones, las operaciones que realiza el Derecho tienen una doble función: ser factores de producción y ser conservadores de las estructuras (por eso se le considera como un mecanismo de control del poder). Estas comunicaciones establecen condiciones de enlace para operaciones subsiguientes y con ello confirman o modifican, a la vez, las estructuras dadas. De esta manera el Derecho es siempre un sistema histórico ya que parte del estado inmediatamente anterior que él mismo ha creado y con ello evoluciona en dirección de la bifurcación o la diversificación, de tal manera que al Derecho se le puede distinguir a través de: 1) la especificación de la función que realiza mediante operaciones orientadas por normas hacia un problema social específico, y 2) la codificación binaria del sistema, esto es, que se refiere a una observación de las operaciones del sistema y se le reconoce por la circunstancia de que adjudica valores: conforme con el derecho/no conforme con el derecho, de tal manera que,

¹⁸ Idem, pp. 79

¹⁹ Ibidem, pp. 80

²⁰ Luhmann, Niklas. *El derecho de la sociedad*, México, Universidad Iberoamericana, 2002, pp. 181 a 222.

para decir que existe una operación jurídica, debe existir por lo menos una comunicación y no meros comportamientos, por lo que al sistema jurídico pertenece sólo la comunicación orientada por códigos, sólo aquella comunicación que firmemente adjudique los valores: conforme a derecho/no conforme a derecho. Estas comunicaciones emplean un símbolo “la validez jurídica”, que es la transición de un estado de derecho vigente anterior hacia uno vigente posterior, la cual trata de conservar y reproducir la unidad del sistema dentro de la diversidad de su operación, por lo que para él “*la validez no es ninguna condición a priori del conocimiento (aunque no existiría el objeto de conocimiento, derecho, sin la validez). La validez no tiene la forma de una afirmación cognitiva acerca del derecho. Tampoco es el resultado del efecto de una causa externa -de una razón de validez trascendente, trascendental o inmanente autoritaria (“estatal”)*”²¹, en ese sentido, la validez tiene por efecto producir enlaces dentro del sistema. Solamente allí radica el sentido de la sanción -que debe estar presupuesta junto con todas las otras sanciones, si es que ha de ser comunicada en calidad de sanción jurídica. Con normas inválidas, no se puede hacer nada dentro del sistema”.

Ahora, por lo que hace a la función del Derecho²², Luhmann señaló que el Derecho es un sistema parcial de la sociedad cuya primera función es: resolver un problema temporal que se presenta en la comunicación social mediante la estabilización de las expectativas normativas, de la cual deriva la segunda función: el encauzamiento de la conducta. Por lo que hace a la primera, el Derecho, ante el incremento incontrolado de las expectativas normativas (costumbres, exigencias morales, hábitos -que al ser violados adquieren notoriedad), realiza una selección de las expectativas que merecen la pena normarse como un intento de prepararse ante un futuro incierto, en ese sentido, la función de la norma en la sociedad no es asegurar un comportamiento conforme a la norma; sin embargo, protege a quien tiene esta expectativa para que haga valer su derecho mediante el litigio, ya que, en el orden de la interacción, en los casos en que la norma no se cuestiona favorece su

²¹ Op. cit. pp. 187

²² Luhmann, Niklas. *El derecho de la sociedad*, México, Universidad Iberoamericana, 2002, pp. 181 a 222.

imposición, por lo que el Derecho arregla conflictos pero también los produce al remitirlos a su ámbito, llegando a rechazar otras exigencias y exponiéndose a ciertas presiones sociales.

Por lo que hace al encauzamiento de la conducta, el Derecho limita pero también habilita un comportamiento, que sin el Derecho no tendría posibilidades de existir, por ejemplo el Derecho administrativo se comprende como limitante de la conducta del gobernante pero también como otorgante de poderes condicionados que sin este tipo de Derecho ni siquiera existirían, en ambos casos, se presupone una estructura de expectativa.²³ En ese sentido, el Derecho conceptualizado como un sistema autopoiético, que norma expectativas, se afirma a sí mismo, trazando una diferencia con respecto al entorno, el trazo del límite se logra mediante el establecimiento de normas, en referencia a las cuales es legítimo o no el apartarse. Entonces, para el mismo sistema se establece una distinción, dependiendo de si se actúa de acuerdo a la norma trazada por él o si no²⁴; por lo tanto, el sistema jurídico es una máquina histórica, ya que cada una de sus operaciones lo modifican colocando la máquina en otra posición, el cual se encuentra acoplado estructuralmente con su entorno (sociedad) y por consiguiente con otros subsistemas de la sociedad, entre ellos el político.

1.1.1.5 El sistema político.- Es un sistema parcial de la sociedad que emplea como código de comunicación al poder político, el cual logra combinaciones y selecciones de la conducta humana que no surgirían de manera espontánea²⁵. Su función es, mantener la capacidad de tomar decisiones que vinculen colectivamente, las cuales se realizan de manera efectiva independientemente de la racionalidad de la decisión, de su utilidad, de su validez normativa. Con la palabra vinculación, se expresa que la decisión se convierte en premisa que no puede ser puesta en cuestión, asimismo esas vinculaciones son colectivas, por tanto de referencias en las que queda incluido el mismo que decide, no se trata por tanto de un modelo

²³ Conf. Luhmann, Niklas. *El derecho de la sociedad*, México, Universidad Iberoamericana, 2002, pp.181 a 194

²⁴ Ibidem, pp. 200.

²⁵ Luhmann, Niklas. *La política como sistema*, México, Universidad Iberoamericana, Colección Teoría Social, 2009, pp Ibidem, pp. 97 a 100.

jerárquico en el que la cima pudiera regirlo desde fuera, también el que decide queda vinculado; en otras palabras, la función del sistema político consiste en la capacidad generalizada de asegurar los cumplimientos de las obligaciones que vinculen a la colectividad. De aquí que para asegurar dichas obligaciones haya que aplicar sanciones negativas, incluyendo la posibilidad de sanciones a los mismos agentes sociales que las aplican, situación que se materializa en sistemas de alta complejidad como la sociedad posmoderna²⁶, en la que queda centralizado el proceso mediante el cual se toman decisiones sobre la aplicación de la fuerza, lo que significa que se deben desarrollar *cargos administrativos para tener la posibilidad de aplicar la coerción*, lo que posibilita la estabilidad del poder, ya que a través del cargo público se ejerce pacíficamente el poder, generándose una nueva distinción entre gobierno y pueblo.²⁷ A mayor abundamiento, Luhmann señala que el orden político muestra predisposiciones a la inestabilidad a causa de la indeterminación de aquello que pueda ser problema necesitado de decisión política, ya que la función política no es una tarea objetual con contenidos firmemente trazados, su temática depende de qué problema en cada caso se politice, dado que no existen soluciones institucionalizadas mejores²⁸; en ese sentido, cabe destacar que doctrinarios norteamericanos²⁹ identifican tres dimensiones o niveles de la Política (*polity, politics y policy*), situación que no ocurre en el español, por lo que se recurre a los términos del idioma inglés para su identificación. La dimensión más amplia de la política es la que refiere al concepto de *polity*. Esta es entendida como el conjunto de instituciones y reglas que establecen cómo el poder está organizado

²⁶La posmodernidad según Berman Marshall, se caracteriza por la dominación ejercida por inmensas organizaciones burocráticas que tienen el poder de controlar y a menudo destruir las comunidades, la vorágine de la vida moderna ha sido alimentada por muchas fuentes, sistemas de comunicación de masas, los Estados cada vez más poderosos estructurados y dirigidos burocráticamente que se esfuerzan constantemente por ampliar sus poderes y finalmente manteniendo a todas estas personas e instituciones en un mercado capitalista mundial siempre en expansión y drásticamente fluctuante. (Confr. Marshall, Berman. *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*”, siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1989, pp. 2).

²⁷Luhmann, Niklas. *La política como sistema*, México, Universidad Iberoamericana, Colección Teoría Social, 2009, pp Ibidem, pp. 152 a 166

²⁸ Luhmann, Niklas. *Los derechos fundamentales como institución, aportación a la sociología política*. México, Universidad Iberoamericana-ITESO, 2010, pp. 99-100.

²⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas (estudio introductorio)*, México, Porrúa, 1992, pp. 39 a 45.

y distribuido y cómo puede ser ejercido al interior de un orden político. Esta dimensión comprende el análisis del Estado, el sistema político y el régimen político. La segunda dimensión de la política es la que refiere al concepto de *politics*, que se vincula con fenómenos como la lucha por el poder; la estructura del conflicto político y social; el comportamiento de los actores (políticos, estatales, económicos y sociales), intereses y preferencias. Finalmente, la tercera dimensión de la política es la que refiere a la *policy* (*policies*), o sea a las políticas públicas³⁰, que serán objeto de análisis en párrafos siguientes.

1.1.1.6 Las políticas públicas.- Dye en su obra *Understanding Public Policy*, define a la política pública como “*todo los que los gobiernos deciden hacer o no hacer...nótese que estamos focalizando el interés no solo en las acción del gobierno sino también en la inacción gubernamental, esto es, en lo que el gobierno elige no hacer*”³¹. Por su parte, Luis F. Aguilar Villanueva concibe a la política pública como un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, como tal es un dispositivo analítico para fines de modelación, ordenamiento explicación y prescripción de una política, *por lo que no es la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro, ya que en la práctica las etapas pueden sobreponerse*³². Por lo tanto, una política pública es un conjunto de decisiones y actividades que están ligadas a la solución de un problema colectivo, esto es, cualquier insatisfacción relativa a una necesidad, una demanda o una oportunidad de intervención pública.³³

1.1.1.6.1 Tipologías de políticas públicas.- Theodor Lowi en su *artículo Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, señaló que las políticas públicas (*policies*)

³⁰ Confr. Jaime M. Fernando, et. al. *Introducción al análisis de políticas públicas*, Argentina, Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2003, pp.55 a 57.

³¹ Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*, Pearson Prentice Hall, 12 edición, New Jersey, 2008, pp. 20, la traducción es propia.

³² Conf. Aguilar Villanueva, Luis F. *Estudio introductorio*, en Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Porrúa, 1993, pp. 15

³³ Dente Bruno y Subirats, Joan. *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2014, pp. 37 a 40.

determinan las *politics*³⁴ (la lucha por el poder, la estructura del conflicto político y social), por lo que, atendiendo al nivel de coercitividad de las políticas públicas, esto es, si generan sanciones o las producen de manera indirecta, pueden clasificarse en tres tipos: distributivas, regulatorias y redistributivas, por lo que para facilitar su comprensión, el autor expuso los factores que de la época republicana (1869 a 1901) al período del presidente Teodoro Roosevelt, determinaron la elaboración e implementación de las políticas públicas. Al respecto, las políticas distributivas se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras y libres de toda regla general. Son políticas en las que el favorecido y el desfavorecido, el perdedor y el beneficiario, no necesitan enfrentarse directamente. De hecho, en muchos casos de política distributiva, los desfavorecidos no pueden ni siquiera identificarse como una clase, porque siempre se puede satisfacer los reclamos de los grupos más activos y organizados con una mayor desagregación de los beneficios, este tipo de política pública se identifica en el siglo XIX, en materia agraria pero que se extendió rápidamente hasta incluir la mayoría de las políticas sobre la tierra y las propiedades públicas, los programas de ríos y puertos, de defensa, de investigación y desarrollo, los servicios en favor de las de trabajadores, agricultores y empresarios³⁵. Por su parte, las políticas regulatorias, consisten en dictar leyes que son elaboradas en términos generales, cuyo impacto se refleja directamente en la elevación de los costos y/o en la reducción o aumento de las opciones individuales. Las políticas regulatorias se distinguen de las distributivas porque la decisión regulatoria involucra una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo.³⁶ Finalmente, las políticas redistributivas, surgieron en el "estado de bienestar" de los años treinta en los Estados Unidos, con los diversos programas de bienestar social, indudablemente redistributivos para quienes reciban la

³⁴ Lowi, J. Theodor, Four Systems of Policy, Politics, and Choice, en *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4. (Jul. – Agosto 1972), pp. 298-310, obtenido del sitio https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/lowi_1972_four-systems-of-policy-politics-and-choice.pdf, pp. 299, consultado el 12 de junio de 2017.

³⁵ Conf. Aguilar Villanueva, Luis. F. *La hechura de las políticas*, Colección Antologías de Política Pública, México, 1992, Porrúa, pp. 101 y 102.

³⁶ Op. Cit. 102

jubilación o seguro de desempleo sin que hayan aportado contribución alguna. El factor determinante son las expectativas sobre la redistribución posible y lo amenazante que puede llegar a ser³⁷. Con base en lo anterior, Luis F. Aguilar Villanueva señala en su obra *La hechura de las políticas*, la existencia de un cuarto tipo de políticas públicas, las constituyentes o constitucionales, tienen que ver con modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública.³⁸

Cada uno de los tipos de política, determinan el tipo e intensidad del conflicto, el ámbito institucional en el que se desarrolla, así como el número y tipo de actores (jugadores) que participan en las mismas. Desde esta perspectiva, las políticas públicas son instrumentos para el ejercicio efectivo del poder, con independencia de la direccionalidad o la intencionalidad con la que dicho poder se ejerce³⁹, las cuales teóricamente se conforman de distintas fases para facilitar su comprensión, sin que una sea consecuencia de la otra en el plano factual, ya que en la práctica las etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse, atrasarse o repetirse.

1.1.1.6.2.- Etapas del proceso de las políticas públicas.- La bibliografía relativa al estudio de las políticas públicas en términos generales, señalan como sus elementos fundamentales la existencia de una determinada situación problemática que desea modificarse eligiéndose un determinado curso de acción, en ese sentido, Luis F. Aguilar Villanueva, en el estudio introductorio de la obra *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, señala como elementos de las políticas públicas los siguientes⁴⁰:

³⁷ Ibidem, pp. 103.

³⁸ Idem, pp. 34

³⁹ Lowi, J. Theodor, Four Systems of Policy, Politics, and Choice, en *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4. (Jul. - Aug., 1972), pp. 298-310, obtenido del sitio https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/lowi_1972_four-systems-of-policy-politics-and-choice.pdf, el 12 de junio de 2017.

⁴⁰ Aguilar Villanueva. Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993, pp. 20 y 21.

FASES	COMPRENDE
Iniciación	<ul style="list-style-type: none"> • Planteamiento creativo del problema. • Definición de los objetivos. • Diseño de opciones. • Explicación preliminar y aproximativa de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.
Estimación	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación de conceptos. • Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada. • Examen normativo de las consecuencias probables. • Bosquejo del programa. • Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.
Selección	<ul style="list-style-type: none"> • Debate de las opciones posibles. • Compromisos, negociaciones y ajustes. • Reducción de la incertidumbre de las opciones. • Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión. • Decisión entre las opciones. • Asignación de la responsabilidad ejecutiva.
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones. • Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos. • Traducción de la decisión en términos operativos. • Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos. • Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.
Terminación	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de los costos, consecuencia y beneficios por clausura o reducción de actividades. • Mejoramiento. • Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.

Al respecto, cabe referir que los distintos elementos de las políticas públicas han tenido o no mayor preminencia en distintos momentos; por ejemplo, en los años sesenta, cuando los gobiernos reformistas de Kennedy y Johnson declararon "La Guerra a la Pobreza", la *policy initiation*, la fase de definición de los problemas sociales y la de formulación de los programas, fue el principal objeto de estudio y recomendación, sin embargo la complejidad de los problemas sociales y la improcedencia de los programas dejaron ver incumplimientos, dispendios, improvisaciones, ineficiencias. En ese momento la *policy evaluation*, se volvió el tema clave, sólo los resultados de la evaluación podían orientar a la Política. La averiguación de por qué fracasaron las políticas concluyó que el fracaso se debía a la inconsistencia de las teorías sociales que habían sustentado el diseño de las políticas sociales, por lo que surgió en la segunda mitad de los años setenta la literatura de la *policy implementation* que se dedicó al estudio del diseño y elección de las opciones. Sin embargo, los deficientes resultados del gobierno en el campo de los problemas sociales, llevaron a preguntarse en los años ochenta sobre si el Estado tenía la capacidad de enfrentar los mismos, lo que conllevó a su

redimensionamiento y la reivindicación del *policy management*, centrándose la atención en la averiguación de cómo el Estado podría lograr que las políticas para el cumplimiento de sus funciones básicas fueran realmente eficaces y eficientes, con el resultado de bajarle el tono a la invención de nuevas y audaces políticas de intervención estatal, acaso innecesaria. Posteriormente, la corriente de pensamiento que surgió la *policy design*, fue encaminada a generar una gestión pública inteligente, capaz de eliminar deficiencias, desvíos, incumplimientos.⁴¹

1.1.1.7 Acoplamiento estructural de Derecho y Política.- Niklas Luhmann señaló que la historia moderna de las ideas ofrece la imagen que Derecho y Política constituyen una unidad desarrollada mediante el concepto de “Estado”, éste aparece como el portador del acoplamiento estructural entre los sistemas político y jurídico con la condición especial de que el Estado adquiera una Constitución que permita que el derecho positivo se convierta en un medio de conformación política, así como que el derecho constitucional devenga en un instrumento jurídico para la implantación de una disciplina política⁴². Esta forma del acoplamiento a través del Estado constitucional hizo posible en ambos sistemas, la realización de grados de libertad superiores, así como una notable aceleración de la dinámica propia del Derecho y de la Política ya que mediante las constituciones se alcanza, un inmenso incremento de recíproca irritabilidad -mayores posibilidades por parte del sistema jurídico de registrar decisiones políticas en forma jurídica, aunque, asimismo, mayores posibilidades de parte de la política de servirse del derecho para llevar a la práctica sus objetivos⁴³. A mayor abundamiento, la fórmula Estado de Derecho expresa una relación entre Política y Derecho. El sistema político se beneficia con el hecho de que en otra parte (en el Derecho) se encuentra codificada y administrada la diferencia entre lo que es conforme a derecho/y lo discrepante. A la inversa, el sistema jurídico se beneficia con el hecho de que la paz -la diferencia de poderes claramente establecida y el hecho de que las decisiones se puedan

⁴¹ Idem, pp. 15 a 18.

⁴² Niklas. *Política como sistema*, México, Universidad Iberoamericana, 2002, pp. 379 a 391.

⁴³Confr. Luhmann, Niklas, *El Derecho de la sociedad*, México, Universidad Iberoamericana, 2002, pp. 540- 541.

imponer por la fuerza- está asegurada en otra parte: en el sistema político. El sistema político trata de condensar la formación de las opiniones de tal manera que se puedan tomar decisiones que vinculen colectivamente⁴⁴. Estas decisiones buscan su forma en el medio de lo políticamente posible, esto es, de acuerdo con criterios políticos con los que la política resuelve los problemas: deshaciéndose de ellos. A partir de la función del sistema político (obtener decisiones que vinculen colectivamente), no se sigue que la decisión sea legal (o ilegal). Esto se puede examinar con anterioridad y, por lo general, así se examina. Pero este examen preliminar, realizado por juristas, es entonces ya una operación interna del sistema jurídico, independientemente del contexto organizativo e institucional en el cual se efectúe. Es del todo posible pensar que el sistema político decida involuntariamente en contra del derecho o que, como pasa con frecuencia, jurídicamente arriesgue algo: el riesgo es un buen indicador de que se están trascendiendo los límites del sistema. En el sistema político moderno, la Política se encuentra bajo presión considerable de tiempo -y esto en un amplio espectro de temas objetivamente ilimitado (aunque determinados por ella misma). La política reacciona al manejo de esta diferencia acelerando o retardando, con el apoyo de un conocimiento propio de los agentes y en dependencia del poder. En esto, la legislación se convierte en un mecanismo importante de compensación de tiempo para la sociedad en su conjunto. La legislación se pondrá en marcha y llegará a término con relativa rapidez, con tal de que haya suficiente presión política. La promulgación de una ley (es decir: la reacción del sistema jurídico en la dirección deseada por la política), es un símbolo de éxito político: el triunfo del grupo que en ese momento está en el poder. En ese acto terminan largos esfuerzos por lograr un consenso sólido, y esa nueva ley cambia, simultáneamente, la situación de vigencia del derecho, por lo tanto, el derecho es, visto desde el sistema político, un instrumento que posibilita la realización de fines políticos, con ello se quiere decir que el sistema político, en la forma en que lo conocemos, ni siquiera existiría si el sistema jurídico no mantuviera disponible una diferencia entre medio y forma -en la que la forma, afirmada como derecho válido, pudiera ser modificada, mediante impulsos políticos, por lo tanto, la

⁴⁴ Op cit. 490 a 492.

administración estará bien asesorada si desarrolla una sensibilidad política: sobre todo en los casos en los que la relación entre violación del Derecho y daño no es inmediatamente comprensible; o que sólo lo es si se echa mano de mediciones artificiales. Por eso, para los funcionarios administrativos llevar al forzamiento jurídico puede tener amplias consecuencias políticas en caso de que se tope con intereses que tengan representación política⁴⁵; sin embargo, para la Política el aprovecharse de la falta de nitidez del derecho constituye un riesgo; además de que una infracción a la ley que por sí misma no sería de importancia, se podría volver relevante cuando, al mismo tiempo, se trate de un fracaso político y que cuente como punto a favor del rival político.

Por todo lo anterior, el Estado cuenta con atribuciones, esto es, medios para alcanzar determinados fines, por lo que es natural que el número y extensión de aquéllas varíen al variar éstos. El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución, por lo que es fácil apreciar la relación que guardan las atribuciones con las funciones legislativa, administrativa y judicial⁴⁶, siendo de trascendencia para este trabajo la actividad que desempeña la Administración Pública Federal vía el poder ejecutivo.

1.1.1.8 La Administración Pública.- Fernando Garrido Falla señala que la Administración pública, en sentido objetivo es la actividad desplegada por el poder estatal que se exterioriza sustancialmente en actos de ejecución, pero también en actos de legislación (reglamentos) y de jurisdicción; en sentido subjetivo es aquella actividad desarrollada por el complejo orgánico integrado en el poder ejecutivo⁴⁷.

⁴⁵ Ibidem, pp. 493 a 501

⁴⁶ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2000, pp. 28

⁴⁷ Garrido Falla, Fernando. La administración pública como objeto de ciencias jurídicas y no jurídicas, en *Revista de administración pública*, número 23, España, 1957, págs. pp. 20 y 21, consultado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112123>, el 5 de octubre de 2018.

A mayor abundamiento, Gabino Fraga consideró a la Administración Pública, como uno de los elementos de la personalidad del Estado⁴⁸, la cual implica una serie de actos materiales, que condicionan la validez de un acto jurídico porque sólo pueden ser realizados por funcionarios competentes y dentro de los límites que la ley señala⁴⁹, generalmente considerados como actos administrativos que suponen la satisfacción de una necesidad práctica, lo cual implica que la Administración Pública⁵⁰ requiere de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de éste, por lo que es necesario distinguir entre el órgano y su titular, el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, mientras que el titular es una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano⁵¹, lo que nos lleva a estudiar la importancia de la burocracia.

1.2 De la burocracia y su control

Max Weber en *Economía y Sociedad*, identificó a la burocracia como el mecanismo idóneo de dominación, ya que descansa en la creencia en la legalidad tanto de los sujetos que ejercen la autoridad así como de sus ordenaciones, de tal suerte que los miembros de la asociación, en tanto que obedecen al soberano, no lo hacen por atención a su persona, sino que obedecen a aquel orden impersonal (legal); y que sólo están obligados a la obediencia dentro de la competencia limitada, racional y objetiva a él otorgada por dicho orden. Por lo anterior, la totalidad del cuadro administrativo se compone, de funcionarios individuales en cuya cúspide se encuentra el dirigente de la asociación que posee su posición de imperio, bien por apropiación, bien por elección o por designación de su predecesor, sus facultades de mando son "competencias" legales⁵². Este modelo de administración pública se conoce como tradicional, comúnmente llamado modelo weberiano, en virtud del tipo ideal de dominación legal-racional que fue considerado durante largo tiempo como

⁴⁸ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2000, pp. 128

⁴⁹ Op. Cit., pp. 62 y 63.

⁵⁰ Nota: La regulación de la Administración Pública Federal se encuentra en los artículos 80, 89, 90, 91, 92 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

⁵¹ Op.cit. pp 128.

⁵² Confr. Weber, Max. *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 170 a 173.

la mejor opción posible para la adecuada organización, dirección y control de los asuntos públicos de los Estados modernos. Esta forma de organización se basa en el supuesto de que el control jerárquico centralizado es la condición necesaria para la eficiencia, la imparcialidad y la honestidad de los organismos públicos, en tanto que la obediencia a las órdenes superiores legítimas crea un entorno previsible de trabajo que favorece la racionalidad productiva.

Posteriormente, en los años setenta surgió un nuevo modelo de administración denominado Nueva Gestión Pública, en el que la Administración Pública, sus políticas y programas existen y se justifican en la medida en la que son capaces de orientarse y satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos, para lo cual establece sistemas de medición y evaluación del desempeño aplicables a las unidades administrativas, asignaciones presupuestales, programas y funcionarios, lo que hace posible el establecimiento de esquemas tendientes a mejorar la calidad del gasto público⁵³, en ambos modelos, es importante la intervención de los funcionarios públicos, ya que son las personas responsables de los actos administrativos emanados de los órganos públicos, por lo que debido a su trascendencia para esta investigación será analizada a continuación.

1.2.1 Los funcionarios.- Max Weber señaló como características de los funcionarios las siguientes: a) atribuciones oficiales fijas, ordenadas mediante reglas, por lo que existe una distribución de las actividades consideradas como deberes oficiales aunado que se cuenta con poderes de mando necesarios para el cumplimiento de esos deberes, por lo que para el cumplimiento regular y continuo de los deberes así distribuidos y para el ejercicio de los derechos correspondientes se toman las medidas necesarias con vistas al nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas, estos factores constituyen el carácter esencial de una autoridad burocrática; b) jerarquía funcional y de la tramitación, es decir un sistema organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una

⁵³ Conf. González Alejandro et. al *¿Gobernar por resultados? implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, México, Gestión Social y Cooperación GEOSOC, S.A., 2008, pp. 25 a 29

inspección de las inferiores por las superiores, sistema que permite al dominado la posibilidad de apelar de una autoridad inferior a una instancia superior; c) El desempeño del cargo, exige el rendimiento del funcionario, sin detrimento de la circunstancia de que pueda estar bien determinado el tiempo que esté obligado a permanecer en la oficina cumpliendo sus deberes; d) El cargo es una profesión, que exige una serie de conocimientos firmemente prescritos, que casi siempre requieren una intensa actividad durante largo tiempo así como de pruebas especiales indispensables para la ocupación del cargo, la cual es considerada como la aceptación de un deber específico de fidelidad al cargo a cambio de la garantía de una existencia asegurada, por lo que el funcionario se pone al servicio de una finalidad objetiva impersonal; d) El funcionario tiene una perpetuidad respecto del cargo, más no implica un derecho de posesión al cargo, ya que los funcionarios tienen garantías con la finalidad de ofrecer una seguridad con vistas al cumplimiento rigurosamente objetivo y exento de toda consideración personal del deber específico impuesto por el correspondiente cargo; e) El funcionario percibe normalmente una remuneración en forma de estipendio fijo, así como un retiro de vejez por medio de una pensión. El salario no queda determinado, en principio, de acuerdo con el trabajo realizado, sino más bien de acuerdo con las funciones desempeñadas con el rango y eventualmente según la duración del tiempo de servicios; f) Existe una ordenación jerárquica de las autoridades, en donde el funcionario está colocado en un escalafón que va desde los puestos inferiores, menos importantes y menos bien pagados a los superiores; g) Están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia⁵⁴.

A mayor abundamiento, Gaston Jèze en *Les principes généraux du Droit Administratif*, realizó una diferenciación de los agentes administrativos⁵⁵, en funcionarios y no funcionarios (empleados), los primeros los identificó como responsables de actividades consideradas obligatorias para el Estado, dentro de las cuales se encuentran los actos unilaterales de autoridad, los actos contractuales o de gestión (actos administrativos) y excepcionalmente la facultad reglamentaria, por

⁵⁴ Weber, Marx. *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 176 a 180.

⁵⁵ Jèze, Gaston. *Les principes généraux du droit administratif*, Capítulo II, Paris, Berger-Levrault et Cle, Editeurs, 1904, pp. 27-53 (la traducción es propia).

lo que cuentan con poderes de decisión, nombramiento, vigilancia, control y disciplinario respecto de sus subordinados; por su parte, los agentes no funcionarios (empleados), entablan una relación jurídica con el Estado derivado de un contrato de prestación de servicios en el que se precisan los deberes y derechos de las partes, éstos ejecutan actos materiales para la consecución de los actos administrativos por lo que no cuentan con las facultades de los funcionarios públicos.

Por su parte, Gabino Fraga en su obra *Derecho Administrativo* señaló como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado, la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública⁵⁶. Al respecto cabe señalar que la distinción entre funcionarios y no funcionarios, fue retomada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, de 21 de febrero de 1940, y la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 4 de enero de 1980, estas constituyen los antecedentes de las responsabilidades que derivan de la función pública⁵⁷ por lo que serán analizadas en el siguiente apartado.

1.2.2 Antecedentes de la responsabilidad de la función pública en los Estados Unidos Mexicanos.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en el Título IV denominado *De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*, previó en el artículo 108 como sujetos de responsabilidad por la comisión de delitos comunes, delitos oficiales y faltas u omisiones que cometieran en el tiempo de su encargo, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los Secretarios de

⁵⁶ Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2000, pp. 130.

⁵⁷ Confr. Hurtado Cisneros, Alfredo. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, pp. 57 a 63.

Despacho y el Procurador General de la República. El Presidente de la República sólo podía ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, mientras que los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales eran responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales⁵⁸. En el artículo 109 se estableció el procedimiento a cargo de la Cámara de Diputados, para determinar si procedía el desafuero de un alto funcionario por la comisión de un delito común; en el artículo 110 se señaló que los altos funcionarios no tenían fuero constitucional por la comisión de delitos oficiales de los cuales conocería el Senado. Por su parte, en el último párrafo del artículo 111, se señaló que el Congreso de la Unión, debía emitir en breve término una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, que previera la existencia de los delitos y faltas oficiales, éstas consistirían en actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, las cuales solo podían exigirse durante el período en que el funcionario ejerciera su encargo y dentro de un año después; sin embargo, el breve término al que hizo referencia la carta magna se verificó 23 años después, con la expedición de la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados.

1.2.2.1 La Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, fue publicada en el DOF el 21 de febrero de 1940⁵⁹, diferenciaba entre

⁵⁸ Consultado en la página electrónica del Congreso de la Unión el 3/05/2017, localizado en el sitio http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

⁵⁹ La exposición de motivos de la ley en comento, señala: “el gobierno se instituyó para conducir al bienestar y progreso del pueblo y que el ciudadano escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas, motivo por el cual el Estado debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que violando la confianza que en ellos se deposita hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, ya que si la actuación criminal de los malos funcionarios queda impune puede conducir a la rebeldía del pueblo; a su abyección como resultado de un sometimiento impotente o produce un estado latente de inconformidad y rencor que hace ver al gobierno como un deber despótico y concupiscente que solo lo oprime y explota (consultada en el sitio electrónico del Diario Oficial de la Federación en (http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=192026&pagina=1&seccion=2))

empleados y altos funcionarios (Presidente de la República, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estados, Jefes de Departamentos Autónomos, Procurador General de la República y Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales de los estados). Estableció como conductas constitutivas de responsabilidad la comisión de delitos y de faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría como suspensión del cargo de uno a seis meses⁶⁰. Los delitos cometidos por los altos funcionarios se previeron en el artículo 13 y consistían entre otros, en el ataque a instituciones democráticas; el ataque a la libertad de sufragio; violación a garantías individuales. Los delitos que eran imputables a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios federales, se previeron en el artículo 18, dentro de las que se encontraban: aceptar un cargo público y tomar posesión de él sin reunir los requisitos que establezcan la Constitución o las leyes respectivas; ordenar la aprehensión de un individuo que no amerite pena corporal; distraer de su objeto para usos propios o ajenos el dinero, valores, fincas o cualesquiera otras pertenecientes a la Federación). Ambas tipologías de delitos serían sancionadas con destitución, privación del honor del que se encontrara investido el funcionario o empleado e inhabilitación no menor a 5 ni mayor a 10 años; la ley en comento fue derogada por la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

1.2.2.2 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, fue publicada en el DOF el cuatro de enero de 1980, delimitando como delitos oficiales aquellas conductas que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho (ataque a las instituciones democráticas; ataque a la libertad de sufragio; entre otras [artículo 3]; y por faltas oficiales, las infracciones que afectaran de

⁶⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El derecho disciplinario de la Función Pública*, México, INAP, 1990, pp. 60

manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trascendieran en el funcionamiento de las instituciones y del gobierno. Asimismo, particularizó sobre el procedimiento de responsabilidades al que serían sometidos los funcionarios públicos con fuero [artículos 19 a 62] respecto de los que no contaban con esa prerrogativa [artículos 63 a 83] quienes eran juzgados por un Jurado Popular.

Por lo previo, se observa que en el transcurso de 65 años que comprendió desde la publicación de la Constitución de 1917 hasta el 4 de enero de 1980, se hacía referencia de manera preferente a las sanciones políticas o de carácter penal (derivadas de delitos y faltas oficiales) en que podían incurrir los funcionarios y empleados públicos, sin que estuviera prevista la responsabilidad administrativa situación que fue modificada mediante la publicación en el DOF de 28 de diciembre de 1982, de diversas reformas y adiciones al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.2.2.3 Reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 28 de diciembre de 1982.- Reformó la denominación del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de “*De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*” a “*De las responsabilidades de los servidores públicos*”, por lo que desapareció la distinción entre funcionario y empleado y a partir de entonces, aquellos que desempeñan un cargo público sin importar su nivel jerárquico o funciones son servidores públicos, sin embargo, la supresión de funcionarios públicos por la de servidores públicos no se da totalmente, ya que los artículos 124 y 128 de la CPEUM⁶¹ siguen regulando la figura de funcionario público. Al respecto, Claudia Gamboa Montejano, realiza un comparativo entre el servidor público y el funcionario público⁶²:

⁶¹ Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias. Artículo 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen (ambos artículos vigentes al 15 de octubre de 2018).

⁶² Gamboa Montejano, Claudia. *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos a nivel federal. Estudio Teórico Conceptual, de Antecedentes, Marco Jurídico Actual e Iniciativas*

Servidor público	Funcionario público
<p>* Todo aquel individuo que presta sus servicios a los poderes federales, estatales o municipales y a los de los organismos paraestatales e incluye: altos funcionarios (por elección popular o por nombramiento), funcionarios y empleados, todos con el adjetivo de públicos por desarrollarse en el ámbito gubernamental.</p> <p>* Por su régimen especial pueden ser de base, de confianza, trabajadores directamente dependientes de la administración central y trabajadores de organismos descentralizado</p>	<p>Es un servidor público designado por disposición de la ley, para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de gobierno y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.</p> <p>* Es titular de órganos del gobierno que integran los poderes del mismo en la jerarquía más alta, por lo que suele denominárseles en la doctrina Altos funcionarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Poder Ejecutivo: el Presidente de la República y los secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores y directores generales. - Poder Legislativo: diputados y senadores. - Poder Judicial: los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. - En los estados de la Federación: el gobernador, los diputados locales y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Nación. - En los municipios: los presidentes municipales, los regidores y los síndicos. <p>* Representan al órgano del cual es titular tanto frente a otros órganos del Estado, como frente a los particulares.</p> <p>* La legislación laboral los considera como trabajadores de confianza.</p> <p>* Realizan actos de autoridad.</p> <p>* Tienen investidura especial</p> <p>* Pueden ser revocados del cargo</p> <p>* Removidos en cualquier tiempo</p> <p>* El ejercicio de sus funciones no es permanente.</p> <p>* Sus funciones implican la voluntad estatal.</p>

A mayor abundamiento, en principio, el artículo 108 estableció que tenían el carácter de servidores públicos: los representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñara un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública federal o en el otrora Distrito Federal, quienes serían responsables por los actos u omisiones en que incurrieran en el desempeño de sus respectivas funciones, puntualizando que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, solo podía ser acusado por traición a la patria y delitos del orden común. Asimismo, señaló que los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, eran responsables por violaciones a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales, previéndose que las constituciones locales

presentadas en la LX Legislatura, México, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 2010, pp. 7.

establecerían qué personas se reputarían como servidores públicos estatales y municipales. Sin embargo, de las diversas reformas que ha sufrido el artículo 108 de la CPEUM, los sujetos de responsabilidad que previó originalmente fueron ampliados⁶³, por lo que este artículo refleja los cambios en la estructura de la organización y ejercicio del poder público, como se precisa a continuación:

Fecha de publicación en el DOF	Contenido de la reforma al artículo 108 de la CPEUM
31 de diciembre de 1994	Se amplía el ámbito de competencia personal del párrafo tercero del artículo, al prever como sujetos de responsabilidad, a los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.
22 de agosto de 1996	Se amplía el ámbito de competencia personal del párrafo primero del artículo, al prever como sujetos de responsabilidad, a los servidores del Instituto Federal Electoral (actualmente Instituto Nacional Electoral).
7 de febrero de 2014	Se reforma el párrafo primero del artículo, al establecer como sujetos de responsabilidad, a los servidores públicos de los organismos constitucionales autónomos.
17 de junio de 2014	Se amplía el ámbito de competencia personal del párrafo tercero del artículo, al prever como sujetos de responsabilidad, a los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía.
26 de mayo de 2015	Se amplía el ámbito de competencia material del párrafo cuarto del artículo, al establecer como causa de responsabilidad el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales de los servidores públicos de los Estados y Municipios.
27 de mayo de 2015	Se agrega un quinto párrafo que establece el deber de los servidores públicos a presentar bajo protesta de decir verdad su declaración de situación patrimonial y de intereses. (Nota: Esta reforma será analizada en el capítulo tercero de esta investigación).
29 de enero de 2016	Se reforma el párrafo primero del artículo al establecer como sujetos de responsabilidad a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos constitucionales autónomos, por lo que fue eliminado cualquier señalamiento respecto al otrora Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

Nota: El esquema es propio.

De lo anterior, se sigue que los artículos 109 a 114 de la CPEUM, también sufrieron reformas al establecer que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirían las leyes de

⁶³ Véanse reformas al artículo 108 de la CPEUM. Fuente: Reformas Constitucionales por artículo, consultado en el portal electrónico del Congreso de la Unión el 3 de mayo de 2017 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

responsabilidades de los servidores públicos; de lo previo, se sigue que éstos tienen frente al Estado las responsabilidades siguientes⁶⁴:

a) Política, cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos⁶⁵ (artículo 109, fracción I, el procedimiento se regulaba en los artículos 110 y 114 de la CPEUM).

b) Penal si lesionan valores protegidos por las leyes penales⁶⁶ (artículo 109, fracción II, el procedimiento se previó en los artículos 111 y 112 de la CPEUM).

c) Administrativa, si en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública⁶⁷.

Se previó en los artículos 109, fracción III y 113 de la CPEUM, los cuales establecieron que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirían las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos las cuales regularían:

a) las obligaciones que los servidores públicos debían observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones a fin de salvaguardar la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, b) los procedimientos y autoridades para conocer de esos actos u omisiones y aplicar las sanciones correspondientes, y c) las sanciones administrativas consistentes en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, las cuales no podían exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos por el responsable o de los daños y perjuicios patrimoniales causados al erario público.

Por lo expuesto, se colige que estos tipos de responsabilidades son de carácter correctivo, *a posteriori* o *ex post*, ya que tienen lugar después de la ejecución de los

⁶⁴ Nota: El artículo 111, párrafo octavo de la CPEUM preveía la responsabilidad civil de los servidores públicos que podían hacer valer los particulares, que es independiente a la responsabilidad frente al Estado. (Confr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El derecho disciplinario de la Función Pública*, México, INAP, 1990, pp. 34).

⁶⁵ Confr. López Olvera, Miguel Alejandro. *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, pp. 39 a 40

⁶⁶ Op.cit. pp. 40-41

⁶⁷ Ibidem, pp. 42-43

actos o actividades ya que su tarea consiste en subsanar las irregularidades, la ilegalidad, reparar los posibles daños y reprimir los abusos⁶⁸.

1.2.2.4 Mecanismos de control a la función pública.- Las democracias constitucionales del siglo XIX con la finalidad de asegurar la estabilidad y permanencia del Estado y evitar abusos del poder, incorporaron en sus sistemas jurídicos mecanismos de control al poder, en principio, la división tripartita de los poderes, el reconocimiento de los derechos humanos⁶⁹ así como procedimientos legales, que pueden entenderse desde dos perspectivas:

a) externo o legislativo, en el que la Administración Pública está supeditada al control que sobre ella ejerce el poder legislativo mediante la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos a cargo de la Cámara de diputados, y la verificación de su ejercicio mediante la fiscalización de la cuenta pública que realiza anualmente la Auditoría Superior de la Federación, por lo que el poder legislativo inicia *motu proprio* el proceso fiscalizador y la única obligación del poder ejecutivo es responder a la información solicitada, en este caso se trata de un proceso unidireccional en el cual el Congreso cuenta con las atribuciones para solicitar información y sancionar en caso de que no se proporcione, pero esa vigilancia inicia desde el legislativo, sin que el ejecutivo esté obligado a iniciar dicho proceso⁷⁰.

b) interno, consiste en que la propia APF a través de la SFP y los OIC's en las dependencias y entidades, fiscaliza los recursos económicos públicos y verifica el cumplimiento de normatividad y procesos inherentes a las funciones que desempeña cada órgano de la misma.

En ambos casos de control, pueden derivarse responsabilidades penales y administrativas atribuibles a los servidores públicos⁷¹, de tal manera que la sanción

⁶⁸ Márquez Gómez, Daniel. *Función jurídica de control de la administración pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005. pp. 21

⁶⁹ Ferrajoli, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2005, pp. 35 a 40.

⁷⁰ Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, 2002, pp. 16.

⁷¹ Confr. Fernández Ruiz Jorge, *Derecho Administrativo*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016, pp. 265 a 301.

administrativa a partir de su incorporación en 1982 al sistema jurídico mexicano implicó la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que serán analizadas a continuación.

1.2.2.5 Leyes que derivaron de la reforma al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 28 de diciembre de 1982.- a) La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1982, cuyo Título Segundo previó los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia, y por su parte el Título Tercero reguló el procedimiento relativo a las responsabilidades administrativas, precisándose en el artículo 47 un catálogo de veinticuatro deberes a observar por los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, señalándose que en caso de incumplimiento la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los órganos internos de control en la Dependencia, instrumentarían la investigación y las sanciones correspondientes consistentes en: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Cabe referir que en el ámbito federal la materia de responsabilidades administrativas tuvo aplicación hasta el 13 de marzo de 2002⁷².

b) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002, tuvo vigencia hasta el 18 de julio de 2017; misma que será analizada a continuación:

⁷² En el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 13 de marzo de 2002, se previó: “Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal. Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal”.

ÁMBITOS DE APLICACIÓN DE LA LEY	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS											
TEMPORAL	1 de abril de 2002 al 18 de julio de 2017 (actualmente abrogada).											
PERSONAL	<p>Sujetos obligados: Los servidores públicos federales señalados en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o sea los adscritos a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial así como de los organismos constitucionales autónomos, representantes de elección popular (salvo el presidente de la República), y personas que manejaban o aplicaban recursos públicos federales.</p> <p>Autoridades que la aplicaron: Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; Secretaría de la Función Pública, el otrora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; tribunales de trabajo y agrarios; Instituto Federal Electoral; Auditoría Superior de la Federación; Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Banco de México; Instituto Federal de Telecomunicaciones; Comisión Federal de Competencia Económica.</p>											
MATERIAL	<p>- Valores que debían salvaguardarse en el desempeño de la función pública: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.</p> <p>- Deberes de los servidores públicos: Se encontraban previstos en el artículo 8, los cuales tenían como propósito salvaguardar los valores de alusión, a saber:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Valor</th> <th>Conductas para salvaguardarlo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Legalidad:</td> <td> --Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial. --Observar el cumplimiento de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas relacionadas con el servicio público. - Cumplir las normas relativas al ejercicio de recursos económicos públicos así como 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. Nota: Los dos deberes anteriores son normas de reenvío de carácter externo y dinámico⁷³. </td> </tr> <tr> <td>Eficiencia.</td> <td> -Cumplir el servicio encomendado para el que fue designado o contratado. -Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que recibiera de la Secretaría de la Función Pública, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos -Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplieran con las disposiciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas. </td> </tr> <tr> <td>Honradez</td> <td> - 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. - Utilizar los recursos asignados y las facultades atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que estuvieren afectos. - 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. </td> </tr> <tr> <td>Imparcialidad</td> <td>- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés</td> </tr> </tbody> </table>		Valor	Conductas para salvaguardarlo	Legalidad:	--Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial. --Observar el cumplimiento de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas relacionadas con el servicio público. - Cumplir las normas relativas al ejercicio de recursos económicos públicos así como 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. Nota: Los dos deberes anteriores son normas de reenvío de carácter externo y dinámico ⁷³ .	Eficiencia.	-Cumplir el servicio encomendado para el que fue designado o contratado. -Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que recibiera de la Secretaría de la Función Pública, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos -Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplieran con las disposiciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.	Honradez	- 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. - Utilizar los recursos asignados y las facultades atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que estuvieren afectos. - 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.	Imparcialidad	- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés
Valor	Conductas para salvaguardarlo											
Legalidad:	--Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial. --Observar el cumplimiento de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas relacionadas con el servicio público. - Cumplir las normas relativas al ejercicio de recursos económicos públicos así como 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. Nota: Los dos deberes anteriores son normas de reenvío de carácter externo y dinámico ⁷³ .											
Eficiencia.	-Cumplir el servicio encomendado para el que fue designado o contratado. -Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que recibiera de la Secretaría de la Función Pública, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos -Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplieran con las disposiciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.											
Honradez	- 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. - Utilizar los recursos asignados y las facultades atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que estuvieren afectos. - 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.											
Imparcialidad	- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés											

⁷³ Confr. Carbonell Miguel, *Elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 215 a 217.

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

-Conductas graves: Las omisiones o acciones que incumplían lo previsto en el artículo 8, fracciones VIII a XVI, XIX, XIX-C, XIX-D, XXII, XIII las cuales principalmente vulneraban los valores de legalidad, imparcialidad y honradez, a saber:

a) Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impidiera.

b) Pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función,

c) 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

d) 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.

e) 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.

f) 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 desempeñara un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

g) Realizar cualquier acto u omisión en los que el servidor público tuviera interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pudiera 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, de entre los cuales se encontraban:

- Intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos.
- Participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público.
- 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.
- 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 reportara cualquier beneficio.
- Adquirir bienes inmuebles que pudieran 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.

	<p>h) Omitir presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial (inicio, modificación y conclusión), en los términos establecidos por la Ley.</p> <p>i) No cumplir en tiempo y forma los mandatos del Instituto Nacional Electoral y cualquiera de sus órganos, conforme lo establezca la legislación electoral aplicable, proporcionarles de manera oportuna y veraz la información que les sea solicitada y prestarles el auxilio y colaboración que les sea requerido por dichas autoridades electorales;</p> <p>j) 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;</p> <p>-Prescripción de las conductas: La prescripción para sancionar administrativamente se determinó a los tres años de cometida la irregularidad, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo (artículo 34), en los casos de conductas graves, se otorgaba al área de responsabilidades la posibilidad de aumentar sus atribuciones para sancionar en el término máximo de cinco años.</p> <p>-Sanciones: amonestación pública o privada, suspensión, destitución, inhabilitación, sanción económica (artículos 13 y 16).</p> <p>Leyes supletorias: Código Federal de Procedimientos Civiles.</p>
--	---

Nota: El esquema es propio.

Con relación a lo anterior, cabe hacer las siguientes consideraciones:

1.- La aplicación de la LFRASP estaba encomendada en la APF a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y a los órganos internos de control (OIC's), por lo que con independencia del análisis que se efectuará en el capítulo siguiente a dichos órganos, cabe referir que el Área de Quejas de los OIC's, era la competente para realizar las actuaciones y diligencias de investigación que se estimaren procedentes, de cuyo resultado podían emitirse un acuerdo de archivo por falta de elementos, o en su caso, de remisión al área de responsabilidades, quien se encargaría de la instrucción del procedimiento de responsabilidad y su resolución.

2.- El artículo 10 de la LFRASP, señalaba que la investigación, se originaba con la promoción por escrito, de "cualquier interesado" ya fueran particulares o autoridades, que contuviera datos o indicios que permitieran advertir la presunta responsabilidad del servidor público, sin embargo, no precisaba las diligencias ni el tipo de resoluciones que concluían la etapa de investigación, por lo que remitía a acuerdos o lineamientos emitidos por la SFP, en particular *el Acuerdo por el que se establecen los lineamientos técnicos y operativos para el proceso de atención ciudadana*, del 13 de noviembre de 2003, el cual no fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, por lo que no era obligatoria su aplicación para los servidores

públicos adscritos a los OIC's, no obstante, el 25 de abril de 2016 se publicó en el DOF los Lineamientos para la atención, investigación y conclusión de quejas y denuncias, actualmente vigentes, mismos que prevén las formalidades y temporalidad para desahogar los procedimientos de investigación.

3.- La LFRASP no precisaba si los denunciantes debían acreditar su interés jurídico o legítimo para interponer denuncias o quejas, sin embargo, sí debían acreditar su personalidad y por lo tanto, su legitimación procesal para promover a nombre y representación de otros, de conformidad a lo previsto en los artículos 1 y 276, fracción I del Código Federal de Procedimientos Civiles Federal, norma supletoria de la LFRASP.

4.- Los artículos 8, fracción XV y 35 a 37 de la LFRASP, previeron que los servidores públicos con rango jerárquico a partir de jefe de departamento u homólogo (contratados por honorarios), adscritos en la APF, Procuraduría General de la República, Instituto Nacional Electoral (otrora Instituto Federal Electoral), Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de Seguridad Pública, Banco de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal de Telecomunicaciones y en la Comisión Federal de Competencia Económica; los Diputados y Senadores, Secretarios Generales, Tesoreros y Directores de las Cámaras del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Magistrados de Circuito, Magistrados Electorales, Jueces de Distrito, secretarios y actuarios de cualquier categoría o designación del Poder Judicial de la Federación; los magistrados, miembros de junta, Secretarios, Actuarios o sus equivalentes del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los tribunales de trabajo y agrarios; todos los servidores públicos que manejaron o apliquen recursos económicos, valores y fondos de la Federación; realizaron actividades de inspección o vigilancia; llevaban a cabo funciones de calificación o determinación para la expedición de licencias, permisos o concesiones, y quienes intervinieron en la adjudicación de pedidos o contratos, estaban obligados a la presentación de las declaraciones de situación patrimonial de inicio, modificación y conclusión, por lo que, para determinar

si un servidor público contratado por honorarios percibía ingresos homologados a un jefe de departamento y que por tal situación nacía la obligación de presentar las declaraciones de situación patrimonial, se debía consultar el “Acuerdo por el que se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”, publicado anualmente en el DOF a finales del mes de mayo por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Función Pública, no obstante, existían excepciones para el cumplimiento de esta obligación previstas en el “ ACUERDO por el que se establece la Norma del Padrón de sujetos obligados a prestar declaraciones de situación patrimonial en las Instituciones del Gobierno Federal”, publicado en el DOF el 14 de diciembre de 2010, actualmente vigente, que prevé :

Declaración inicial	Declaración de conclusión	Declaración de modificación
<p>- Sin interrupción de servicios, sean objeto en la misma Institución del Gobierno Federal de un Cambio de Situación, y conserven la obligación de presentar declaración de situación patrimonial.</p> <p>- Antes de sesenta días naturales contados a partir de la conclusión del último encargo por el que hayan estado obligados a presentar declaración patrimonial, reingresen a la misma Institución del Gobierno Federal, tomando posesión de un puesto, cargo, comisión o función de los descritos en el numeral 8 de la Norma</p>	<p>-Sin interrupción de servicios, sean objeto en la misma Institución del Gobierno Federal de un Cambio de Situación, y conserven la obligación de presentar declaración de situación patrimonial.</p> <p>- Antes de sesenta días naturales contados a partir de la conclusión del último encargo por el que hayan estado obligados a presentar declaración patrimonial, reingresen a la misma Institución del Gobierno Federal, tomando posesión de un puesto, cargo, comisión o función de los descritos en el numeral 8 de la Norma.</p> <p>-Antes de sesenta días naturales contados a partir de la conclusión del último encargo por el que hayan estado obligados a presentar declaración patrimonial, tomen posesión en otra Institución del Gobierno Federal, de un puesto, cargo, comisión o función de los descritos en el numeral 8 de la Norma.</p>	<p>- Durante los primeros cinco meses del año tomen posesión de un puesto, cargo, comisión o función de los descritos en el numeral 8 de la Norma y no hayan sido Sujetos Obligados durante el año inmediato anterior a aquel en que se transmitan los Datos.</p> <p>-Durante el mes de mayo, concluyan un puesto, cargo, comisión o función de los descritos en el numeral 8 de la Norma y por tal motivo presenten en ese mismo mes declaración de conclusión</p>

Nota: El esquema es propio.

5.- Del análisis al artículo 8, fracciones II y XXIV de la LFRASP, estimo que tenían la misma finalidad, esto es, que los servidores públicos cumplieran diversas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relacionadas con la función pública, de entre las cuales se encuentran, entre otras; a) las relativas al manejo de

recursos económicos públicos⁷⁴; b) la contratación de bienes y servicios en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento, y c) la contratación de personal conforme a lo previsto en los artículos 71 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 136, 137, 138 y 140 de su Reglamento y el Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversos numerales de las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, establecidas en el artículo tercero del diverso publicado el 12 de julio de 2010 y sus reformas de 29 de agosto de 2011 y 6 de septiembre de 2012, publicado en el DOF el 23 de agosto de 2013; circunstancia que implica un sinnúmero de disposiciones administrativas que dicho sea de paso, en ocasiones la propia APF incluyendo a los OIC´S desconocen su contenido lo que provoca su ineficacia, *esa proliferación de normas podría llevarnos a estimar que la única solución al problema de la corrupción es la emisión de normas con el sello de “acátese, pero no se cumpla”*.⁷⁵

6.- Durante la vigencia de la LFRASP, los OIC´S se apoyaron de la interpretación que el poder judicial de la Federación efectuó en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, dentro de las cuales se encuentran tesis

⁷⁴ La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el Acuerdo por el que se establecen los lineamientos relativos al funcionamiento, organización y requerimientos de operación del Sistema Integral de Administración Financiera Federal, publicado en el DOF el 30 de abril de 2002 y el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2010 y sus reformas de 27 de diciembre de 2011, 29 de junio de 2012, 24 de julio de 2013, 4 de diciembre de 2015, 15 de agosto de 2016 y 27 de junio de 2017. Dicha normatividad actualmente vigente, prevé que las dependencias y entidades deben realizar los cargos al Presupuesto de Egresos, a través de gastos efectivamente devengados en el ejercicio fiscal y registrados en los sistemas electrónicos contables (SIAFF, SICOP, SIPAG), sujetándose a sus presupuestos autorizados, observando para ello que se realicen: a) Con cargo a los programas presupuestarios y unidades responsables señalados en sus presupuestos; b) con base en los capítulos, conceptos y partidas del Clasificador por objeto del gasto; c) a través de cuentas por liquidar certificadas emanadas del SIAFF (Sistema Integral de Administración Financiera Federal); d) que los pagos se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos, entendiéndose por justificantes las disposiciones y documentos legales que determinen la obligación de hacer un pago y, por comprobantes, los documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes.

⁷⁵ Márquez Gómez, Daniel. *Función jurídica de control de la Administración Pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 271

de jurisprudencia y tesis aisladas⁷⁶ (consúltase el texto completo de las tesis en el anexo 1 de este trabajo), que les permitieron la investigación de conductas presuntamente irregulares, la instrucción del procedimiento de responsabilidades, y en su caso, la imposición de sanciones administrativas apegadas a legalidad y al respeto de los derechos humanos en cumplimiento a las reformas constitucionales del 10 de junio de 2011.

Por todo lo expuesto, los doctrinarios del Derecho Administrativo señalan el surgimiento de una nueva rama de este, el Derecho Disciplinario de los funcionarios públicos o también denominado Derecho Administrativo Sancionador, ya que el

⁷⁶ -Tesis de jurisprudencia en materia administrativa, 2a./J. 249/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, Enero de 2008, novena época, pp 515. *“Servidores públicos. Los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público, con base en los cuales se les imponen obligaciones y ante su incumplimiento puede fincárseles responsabilidad y sancionárseles, deben publicarse en el órgano oficial de difusión correspondiente”.*

-Tesis de jurisprudencia en materia administrativa 2a./J. 139/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Septiembre de 2009, novena época, pp. 678. *“Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. El antepenúltimo párrafo del artículo 13 de la ley federal relativa, no establece limitativamente las conductas que pueden calificarse como graves por la autoridad sancionadora”.*

-Tesis de jurisprudencia en materia administrativa, 2a./J. 152/2015 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro 26, Enero de 2016, Tomo II , décima época, pp. 1512. *“Servidores públicos. Cuando los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público son la base para fincarles responsabilidades administrativas y sanciones, el conocimiento de su existencia y contenido no puede derivar de algún otro medio legal, sino de su publicación en el órgano de difusión oficial correspondiente”.*

-Tesis aislada en materia administrativa IV.2o.A.126 A, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XX, Diciembre de 2004, novena época, pp. 1416. *“Prueba insuficiente en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos”.*

-Tesis aislada en materia administrativa XVI.1o.A.45 A (10a.), publicada en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 8, Julio de 2014, Tomo II, décima época, pp. 1290. *“Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. La omisión de cumplimiento de una disposición legal no genera, per se, la deficiencia en el servicio que consignan los artículos 7 y 8, fracciones I y XXIV, de la ley federal relativa, pues en el procedimiento sancionador debe acreditarse el perjuicio a la colectividad”.*

-Tesis aislada en materia penal 1a. CCLXXXIV/2013 (10a.), publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, décima época, pp. 1057. *“Prueba indiciaria o circunstancial. Requisitos que deben cumplir los indicios para que la misma se pueda actualizar”.*

-Tesis aislada en materia constitucional 2a. I/2017 (10a.), publicada en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 38, Enero de 2017, Tomo I, décima época, pp. 801. *“Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Los artículos 8, fracción I y último párrafo, así como 13, fracción II, de la ley federal relativa, no violan el principio de tipicidad”.*

paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública, por lo que con este tipo de responsabilidad surgió el control administrativo de la administración pública, cuyo objetivo es mantenerla dentro de los límites que le han sido atribuidos por el ordenamiento jurídico y por las políticas administrativas manifestadas en los planes y programas de gobierno.

1.3 El Derecho Disciplinario de los funcionarios públicos

1.3.1 Concepto de responsabilidad.- En el Derecho, son elementos de la responsabilidad: un hecho ilícito (por acción u omisión), la comisión de un daño y la relación de causalidad entre el hecho y el daño, por lo tanto, solo nace la obligación como consecuencia de un hecho ilícito, cuando ese hecho causa un daño, pues el objeto que se persigue al estatuir el deber jurídico se concreta simplemente a la reparación de ese daño, de tal manera que si existiere un hecho, aun cuando fuere ilícito, pero no llegare a causar un menoscabo patrimonial o a probarse una ganancia ilícita, no existiría responsabilidad, por lo que la relación de causalidad entre el hecho y el daño, es esencial, pues lógicamente no puede hacerse responsable a alguien de las consecuencias perjudiciales que no puedan imputarse directa o indirectamente a su actividad.⁷⁷

1.3.2 Concepto de responsabilidad administrativa.- En el ámbito del Derecho Administrativo, la responsabilidad administrativa tiene dos ramas, la subjetiva y la objetiva, esta se introdujo en el sistema jurídico mexicano el 14 de junio de 2002, mediante la adición de un párrafo segundo al artículo 113 de la CPEUM, el cual preveía la responsabilidad del Estado, por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular, causara en los bienes o derechos de los particulares, quienes tenían derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establecieran las leyes. Posteriormente, derivado de las

⁷⁷ Confr. Rojina Villegas, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*, Tomo V "Obligaciones", México, Porrúa, 2001, pp. 119 y 120

reformas del 27 de mayo de 2015 a la CPEUM, la responsabilidad objetiva del Estado actualmente se prevé en el artículo 112, último párrafo de la CPEUM, en los términos siguientes: *“La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”*; su regulación se encuentra prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2004 y sus reformas del 30 de abril y 12 de junio, ambas de 2009, misma que se encuentra vigente, la cual concibe a la actividad administrativa irregular como aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

La responsabilidad objetiva del Estado se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa, dolo o intencionalidad, de tal manera que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular con motivo de su actividad administrativa irregular, por lo que abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración⁷⁸, por lo que puede concluirse que la responsabilidad objetiva del Estado es independiente a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, ya que los particulares no deben agotar el procedimiento disciplinario en contra de los servidores públicos para la procedencia de su reclamación; sin embargo, cabe la posibilidad de que el Estado repita contra los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares, cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

⁷⁸ Confr. Tesis de jurisprudencia en materia constitucional número P./J. 43/2008, publicada Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, junio de 2008.

Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave, tomándose en consideración los siguientes criterios: los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso⁷⁹.

Por su parte, la responsabilidad subjetiva se materializa con la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, esto es, la acción ejecutada por el propio Estado en contra de los servidores públicos, cuando éstos en el desempeño de sus funciones cometen actos u omisiones considerados por la ley como faltas administrativas que provocan un daño. El daño debe ser cierto; es decir, constatable su existencia desde un aspecto cualitativo, aun cuando no pueda determinarse su cuantía con exactitud. Un daño puramente eventual o hipotético no es idóneo para generar consecuencias resarcitorias⁸⁰, por lo que es importante acreditar el nexo causal entre la conducta imputable al servidor público y el efecto adverso que de ésta deriva para el Estado⁸¹, en ese sentido, se torna indispensable acreditar en el procedimiento sancionador, no sólo la infracción de una norma sino, además, las consecuencias generadas por ésta, es decir, si por el actuar de la autoridad, el servicio dejó de prestarse, se vio suspendido injustificadamente, o bien, aun prestándose, la colectividad resintió un perjuicio.⁸²

⁷⁹ Confr. Capítulo V “Del Derecho del Estado de Repetir contra los Servidores Públicos”, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2004 y sus reformas del 30 de abril y 12 de junio, ambas de 2009.

⁸⁰ Confr. Tesis aislada en materia civil, número 1a. CCXL/2014 (10a.), de la décima época, publicada en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, con el rubro: RESPONSABILIDAD SUBJETIVA. CARACTERÍSTICAS DEL DAÑO.

⁸¹ Confr. Tesis aislada en materia civil, número 1a. CCXLIII/2014 (10a.), de la décima época, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 7, junio de 2014, Tomo I, con el rubro: RESPONSABILIDAD SUBJETIVA. PARA QUE SE ACTUALICE ES NECESARIO ACREDITAR EL NEXO CAUSAL”.

⁸² Confr. Tesis aislada en materia administrativa número XVI. 1o.A.45 A (10a.), publicada en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 8, Julio de 2014, Tomo II, con el rubro: “RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA OMISIÓN DE CUMPLIMIENTO DE UNA DISPOSICIÓN LEGAL NO GENERA, PER SE, LA DEFICIENCIA EN EL SERVICIO QUE CONSIGNAN LOS ARTÍCULOS 7 Y 8, FRACCIONES I Y XXIV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, PUES EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DEBE ACREDITARSE EL PERJUICIO A LA COLECTIVIDAD”.

1.3.3 Objeto del Derecho Disciplinario.- Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su obra *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, señala que el Estado cuenta con la “potestad sancionadora”, impuesta por la eficacia exigida para la realización de los fines que se le encomiendan, sin embargo, la realidad ha demostrado la imposibilidad de que los jueces monopolizaran el ejercicio de la potestad punitiva y a lado de la potestad para sancionar las infracciones tipificadas como delitos, aparece la potestad sancionadora de la administración, la cual tiene por objeto la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y su consecuente sanción, lo que significa que la asunción al empleo, cargo o comisión para el ejercicio de la función pública genera en el individuo una serie de obligaciones para con el Estado, adicionales a las que tiene como miembro de la población. De esta manera, tenemos que la contratación o el nombramiento del servidor público y la aceptación del cargo, le obliga a realizar una serie de actos materiales que son propios del puesto (contenido prestacional, materia laboral), pero además su actuación deberá realizarse apegada a los deberes plasmados en la ley administrativa (contenido disciplinario), por lo que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos además de comprender el aspecto disciplinario debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, toda vez que se finca por una autoridad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos, por lo que la potestad punitiva del Estado en sus dos proyecciones, penal y administrativa comparten en ocasiones principios y garantías, ya que una conducta violatoria de un mandato legal de contenido administrativo puede dar lugar a una infracción o delito, o a ambos ilícitos⁸³, ya que es importante admitir que la noción de pena o sanción no es exclusiva del derecho penal, ya que el tema mismo de ilícito surge en diferentes áreas jurídicas.

1.3.4 Principios del Derecho Disciplinario. – Genaro Góngora Pimentel en *El reconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia*

⁸³ Confr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, pp.97 a 100.

*Mexicana*⁸⁴, señala que los principios incorporados a esta rama del Derecho derivan de su escasa positivización, de la doctrina y la jurisprudencia ya que el desarrollo de la disciplina es reciente, debido a que se encuentra vinculada con la concepción del Estado social del derecho y las garantías del administrado, sin embargo, de acuerdo con la primacía de los derechos humanos la enumeración de los principios no puede ser limitativa, por lo que se identifican los siguientes principios: *legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, debido proceso, proporcionalidad, nulla poena sine lege, caso fortuito, favorabilidad, culpabilidad, imparcialidad, no reformatio in pejus, no retroactividad de la ley, in dubio pro reo, igualdad ante la ley, publicidad, contradicción y control jurisdiccional*. Por su parte, Jesús González Pérez en su artículo *Garantías frente a la potestad sancionadora de la administración*⁸⁵, incorpora a los principios anteriores, el de sujeción especial y efectúa particularidades por lo que hace a los principios en materia penal de legalidad y *non bis in ídem*, al respecto, hace la puntualización que el Derecho administrativo sancionador impide la proyección del principio de legalidad como se efectúa en el Derecho penal, ya que en materia administrativa sin la colaboración reglamentaria o de actos administrativos de carácter general (reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, publicados en el DOF), es inimaginable la reserva legal sancionadora y la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas. Por lo que hace al principio de sujeción especial, señala que las sanciones disciplinarias sólo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la administración estatal, y finalmente, en lo tocante al principio *non bis in ídem*, no es aplicable en materia de responsabilidades administrativas, puesto que la misma conducta puede producir, además y en forma independiente,

⁸⁴ Góngora Pimentel, Genaro David. El reconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia Mexicana, pp.255 a 274, obtenido del sitio electrónico <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/17.pdf>, el 5 de mayo de 2017.

⁸⁵ González Pérez, Jesús. *Garantías frente a la potestad sancionadora de la administración*, consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/217/35.pdf>.

la comisión de un delito que será sancionado de acuerdo a procedimientos judiciales, sin que el resultado de una sanción determine el de la otra⁸⁶. Por todo lo anterior, la pena administrativa al igual que la penal, se someten a un mismo estatuto constitucional, que consagra garantías mínimas tanto sustantivas como procedimentales: legalidad, tipicidad, irretroactividad, justo y racional procedimiento previo.⁸⁷

1.3.5 Teorías del Derecho Disciplinario.- La doctrina señala la existencia de tres teorías, a saber: La teoría cualitativa, señala que entre ambas figuras existen diferencias esenciales, puesto que el delito se produce cuando el hecho ilícito atenta directamente contra los derechos subjetivos de los ciudadanos al violar principios morales o de derecho natural que la norma jurídica protege, produciendo un daño o manifestando la intención de producirlos, a diferencia de la infracción, en la que el hecho ilícito lesiona la actividad que la administración realiza en favor de los gobernados, por lo que, al perturbar su buen funcionamiento, lesiona indirectamente los intereses particulares. Por su parte, la teoría cuantitativa se desentiende de la naturaleza de las conductas que constituyen ambos ilícitos, al considerar que para la diferenciación sólo se debe tomar en cuenta su grado de peligrosidad para la conservación del orden social; así cuando la conducta ilícita ponga en peligro la conservación del orden social o su estabilidad, estaremos frente a un delito, pero si sólo consiste en una violación a reglas de poca importancia, se tratará de una infracción. Por último, la teoría legislativa considera que la diferencia está en la apreciación del legislador quien, por razones circunstanciales y de necesidades sociales, delimita el campo de la infracción y lo separa del delito con base en decisiones de política criminal, por lo que será necesario consultar la legislación en cada caso para determinar si un ilícito queda comprendido en las infracciones o en los delitos⁸⁸.

⁸⁶ Op. Cit. 101 y 102

⁸⁷ Confr. Eduardo Cordero Quinzacara, Eduardo, *El derecho administrativo sancionador y su relación con el derecho penal*, en Revista de Derecho (Valdivia), vol. XXV, núm. 2, diciembre, Universidad Austral de Chile Valdivia, 2012, pp. 131-157

⁸⁸ Confr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, pp.97 a 100.

1.4. La eficacia jurídica

Luigi Ferrajoli en su obra *Epistemología jurídica y garantismo*⁸⁹, señala que una teoría del Derecho debe ser capaz de explicar tanto lo que efectivamente sucede cuanto lo que jurídicamente debe suceder, la divergencia entre los dos universos, es decir, entre la configuración normativa y el funcionamiento real de los sistemas jurídicos, es en realidad no solo el principal problema sino también el más importante objeto de investigación y de reflexión jurídico-teórica. La integración de los dos modelos (normativista y realista) puede realizarse mediante una teoría jurídica de la efectividad y la ineffectividad⁹⁰, que haga posible la explicación y la previsión de los contrastes que pueden intervenir entre niveles normativos y potestativos diversos y más en general entre el universo normativo y el factual, por lo que la tarea principal de esta teoría sería analizar las relaciones entre los fenómenos observables en los diversos niveles -normativos y factuales- lo que permitiría una crítica del Derecho vigente⁹¹, para el autor en comento, una teoría del Derecho, en cuanto teoría empírica tiene siempre un campo de observación espacial y temporalmente determinable, en ese tenor conceptualiza la experiencia empírica, como el conjunto de hechos que en el lenguaje común llamamos “hechos observados”, por lo que en sede de teoría del Derecho los hechos observados, pueden ser:

⁸⁹ Confr. Ferrajoli, Luigi. *Epistemología jurídica y garantismo*, México, Fontamara, 2004, pp. 12 a 70

⁹⁰ En ese tenor es oportuno tomar en consideración que la eficacia entendida como aplicabilidad es, un hecho normativo que depende de la obligatoriedad de la norma, de su aceptación, de la capacidad del Estado para ejecutar las sanciones e incluso de la operatividad de las normas ya sea que requieran o no de desarrollo posterior (indirecta o directa respectivamente), y hasta de su capacidad derogatoria. Por otra parte, también la validez del sistema está referida a criterios extralegales, como son la legitimidad de la norma suprema o la validez de su procedimiento de creación, los cuales pueden a su vez estar referidos en última instancia a una eficacia genérica del propio sistema jurídico. De modo que la validez y la eficacia se encuentran relacionadas, la validez puede ser concebida además de como reglas sobre la normatividad de los enunciados creados, con relación al sistema jurídico, como fuente de legitimación que implica su obligatoriedad y existencia (Conf. *Conflictos normativos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª edición, 2007, pp. 37 a 39)

⁹¹ Ferrajoli, Luigi. *Epistemología jurídica y garantismo*, México, Fontamara, 2004, pp 45 a 74.

a) Las normas jurídicas, es decir el conjunto de reglas más o menos codificadas que componen los sistemas de Derecho positivo, los cuales son hechos lingüísticos, son proposiciones representadas prescriptivamente. Esta postura corresponde a la teoría normativista, o sea la dogmática jurídica, que tiene por campo de observación las normas vigentes puestas por el legislador, su método de observación es el análisis del lenguaje legal. En este rubro, vale la pena mencionar la importancia de la Semiótica jurídica, de la cual existe amplia literatura especializada de la cual solo tomaré pequeños comentarios, al respecto, la autora Ana María del Gesso Cabrera, señala que el texto jurídico modela un enunciado cuyos referentes son conductas humanas que precisamente mediante una estructura deóntica, la conducta es permitida, prohibida u obligatoria, por lo que este lenguaje jurídico es constituido a partir de la lengua natural que cuenta con características inconfundibles: un operador normativo, una descripción de acción que es su argumento y una descripción de la condición de la acción.⁹² En esa tesitura, el Derecho es una realidad que tiene vinculación estrecha con la palabra y por ello con el lenguaje⁹³, así entonces, el lenguaje normativo se puede dividir en lenguaje del Derecho (lenguaje legal) y lenguaje de los juristas (lenguaje de la ciencia jurídica), por lo que atañe al primero, es con el cual el legislador formula las normas jurídicas y por lo que respecta al lenguaje de los juristas, es el que emplean todos los que hablan del Derecho, difiriendo ambos en cuanto a su función práctica y en el contenido de sus expresiones, siendo más variado el vocabulario del segundo. Igualmente, las reglas de sintaxis no son iguales en ambos, dado que las del lenguaje del Derecho permiten la construcción de expresiones que signifiquen normas o expresiones sinónimas de aquéllas, mientras que las reglas sintácticas del lenguaje de los juristas permiten la construcción de proposiciones teóricas que no constituyen normas jurídicas. Ahora bien, las expresiones del vocabulario del Derecho provienen tanto del lenguaje común como del científico-técnico; el legislador no las

⁹² Del Gesso Cabrera, Ana María. Un acercamiento diferente al análisis de los textos jurídicos, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, 1990, año V, número 14, mayo-agosto 1990, pp. 259-268

⁹³ Confr. Fernández Ruiz Graciela. *Argumentación y lenguaje jurídico. Aplicación al análisis de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp.129-130.

define todas, sino que las deja a menudo con el sentido que poseen en el lenguaje de donde las toma, sin embargo muchas expresiones son definidas explícitamente por el legislador mediante definiciones reguladoras o, en ocasiones, por cuasi postulados con los que la significación de la expresión dada debe inducirse del sentido general de las proposiciones que la contienen, por lo que el intérprete del Derecho tiene a menudo que cumplir la ardua tarea de buscar la significación de que se trata⁹⁴.

b) Fenómenos jurídicos, consistentes en los comportamientos humanos con relación a un determinado sistema de Derecho positivo y el modo en que este concretamente funciona; consisten en actividades, procedimientos, orientaciones interpretativas, prácticas legales e ilegales. Esta postura corresponde a una teoría realista, representado por la sociología jurídica, que tiene como campo de observación los comportamientos humanos con referencia a los cuales establece las condiciones sustanciales y el grado de efectividad de las normas que a dichos comportamientos se refieren, por lo que su método de investigación emplea la observación sociológica. La diferencia de ambos modelos determina dos tipos de verdades, la jurídica y la factual.⁹⁵

1.4.1 La verdad jurídica y factual.- La verdad de las proposiciones de la sociología del Derecho es una verdad factual, determinada como la de proposiciones observacionales de cualquier otra ciencia empírica por su correspondencia con aquello que de hecho sucede. Por su parte, las proposiciones de la dogmática jurídica son determinadas por su correspondencia con el discurso normativo dictado por el legislador, en ese sentido, una proposición es jurídicamente verdadera si y solo si, enuncia el sentido de una norma jurídica vigente. Al respecto cabe referir que la existencia de la norma designada por la proposición de la cual se predica la verdad y que hemos denominado "vigor", nada tiene que ver ni con la validez ni con la efectividad, ya que éstos son términos predicables de las normas existentes, y

⁹⁴ Confr. Wroblewski, Jerzy. *Los lenguajes del Discurso Jurídico Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, 1990, año V, número 14, mayo-agosto 1990, pp. 357-367.

⁹⁵ Ferrajoli, Luigi. *Epistemología jurídica y garantismo*, México, Fontamara, 2004, pp 17-23.

designan respectivamente su conformidad o disconformidad a ellas de los hechos de los que hablan. La existencia o el vigor de las normas, es por el contrario, el específico estado de cosas designado por las proposiciones jurídicas en correspondencia con el cual predicamos la verdad de dichas proposiciones, por lo que el carácter codificado del lenguaje de las normas, su formulación según reglas preestablecidas sobre la producción normativa y el hecho de que los enunciados en él formulados son todos identificados o identificables permiten la distinción rigurosa entre: a) lenguaje normativo en el que las normas son formuladas; b) lenguaje jurídico metalingüístico respecto al primero en el cual es posible reformular todo aquello que es dicho en las normas; c) metalenguaje semántico, en el cual se afirma la verdad o la falsedad de aquello que es dicho en el lenguaje objeto o jurídico en el cual las normas son reformuladas o interpretadas. Por lo tanto, la dogmática jurídica es una disciplina normativa no tanto porque estudia o contiene o valora o funda normas, sino exclusivamente porque es enteramente interpretada y verificada por normas, a diferencia de la sociología del Derecho que es enteramente interpretada o verificada por hechos y que es, por lo tanto una disciplina puramente descriptiva.⁹⁶

1.4.2 Las operaciones jurídicas. - La distinción entre proposiciones jurídicas operativas y proposiciones factuales es esencial a los fines de una meta teoría semántica de la verificación empírica de los discursos jurisdiccionales y por lo tanto de su control, a su vez jurisdiccional de hecho y de Derecho, más en general, ello permite el análisis y el control de aquella específica operación jurídica que consiste en la subsunción del hecho en la norma y que se basa o bien en argumentos factuales o bien en argumentos jurídicos. Esta distinción se revela como un instrumento útil de análisis para muchos problemas teóricos de relevancia metateórica como los relativos a la validez y la efectividad de las normas jurídicas.⁹⁷

1.4.3 Los niveles observacionales de la norma.- La verdad factual es una verdad factualmente refutable porque puede ser desmentida por ulteriores investigaciones

⁹⁶ Op. Cit., 24-35

⁹⁷ Ibidem, pp. 37 a 44

o experiencias empíricas que conduzcan a la determinación de nuevos hechos o de nuevos elementos de hecho a ella no correspondientes, y es jurídicamente no refutable, en el sentido de que es independiente de aquello que de hecho digan las normas. La verdad jurídica es una verdad factualmente irrefutable, esto es, independiente de aquello que de hecho sucede, y es refutable solo jurídicamente, con arreglo a un diverso reconocimiento o interpretación del sentido de la norma designada, o bien con arreglo a otra norma en conflicto con la anterior y asumida como vigente. En ese sentido, las proposiciones de la dogmática jurídica no son refutables con arreglo a investigaciones sobre los hechos o a posibles acaecimientos futuros. Esta circunstancia vale para diferenciar las proposiciones jurídicas dogmáticas también de las proposiciones jurídicas operativas, que comparten con las factuales la característica de versar sobre hechos o acaecimientos concretos, aunque sea para calificarlos jurídicamente a través de la operación de la subsunción jurídica. En esa tesitura, se puede decir que la verdad jurídica son proposiciones de las cuales es predicable solo la verdad o falsedad jurídica y no la factual y que por ello son refutables solo jurídicamente y no factualmente; por su parte la verdad factual son proposiciones ambivalentes dado que les es predicable tanto la verdad o la falsedad jurídica cuanto la factual y es posible no solo la verificación o falsación factual; por lo que cada vez que una proposición habla de un hecho concreto que hace referencia a normas, este puede ser comprendida y tratada tanto como una proposición factual singular cuanto como una proposición jurídica operativa.

Con relación a lo expuesto, Michele Taruffo en su obra *La prueba, artículos y conferencia*, robustece los postulados formulados por Ferrajoli en el sentido de que entre los muchos usos posibles de un lenguaje, la formulación de un enunciado fáctico conlleva elecciones muy precisas, con la finalidad de determinar la forma lingüística más oportuna y más eficaz para expresar el significado del enunciado. Entre ellas, una elección especialmente importante es la que se plantea entre el uso de términos descriptivos y el uso de términos valorativos. De hecho, es evidente que, aunque no cambie el referente empírico del enunciado, es decir el hecho material del cual está hablando, el significado del enunciado mismo cambia

dependiendo si se quiere expresar descripciones o valoraciones del mismo hecho lo que es relevante en el contexto de un proceso, en el cual se producen continuamente situaciones de contraste dialéctico en las que se formulan distintas narraciones a propósito de los hechos jurídica y lógicamente relevantes⁹⁸, por lo que aplicar una norma en un contexto de decisión implica innumerables problemas, que van desde la interpretación de la norma a la pluralidad de formas argumentativas con las cuales una norma puede ser utilizada en un caso concreto, o mediante las cuales el caso concreto puede ser llevado al campo de aplicación de la norma, subrayando que la decisión judicial puede considerarse justa desde el punto de vista sustantivo sólo si deriva de la correcta aplicación de la norma jurídica (no importa si es legislativa, jurisprudencial, etc.) que rige el caso, por lo que se da una correcta aplicación de la norma jurídica al caso concreto sólo si: 1. la norma es adecuada para el caso y ha sido correctamente interpretada; 2. se ha determinado la verdad acerca de los hechos que constituyen el caso mediante la prueba, como el instrumento que utilizan las partes para demostrar la veracidad de sus afirmaciones, y del cual se sirve el juez para decidir respecto a la verdad o falsedad de los enunciados fácticos⁹⁹.

Todo lo anteriormente expuesto, implica que, para tratar de entender al Derecho, es necesario tomar en consideración tanto su aspecto dogmático como analizar su funcionamiento e impacto en la realidad, ya que el Derecho como subsistema de la sociedad no puede sustraerse de las relaciones con otros sistemas, pero debiendo conservar su independencia de tal manera que la efectividad de sus funciones no se vea comprometida o corrompida para satisfacer los fines de los otros sistemas, por lo que estimo que los acoplamientos estructurales entre el Derecho y la Política, se clarifica en la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, ya que mediante la norma jurídica se prevé un mecanismo de control al poder político que se materializa en la sanción de tipo administrativo, la cual desde su incorporación al sistema jurídico mexicano en 1982 ha sido objeto de diversas reformas para lograr

⁹⁸ Confr. Taruffo, Michele. *La prueba, artículos y conferencia*, Chile, Metropolitana, 2008, pp. 47 a 52

⁹⁹ Op. cit. pp. 58

su efectividad, por lo que en este primer capítulo se analizaron sus antecedentes constitucionales y legales para estar en posibilidad en el capítulo siguiente de analizar los agentes responsables de su ejecución en la Administración Pública Federal Centralizada.

CAPÍTULO 2. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

2.1 La Secretaría de la Función Pública

2.1.1 Naturaleza jurídica y antecedentes.- Es una dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, sus antecedentes se remontan a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación¹⁰⁰, y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo¹⁰¹.

La SFP surgió el 10 de abril de 2003, y con motivo de la asunción al poder del C. Enrique Peña Nieto, el 2 de enero de 2013 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual en su artículo segundo transitorio previó la desaparición de SFP y su eventual sustitución por un organismo constitucional autónomo especializado en materia anticorrupción; sin embargo, dicho proyecto no fructificó y SFP continuó operando durante todo el sexenio, por lo que resulta necesario conocer los antecedentes de la operatividad de la SFP así como de los OIC's, durante el período comprendido de 2003 al 27 de mayo de 2015, ya que forman parte de los agentes responsables de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, que será analizado en el capítulo tercero de esta investigación.

¹⁰⁰ Estaba encargada de sistematizar y robustecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública creando dicha secretaría, con facultades específicas, a partir del 1° de enero de 1983 (Confr. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La contraloría y el control interno en México. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 465). Su primer reglamento interior fue publicado el 19 de enero de 1983, reformado en fechas 30 de julio de 1985, 16 de enero de 1989, 26 de febrero de 1991, 27 de julio de 1993 y el 19 de abril de 1994. Posteriormente, el 28 de diciembre de 1994 cambió su denominación a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Fuente: Consultas efectuadas a los reglamentos interiores de las fechas de mérito publicadas en el DOF).

¹⁰¹ Contó con atribuciones en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal; administración de los bienes inmuebles federales y la emisión de normas para la conservación de dichos bienes. Su primer reglamento interior se publicó en el DOF el 12 de abril de 1995, reformado el 29 de septiembre de 1997, 4 de diciembre de 2000 y 29 de noviembre de 2001. Finalmente, con motivo la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal del 10 de abril de 2003, cambió su nombre a Secretaría de la Función Pública.

2.1.2 Régimen jurídico de la Secretaría de la Función Pública.- Durante el período comprendido del 10 de abril de 2003 a 27 mayo de 2015, dentro de la normatividad aplicable a la dependencia se encontraban: Artículos 90 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰², las reformas del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el DOF el 28 de diciembre de 1994, 10 de abril de 2003, 1 de octubre de 2007 y 2 de enero de 2013; así como sus Reglamentos interiores, el primero publicado en el DOF el 12 de diciembre de 2003, abrogado por el Reglamento Interior de 27 de mayo de 2005 y éste a su vez por el Reglamento Interior del 15 de abril de 2009, mismo que sufrió dos reformas el 24 de agosto de 2009 y el 3 de agosto de 2011, en esa temporalidad la evolución de su estructura administrativa fue de 28 unidades administrativas, delegados, subdelegados, comisarios y los órganos internos de control adscritos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como su órgano desconcentrado el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN)¹⁰³.

2.1.3 Atribuciones de la Secretaría de la Función Pública.- Las reformas al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el DOF el 28 de diciembre de 1994, 10 de abril de 2003 y 1 de octubre de 2007, encomendaron a la SFP las materias de control y evaluación gubernamental, recursos humanos, inspección del ejercicio del gasto público federal, bienes inmuebles y responsabilidades administrativas, para lo cual desempeñó las funciones siguientes:

¹⁰² Es conveniente tomar en consideración la evolución de la Administración Pública Federal véanse las reformas al artículo 90 de la CPEUM del 2 de agosto de 2007 (desaparición de departamentos administrativos) y 10 de febrero de 2014 (surgimiento de la consejería jurídica). Por lo que hace a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, éstas surgieron el 28 de diciembre de 1982 derivado de las reformas al artículo 109 de la CPEUM.

¹⁰³ El INDAABIN, tuvo como antecesor a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN). Su origen se remonta al 6 de mayo de 1981, el cual cambió su denominación a INDAABIN el 2 de septiembre de 2004 fue un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública hasta el 12 de enero de 2017, ya que fue reubicado en la organización administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como un órgano desconcentrado al mismo, en términos de lo previsto por el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Reglamento de la Secretaría de la Función Pública, publicados en el DOF el 12 de enero de 2017 así como el Transitorio Tercero del Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

Materia	Funciones
Control gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> - Inspección y vigilancia sobre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para que cumplieran con las normas y disposiciones 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 - Expedición de disposiciones administrativas para la Administración Pública Federal relativas a la organización y coordinación del desarrollo administrativo en materia de recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, para que fueran aprovechados y aplicados con eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. - Emisión de informes periódicos al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que fueron objeto de fiscalización, así como dictar las acciones que debían desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas.
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Dirección, organización y operación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. - Autorización conjunta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como su registro para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos. - Establecimiento de normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal.
Inspección del ejercicio del gasto público federal	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. - Realización de auditorías a las dependencias, que tenían por objeto promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
Bienes inmuebles federales	<ul style="list-style-type: none"> - Conducción de la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo lo referente a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales. - Expedición de normas técnicas, autorización y, en su caso, proyección, construcción, rehabilitación, conservación o administración, directamente o a través de terceros, de los edificios públicos y, en general de los bienes inmuebles de la Federación, cuando no estuviesen asignados a alguna dependencia o entidad, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. - Regulación de la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representación del interés de la Federación; -Expedición de 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. <p>NOTA: Estas funciones las ejecutaba la SFP a través de su órgano desconcentrado INDAABIN.</p>
Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Obra Pública	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal.

	-Instrucción de los procedimientos de quejas e inconformidades que presentaron los particulares con motivo de convenios o contratos celebrados con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
Responsabilidades administrativas	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación de conductas presuntamente irregulares en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores. - Instrucción del procedimiento de responsabilidades, y en su caso, imposición de sanciones administrativas conforme a Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores. - Recepción y registro de las declaraciones patrimoniales que debían presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificación de su contenido mediante las investigaciones pertinentes

Nota: El esquema es propio.

Al respecto, durante el período comprendido del 10 de abril de 2013 al 27 de mayo de 2015, las actividades señaladas previamente fueron desempeñadas por los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, **los cuales guardaban una relación jerárquica y funcional (más no presupuestal) respecto de la SFP**, que mediante su Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, ejercía sobre aquéllos las facultades de nombramiento, autorización y supervisión de sus programas anuales de trabajo, así como la emisión y seguimiento de las medidas preventivas o correctivas para constatar la debida atención y trámite de los asuntos de las áreas que los componen.

2.1.4 Lineamientos para la Formulación de los Planes de Trabajo de los Órganos Internos de Control.- Son disposiciones técnicas emitidas aproximadamente en los meses de octubre-diciembre de cada anualidad por la SFP, que contemplaban las etapas de investigación previa, taller de enfoque estratégico, la elaboración del mapa de riesgos y la programación de estrategias, que servían como base a los órganos internos de control, para la emisión y presentación electrónica de su Plan Anual de Trabajo¹⁰⁴ a la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, en el cual deben identificar los riesgos de la institución a la que estaban adscritos, entendidos como los eventos inciertos y adversos (externos o internos), que derivados de la combinación de su probabilidad de ocurrencia y el posible impacto podían obstaculizar o impedir el logro de los objetivos y metas institucionales. Al respecto, una de las líneas de acción constantes en los Lineamientos de los

¹⁰⁴ Véase Anexo 2 en el que se describen las acciones que comprendía cada una de las etapas.

ejercicios fiscales 2011 a 2016 para el Área de Quejas, es la atención del rezago de expedientes de quejas y denuncias así como resolver expedientes reportados en los mapas de riesgos, y por lo que hace al Área de Responsabilidades se privilegió la atención de asuntos turnados por el Área de Quejas con posibilidad de sanción próxima a prescribir, los relativos a la omisión de declaración de situación patrimonial y aquéllos relacionados con infracciones graves a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2.2 Los órganos internos de control

2.2.1 Naturaleza jurídica.- Forman parte de la SFP por lo que a través de la delegación de facultades¹⁰⁵ expresamente previstas en el Reglamento Interior de la SFP, ejecutan al interior de los distintos órganos y entes de la Administración Pública Federal centralizada y descentralizada, las funciones de control gubernamental, recursos humanos, inspección del ejercicio del gasto público federal, adquisiciones, arrendamientos y servicios del Sector Público y obra pública así como responsabilidades administrativas, por lo que cuentan con una dependencia jerárquica y funcional respecto de la SFP, sin embargo las contraprestaciones y salarios de los servidores públicos de los órganos internos de control son cubiertos con los recursos presupuestarios del ente u órgano en los que se encuentran adscritos.

2.2.2 Áreas que integran a los órganos internos de control. – El Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el primero publicado en el DOF el 12 de diciembre de 2003, abrogado por el Reglamento Interior de 27 de mayo de 2005 y éste a su vez por el Reglamento Interior del 15 de abril de 2009 el cual sufrió dos reformas el 24 de agosto de 2009 y el 3 de agosto de 2011, preveía que los órganos internos de control se encontraban integrados por las áreas de Quejas, Responsabilidades, Auditoría Interna y Mejora de la Gestión, las cuales podían recaer en un mismo titular, cuyas facultades consistieron en las siguientes:

¹⁰⁵ Véase Gordillo, Agustín. Tratado de derecho Administrativo y obras selectas, Tomo 8, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2013, pp. 174 a 177.

ÁREA	FUNCIONES
Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública	<ul style="list-style-type: none"> - Verificación del cumplimiento de las normas de control que emita la Secretaría. -Evaluación de la suficiencia y efectividad de la estructura de control interno informando periódicamente el estado que guarda. -Evaluación de riesgos que podían obstaculizar el cumplimiento de las metas y objetivos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría. -Promoción y aseguramiento del desarrollo administrativo, la modernización y la mejora de la gestión pública en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, mediante la implementación e implantación de acciones, programas y proyectos en esta materia. - Asesoramiento en materia de mejora y modernización de la gestión en las instituciones en que se encuentren designados, en temas como planeación estratégica; trámites, Servicios y Procesos de Calidad; atención y Participación Ciudadana; mejora Regulatoria Interna y hacia particulares; gobierno digital; recursos Humanos, Servicio Profesional de Carrera y Racionalización de Estructuras; austeridad y disciplina del gasto, y transparencia y rendición de cuentas. -Participación en los Comités Técnicos de Selección de las dependencias sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
Auditoria Interna	<ul style="list-style-type: none"> - Realización de las auditorías y visitas de inspección instruidas por el titular del órgano interno de control, para lo cual estaba facultada para requerir información y documentación a las dependencias, entidades y la Procuraduría, para determinar si cumplían con la normatividad, programas y metas establecidos. - Suscripción del informe correspondiente y comunicación del resultado de dichas auditorías y visitas de inspección al titular del órgano interno de control, a la Secretaría y a los responsables de las áreas auditadas. - Proposición de las medidas preventivas y correctivas que apoyaran el logro de los fines de las dependencias, entidades y la Procuraduría. - Vigilancia de la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones derivadas de las auditorías o revisiones practicadas. - Proposición al titular del órgano interno de control de las materias a incorporar en el programa anual de auditoría y control de dicho órgano.
Responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> - Citación 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. -Determinación de la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. -Emisión de 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 mismas. -Instrucción y resolución de los procedimientos de inconformidades y conciliación, por incumplimiento de las dependencias, entidades y de la Procuraduría o de los licitantes, proveedores y contratistas, a la Ley de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con las mismas. - Instrucción y resolución del procedimiento de intervenciones de oficio, derivado de la presunción de inobservancia de las disposiciones contenidas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma. - Instrucción de los recursos de revisión que se hicieran valer en contra de las resoluciones de inconformidades e investigaciones de oficio, así como en contra de las resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las leyes de la materia y someterlos a la resolución del titular del órgano interno de control.

Quejas	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación de quejas y denuncias, ya fueran a promoción de parte o de oficio, realizando las actuaciones y diligencias que se estimaren procedentes, a fin de integrar debidamente los expedientes, dentro de las cuales se encontraba la citación del quejoso o denunciante y demás servidores públicos que pudieran tener conocimiento de los hechos a fin de constatar la veracidad de los mismos así como la formulación de requerimientos. - Emisión de los acuerdos de archivo por falta de elementos cuando así proceda, y de remisión al área de responsabilidades. - Promoción y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y servicios en las dependencias, las entidades y la Procuraduría. -Seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios presentados por la ciudadanía y la realización de recomendaciones a las dependencias, las entidades o la Procuraduría la implementación de mejoras cuando así procediera. - Conocimiento de presuntas irregularidades, que a juicio de los interesados se hubiesen cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como respecto de la obra pública efectuados por las dependencias, las entidades o la Procuraduría, a efecto de que las mismas se corrigieran cuando así procediera, previamente a la presentación de una inconformidad, -Determinación de la procedencia de inconformidades en contra de los actos relacionados con la operación del Servicio Profesional de Carrera, así como sustanciar su desahogo. -Valoración de la determinación preliminar formuladas por las dependencias sobre el incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones de los servidores públicos de carrera, en términos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento;
---------------	---

Nota: El esquema es propio.

Por todo lo anterior, se concluye que los órganos internos de control durante la vigencia de la normatividad de alusión, tenían encomendado analizar y proponer con un enfoque preventivo las mecanismos y acciones para fortalecer el control interno de las instituciones, así como la investigación, instrucción y en su caso, sanción de responsabilidades administrativas cometidas por los servidores públicos de la dependencia, entidad o Procuraduría de la Administración Pública Federal en que se encontraren adscritos, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2.3 La relación existente entre la Secretaría de Desarrollo Social y su Órgano Interno de Control

2.3.1 Antecedentes de la Secretaría de Desarrollo Social. - La reforma de la LOAPF publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1982, preveía dentro de la administración pública federal centralizada, a las entonces secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), Hacienda y Crédito Público (SHCP) así como la de

Programación y Presupuesto (SPP), cuyas atribuciones principales consistían en lo siguiente:

SEDUE (29 de diciembre de 1982)	SHCP (29 de diciembre de 1982)	SPP (29 de diciembre de 1982)
<p>Atendía problemas de vivienda, desarrollo urbano, ecología; asimismo representaba a la Federación en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.</p> <p>Determinaba normas y procedimientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes.</p> <p>Tenía a su cargo el registro de la propiedad federal y el inventario general de los bienes de la Nación.</p>	<p>Cobraba los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales y del otrora Departamento del Distrito Federal,</p> <p>Se encargaba de la planeación, coordinación y evaluación del sistema bancario del país, el manejo de la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; de la dirección de la política monetaria y crediticia, así como la proyección e ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades de la Administración Pública Federal, considerando las necesidades del Gasto Público Federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto.</p>	<p>Elaboraba los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social; proyectaba y calculaba los egresos del gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos señalados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, formulaba el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, establecía normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como la coordinación y vigilancia del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal.</p>

Nota: El esquema es propio.

Al respecto, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el 6 de diciembre de 1988, se creó la *Comisión del Programa Nacional de Solidaridad o Pronasol*, cuyo diseño y ejecución estaban encomendadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto. El programa, tenía como finalidad *el abatimiento de la pobreza¹⁰⁶ a través del otorgamiento de subsidios, créditos para la producción y fondos para el desarrollo regional*, a condición de que los beneficiarios se comprometieran de manera organizada con trabajo y aprendizaje para ser protagonistas activos del mejoramiento de sus capacidades, a partir de la creación de comités comunitarios que decidían las obras a realizarse, conforme a

¹⁰⁶ La pobreza derivó de la crisis económica de los ochentas, cuyos factores fueron entre otros, la deuda externa, la primera caída de los precios y los ingresos petroleros, la especulación financiera, el estancamiento productivo, el deterioro del empleo y del producto interno bruto (Fuente: Álvarez, Alejandro y Mendoza Gabriel. "México 1988: un capitalismo depredador en crisis", *Cuadernos Políticos*, número 53, editorial Era, México, D.F., enero-abril, 1988, pp.34-46)

prioridades que manifestaba la propia comunidad¹⁰⁷, cuyas acciones consistieron en las siguientes: a) Apoyo a la agricultura en zonas de alta siniestralidad y a la diversificación productiva en el campo; b) Impulso a la multiplicación de proyectos productivos y la incorporación de la población a los mismos, capacitando a los grupos, individuos o comunidades beneficiarias; c) Promoción a la construcción, autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda así como la regularización de la propiedad del suelo, ampliación de la infraestructura y del equipamiento urbano en las colonias populares de las grandes aglomeraciones; d) Consolidación y ampliación de la capacidad de los servicios de educación, salud, abasto popular y de alimentación en los niveles estatales y municipales¹⁰⁸.

Posteriormente, con motivo de las reformas de la LOAPF del 21 de febrero de 1992, las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto se transfirieron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, inclusive la planeación regional y el Pronasol. Sin embargo, *el 25 de mayo de 1992* fueron publicadas en el DOF reformas a la LOAPF, que previeron la *sustitución de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)*, por la **Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)**, que asumió en su mayoría las funciones de su predecesora (salvo las reservadas a la Secretaría de Pesca y a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos), así como algunas que correspondían a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública, como se ejemplifica enseguida:

Atribuciones de SHCP transferidas a SEDESOL	Proyectar, coordinar y elaborar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional del país; coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, y evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas
Atribuciones de SEP transferidas a SEDESOL	Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades federales, estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernen al interés general de los pueblos indígenas;

¹⁰⁷ Villarreal, Héctor. “Doce años después: SEDESOL. Aciertos y desaciertos”, en *Letras Libres*, México, 2012, consultado en el sitio electrónico <http://www.letraslibres.com/mexico-espana/doce-anos-despues-sedesol>.

¹⁰⁸ Rojas Gutiérrez, Carlos. “El programa Nacional de Solidaridad”, *Revista de Administración Pública*, número 74, mayo-agosto, México, Instituto de Administración Pública A.C., 1989, pp. 95 a 104.

<p>Atribuciones de SEDUE transferidas SEDESOL</p>	<p>Materia ambiental: Promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional, formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud; establecer normas y criterios ecológicos para el aprovechamiento de los recursos naturales y para preservar y restaurar la calidad del ambiente; determinar las normas y, en su caso, ejecutar las acciones que aseguren la conservación o restauración de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad, en particular en situaciones de emergencia o contingencia ambiental; vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, cuando no corresponda a otra dependencia, el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, a través de los órganos competentes y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las leyes aplicables; normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestres, marítimas, fluviales y lacustres con el propósito de conservarlos y desarrollarlos, con la participación que corresponda a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca; establecer los criterios ecológicos y normas de carácter general que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, en coordinación con las dependencias competentes y con la participación de los gobiernos estatales y municipales; así como vigilar el cumplimiento de los criterios y normas mencionados cuando esta facultad no esté encomendada expresamente a otra dependencia; proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la Federación, y promover la participación de las autoridades federales o locales en su administración y vigilancia; evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, de acuerdo con la normatividad aplicable.</p> <p>Materia inmobiliaria: Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal; expedir normas técnicas, autorizar, y en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar directamente o a través de terceros, los edificios públicos que realice la Federación por sí, o en cooperación con otros países, con los estados y municipios, o con los particulares; conservar y mantener los monumentos y obras del patrimonio cultural de la nación, con excepción de los encomendados a otras dependencias o entidades, atendiendo las disposiciones en materia de zonas y monumentos arqueológicos, históricos y artísticos; poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, cuando no estén encomendados a las dependencias o entidades usufructuarias, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley, y las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal; proyectar las normas y, en su caso, celebrar los contratos o convenios relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes inmuebles federales, especialmente para fines de beneficio social; ejercer la posesión y propiedad de la Federación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, y administrarlas en los términos de ley; regular y, en su caso, representar el interés de la Federación en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal; así como determinar normas y procedimientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes; mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles federales y determinar las normas y procedimientos para realizarlo; operar el registro público de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes inmuebles de la Federación.</p> <p>Materia de desarrollo urbano: Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población; promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado; fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Comercio y Fomento Industrial.</p>
--	--

Nota: El esquema es propio.

Con base en lo anterior, el artículo 32 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 25 de mayo de 1992, encomendó a la SEDESOL la ejecución de materias disímbolas como lo fueron el desarrollo social, vivienda, ecología, la conducción de la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, así como la conservación de monumentos y obras del patrimonio cultural de la nación con excepción de los encomendados a otras dependencias o entidades; pero derivado de las reformas a la LOAPF de 28 de diciembre de 1994, 30 de noviembre de 2000, 21 de mayo de 2003 y 1 de enero de 2013, la SEDESOL perdió algunas de esas atribuciones o asumió otras, como se detalla a continuación:

<p>28 diciembre de 1994</p>	<p>El artículo 32, fracciones XV, XXIX, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI y XXXII de la LOAPF del 25 de mayo de 1992, relativas a materia ecológica (protección de fauna y flora, saneamiento ambiental, etc.), así como la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, fueron transferida a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, denominada a partir del 4 de junio de 2001 como Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</p> <p>El artículo 32, fracciones XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, y XXII de la LOAPF del 25 de mayo de 1992, relativas a la materia inmobiliaria, fueron transferidas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (la cual cambió su denominación a Secretaría de la Función Pública el 10 de abril de 2003), con excepción de la conservación y mantenimiento de los monumentos y obras del patrimonio cultural de la nación, ya que esa función fue transferida a la Secretaría de Educación Pública.</p> <p>Por lo anterior, las funciones de SEDESOL en términos de la reforma de mérito, consistieron en:</p> <p style="text-align: center;">Combate a la pobreza</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza. • Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado. • Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades federales, estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernen al interés general de los pueblos indígenas. • Coordinar y ejecutar para crear y apoyar empresas que asociaran a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, previa calificación, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales. • Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales.
-----------------------------	---

Desarrollo urbano y vivienda	
28 diciembre de 1994	<ul style="list-style-type: none"> • Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades. • Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado. • Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado. • Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Comercio y Fomento Industrial.
30 de noviembre de 2000	<p>Conservó la mayoría de sus funciones en materia de desarrollo urbano, vivienda y combate a la pobreza, sin embargo en este último rubro, se derogó la atribución relativa a coordinar y ejecutar para crear y apoyar empresas que asociaran a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, previa calificación, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales.</p>
21 de mayo de 2003	<p>Conservó la mayoría de sus funciones en materia de desarrollo urbano, vivienda y combate a la pobreza, sin embargo, fueron derogadas las atribuciones de estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas, así como la preservación de la cultura indígena, ya que estas se transfirieron a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (sustituyó al Instituto Nacional Indigenista).</p>
2 de enero de 2013	<p>Las atribuciones relativas a la promoción y apoyo de mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, vivienda, así como la promoción de la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado, que consistieron en la ejecución de los programas sociales Vivienda Rural, Tu Casa, Hábitat, Rescate de Espacios Públicos, funciones encomendadas a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, fueron transferidas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) (otrora Secretaría de la Reforma Agraria).</p>

Nota: El esquema es propio.

Por lo anterior, a partir del 2 de enero de 2013 al 30 de noviembre de 2018, la SEDESOL diseñó políticas públicas enfocadas a: 1) combate efectivo a la pobreza; 2) atención específica a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos y marginados de las áreas urbanas; y 3) atención a los derechos de la niñez; de la juventud; de los adultos mayores, y de las personas con discapacidad; mismas que ejecuta mediante la coordinación, concertación y ejecución de programas sociales; promoviendo la construcción de obras de

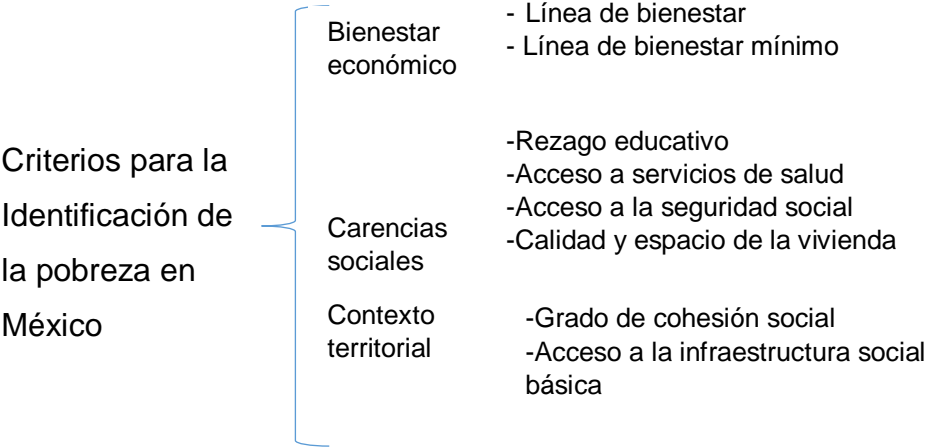
infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y con la participación de los sectores social y privado; así como el aseguramiento de la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

2.3.1.1 Funciones de la Secretaría de Desarrollo Social.- Las reformas al artículo 32 de la LOAPF del 2 de abril de 2013 y 30 de diciembre de 2015, establecían como atribución de la SEDESOL, fortalecer el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación y seguimiento de políticas públicas con el propósito de combatir la pobreza, enfocándose en la atención de las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos: niños, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad; lo anterior, dentro del ámbito de aplicación de tratados internacionales en materia de Derechos sociales y protección social suscritos por los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad es proteger a la población contra los riesgos que representa la falta de recursos de las familias para satisfacer sus necesidades básicas, que se relaciona, en última instancia, con el derecho a la vida y al bienestar; lo anterior, con el propósito de reducir las diferencias sociales y mantener la estabilidad política¹⁰⁹, asimismo, cuenta con la atribución de formular, conducir y evaluar la política de fomento y desarrollo del sector social de la economía así como fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo.

En ese tenor, por lo que hace al combate de la pobreza los “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”, emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

¹⁰⁹ La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad (Síntesis), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el trigésimo primer período de sesiones de la Comisión (Montevideo, Uruguay, 20 al 24 de marzo del 2006), pp. 13

(CONEVAL)¹¹⁰, publicados en el DOF el 16 de junio de 2010, constituyen una herramienta a partir de la cual la SEDESOL identifica a la población en situación de pobreza, valiéndose de los criterios y líneas siguientes:



Nota: El esquema es propio

Al respecto, la SEDESOL para la identificación de la población destinataria de los programas sociales toma en consideración los criterios siguientes:

1.- Criterio asociado al bienestar económico, emplea la línea de bienestar, la cual permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias), este criterio es utilizado para la identificación de beneficiarios de los Programas Pensión para Adultos Mayores y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para su determinación el CONEVAL toma en cuenta los cambios del valor de las canastas alimentaria y no alimentaria utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) calculado y publicado por el INEGI, a saber:

Líneas de Bienestar México 1992 (enero) a 2018 (abril) (valores mensuales por persona a precios corrientes)			
Año	Mes	Bienestar Mínimo (Canasta alimentaria)	Bienestar (Alimentaria más no alimentaria)

¹¹⁰ Organismo público descentralizado que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

		Rural	Urbano	Rural	Urbano
2017	Ene	\$975.64	\$1,371.66	\$1,795.62	\$2,786.45
	Feb	\$970.51	\$1,373.09	\$1,797.65	\$2,799.64
	Mar	\$981.65	\$1,386.10	\$1,813.39	\$2,819.88
	Abr	\$994.85	\$1,400.27	\$1,821.07	\$2,822.69
	May	\$1,002.98	\$1,408.28	\$1,823.23	\$2,817.47
	Jun	\$1,014.15	\$1,422.25	\$1,835.93	\$2,834.29
	Jul	\$1,035.59	\$1,446.51	\$1,856.62	\$2,857.65
	Ago	\$1,060.24	\$1,477.31	\$1,886.14	\$2,896.98
	Sep	\$1,064.21	\$1,485.23	\$1,888.87	\$2,899.60
	Oct	\$1,045.76	\$1,469.78	\$1,891.51	\$2,924.94
	Nov	\$1,052.42	\$1,475.92	\$1,914.76	\$2,959.88
	Dic	\$1,066.70	\$1,491.65	\$1,933.12	\$2,980.79
2018	Ene	\$1,061.46	\$1,490.86	\$1,933.11	\$2,989.13
	Feb	\$1,041.97	\$1,472.94	\$1,915.01	\$2,974.46
	Mar	\$1,054.66	\$1,482.82	\$1,928.67	\$2,985.48
	Abr	\$1,053.08	\$1,482.54	\$1,918.90	\$2,969.41

Fuente: Líneas de bienestar publicadas por CONEVAL en su sitio electrónico: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

2.- Criterio asociado a carencias sociales en materia de acceso a la seguridad social: a) Población ocupada y asalariada que no recibe por parte de su trabajo las prestaciones de servicios médicos, incapacidad con goce de sueldo y SAR o Afore. b) Población ocupada y no asalariada que no recibe como prestación laboral o por contratación propia servicios médicos por parte de una institución pública de Seguridad Social y SAR o Afore, este criterio es utilizado para la identificación de beneficiarios del Programa de beneficiarios del Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

3.- Cabe referir que hasta el año 2015, la SEDESOL utilizó los criterios de carencias sociales relacionados con la calidad y espacio de la vivienda y el de contexto territorial relativo a la infraestructura social y básica¹¹¹, para identificar a beneficiarios de los programas sociales: Rescate de Espacios Públicos, Vivienda Rural, Tu Casa y Desarrollo de Zonas Prioritarias, los primeros fueron transferidos a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de conformidad al Decreto

¹¹¹ En materia de calidad y espacios de la vivienda, la población que resida en viviendas con al menos una de las siguientes características: el material de la mayor parte de los pisos es tierra, de techo es lámina o de cartón o desechos, de muros es barro o bajareque, carrizo, bambú o palma; o no cuentan con servicio de agua potable, drenaje o suministro de energía eléctrica.

por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 2 de enero del año 2013, mientras que el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias ya no fue considerado en el Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, como un programa social a cargo de la SEDESOL¹¹².

2.3.1.2 Atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social.- Conforme a lo previsto en el Reglamento Interior de la SEDESOL de fecha 19 julio de 2004, y sus reformas de 11 de julio de 2006, 8 de junio y 31 de julio de 2009, derogado por el nuevo reglamento interior del 24 de agosto de 2012 y sus reformas del 2 de julio de 2013, 15 de julio de 2013, 8 de septiembre de 2014 y 24 de abril de 2018¹¹³, tiene encomendado fortalecer el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación y seguimiento, de políticas sociales en las materias siguientes: a) Combate a la pobreza; b) Atención específica a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos (pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, colonos y marginados de las áreas urbanas); y c) Atención a los derechos de la niñez; de la juventud; de los adultos mayores, y de las personas con discapacidad, lo cual materializa a través de del diseño, ejecución y evaluación de programas sociales¹¹⁴ así como la celebración de contratos de

¹¹² Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, publicado en el DOF el 27 de noviembre de 2015, y abrogado a partir del 1 de enero de 2017 por Decreto del DOF publicado el 30 de noviembre de 2016, consultado en el sitio electrónico http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2016/PEF_2016_abro.pdf, el 9 de octubre de 2018.

¹¹³ Del análisis a las últimas reformas del Reglamento interior de la SEDESOL del 2 de julio de 2013, 8 de septiembre de 2014 y 24 de abril de 2018, se advierte una reducción de su aparato burocrático, en cuanto a subsecretarías como direcciones generales.

¹¹⁴ Cabe referir que el 5 de septiembre de 2018, se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se crea el Sistema de Información Social Integral y se emiten sus Lineamientos, en el cual se establece que la SEDESOL deberá integrar un Padrón de Beneficiarios de los programas de desarrollo social, como un instrumento de política social, que tiene por objeto, conocer las características demográficas y socioeconómicas de los beneficiarios de los programas de desarrollo social, de verificar que las personas que reciban los apoyos o servicios correspondan con la población objetivo definida en las reglas de operación de cada programa de desarrollo social, así como determinar las necesidades de atención y la aplicación de los programas de desarrollo social especificados en el Plan Nacional de Desarrollo Social; correspondiendo a la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios, desarrollar, administrar y operar los instrumentos y sistemas que permitan a las unidades administrativas, los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría y las entidades del sector capturar, validar y actualizar la información socioeconómica, demográfica y geográfica de las poblaciones objetivo y beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social a partir de la infraestructura informática; así como promover la eficiencia de la planeación y operación de los

adquisiciones, arrendamientos y de servicios, funciones que serán analizadas a continuación:

2.3.1.2.1 Los programas sociales.- Los programas sociales de lucha contra la pobreza tienen una función redistributiva de la riqueza, *“por lo que la determinación de los derechos que deben garantizarse y los riesgos que la sociedad está dispuesta a asumir como responsabilidad colectiva, debe conducir a la definición explícita de los bienes de carácter público de los cuales el Estado se hace insustituible e indelegablemente responsable, al margen de si su prestación esté en manos de instituciones públicas o privadas”*¹¹⁵, por tal motivo, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se señala que los programas que otorgan subsidios, entre ellos los ejecutados por la Secretaría de Desarrollo Social¹¹⁶, se encuentran sujetos a reglas de operación, con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia; las cuales son emitidas por el titular de la

Programas de Desarrollo Social mediante la confrontación de datos para identificar concurrencias y posibles duplicidades en la asignación de apoyos o servicios, la focalización de las intervenciones conforme a los criterios de elegibilidad correspondientes y la georreferenciación de la infraestructura social, con base en la información entregada por las unidades administrativas, los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, las entidades del Sector coordinado por ésta, otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las entidades federativas y municipios.

¹¹⁵ La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad (Síntesis), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el trigésimo primer período de sesiones de la Comisión (Montevideo, Uruguay, 20 al 24 de marzo del 2006), pp. 20.

¹¹⁶ Programas sociales ejecutados por la SEDESOL al 30 de diciembre de 2018 y sus delegaciones estatales (centralización administrativa): Seguro de vida para madres jefas de familia, 3x1 para migrantes, Pensión para Adultos Mayores, Empleo Temporal, Atención a jornaleros agrícolas, Apoyo Alimentario, Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras y Comedores comunitarios

Asimismo, existen programas sociales que son ejecutados por otros entes públicos sectorizados a SEDESOL ya sean desconcentrados o descentralizados, a saber: a) Programa de coinversión social y Programa de apoyos a las instancias de mujeres (a cargo de INDESOL), b) Desarrollo Humano Oportunidades (a cargo de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social), c) Programa de abasto rural (a cargo de DICONSA, S.A. de C.V.), d) Programa de abasto social de leche (a cargo de LICONSA, S.A. de C.V.), Apoyos a la artesanía mexicana a través de ocho vertientes: capacitación Integral y/o asistencia Técnica; apoyos para impulsar la producción; vertiente de acopios de artesanías; apoyos para la promoción artesanal en ferias y/o exposiciones; concursos de arte popular; apoyos para la salud visual; acciones para el desarrollo de espacios artesanales en destinos turísticos y apoyos para proyectos artesanales estratégicos (a cargo del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías “FONART”), y Programa de Fomento a la economía social (a cargo del Instituto Nacional de la Economía Social “INAES”).

dependencia y se publican en el DOF a más tardar el 31 de diciembre anterior al ejercicio en que estarán vigentes, mismas que deben contar con las características siguientes:

- El cuerpo de las reglas de operación deberá contener los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga.
- Deberán establecer los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo. Estos deben ser precisos, definibles, mensurables y objetivos;
- Debe describirse completamente el mecanismo de selección o asignación, con reglas claras y consistentes con los objetivos de política del programa, para ello deberán anexar un diagrama de flujo del proceso de selección.
- Para todos los trámites deberá especificarse textualmente el nombre del trámite que identifique la acción a realizar.
- Se deberán establecer los casos o supuestos que dan Derecho a realizar el trámite así como la forma de realizar el trámite.
- Sólo podrán exigirse los datos y documentos anexos estrictamente necesarios para tramitar la solicitud y acreditar si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad.
- Se deberán definir con precisión los plazos que tiene el supuesto beneficiario, para realizar su trámite, así como el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad.
- Se deberán especificar las unidades administrativas ante quienes se realiza el trámite o, en su caso, si hay algún mecanismo alternativo.

2.3.1.2.2 La celebración de contrataciones de bienes y servicios.- Derivado de la solicitud de acceso a la información pública 0002000102517 que realicé a la Secretaría de Desarrollo Social, ésta comunicó que durante el período comprendido de los años 2011 a 2017, celebró 48¹¹⁷ contratos con universidades públicas estatales para que le proporcionaran diversos servicios, mismos que fueron

¹¹⁷ Fuente: Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública 0002000102517, de fecha 18 de agosto de 2017.

efectuadas en términos del artículo 1 penúltimo párrafo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 4 del Reglamento del citado ordenamiento. Esa normatividad, establece que los contratos administrativos celebrados entre dependencias o entes públicos se encuentran fuera del ámbito de aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, únicamente cuando la entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, tenga capacidad para hacerlo por sí misma, sin requerir celebrar contratos con terceros, o en su defecto, no requiera la contratación con terceros en un porcentaje mayor al 49% del importe total del contrato celebrado. En razón de ello, cuando se pretenda asignar un contrato o pedido en atención al quinto párrafo del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de forma previa a la firma del contrato, el Área contratante debe solicitar a la entidad que funja como proveedor, la documentación que acredite que cuenta con la capacidad técnica, material y humana para la realización del objeto del contrato y que, por ello, no requerirá de la contratación con terceros en un porcentaje mayor al señalado, por lo que en el supuesto de que no se encuentre en dicho supuesto, invariablemente, el contrato debe sujetarse a las formalidades y procedimientos establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, o sea debe adjudicarse el contrato a través de licitaciones públicas.

2.4 La vigilancia del órgano interno de control a las funciones de la Secretaría de Desarrollo Social.

2.4.1 La fiscalización de recursos económicos públicos.- Como previamente expuse, el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social a través de su Área de Auditoría Interna determinó en su Plan Anual de Trabajo, las auditorías, revisiones y visitas de inspección que se requerían para corroborar si la dependencia cumplía con la normatividad, programas y metas establecidos así como evaluar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, además de proponer las medidas preventivas y correctivas que apoyen el logro de sus fines, por lo que dichas acciones de fiscalización se encontraban circunscritas en el *Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización*

de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección, emitido por la SFP, difundido en el DOF el 12 de julio de 2010 y reformado el 16 de junio de 2011¹¹⁸.

Al respecto, derivado de las consultas de información pública gubernamental que efectuó a la SFP, en particular por lo que hace a la fiscalización del período de 2011 a 2017, relativa a los programas sociales Pensión para Adultos Mayores y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras así como a contrataciones celebradas en términos del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se desprendió que en esa temporalidad, el Área de Auditoría Interna del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social realizó por lo que hace a los programas citados 9 y 14 auditorías respectivamente, de las cuales no advirtió el incumplimiento a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo tanto, no se detectó el desvío de recursos económicos públicos que generaran daños cuantificables al erario público.

En lo relativo a las contrataciones efectuadas por la SEDESOL en términos del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el Área de Auditoría Interna del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social en la etapa de alusión, realizó cinco auditorías a este tipo de contrataciones, en las que igualmente no determinó el incumplimiento a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos¹¹⁹.

2.4.2 De las investigaciones por presuntas irregularidades administrativas, realizadas en el período de 2011 a 2017.- De la consulta de acceso a la información pública número 0002700170817 que realicé el 4 de agosto de 2017, fue proporcionado por la SFP un listado que contiene el total de los expedientes turnados por el Área de Quejas al Área de Responsabilidades durante los años 2011 a 2017, en el que se precisa las faltas administrativas imputables a los servidores públicos de la SEDESOL. En esa temporalidad, fueron remitidos un total de 2,503

¹¹⁸ Cabe referir que la disposición normativa en comento con motivo de las reformas en materia de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción del 27 de mayo de 2015, fue reformada el 23 de octubre de 2017.

¹¹⁹ Respuesta de fecha 21 de diciembre de 2017 a la solicitud de acceso a la información pública 0002700445317.

expedientes, mismos que en un 97.1 por ciento fueron asuntos que derivaron de omisiones o presentaciones extemporáneas de declaraciones de situación patrimonial, y la minoría (3 por ciento aproximadamente), fueron relativas a las irregularidades señaladas por la Auditoría Superior de la Federación en Informes de Resultados a las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios fiscales 2011 a 2016.¹²⁰ La anterior información adquiere relevancia si se toma en consideración la “Evaluación del funcionamiento del OIC en la Secretaría de Desarrollo Social en el Contexto de su Sistema de Control Interno” con número 15-0-27100-13-0288¹²¹, realizado en el año 2015 por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que tuvo por objetivo analizar los programas anuales de trabajo de los ejercicios fiscales 2012 a 2016 emitidos por el OIC en SEDESOL, de cuyo resultado la ASF emitió 30 (treinta) recomendaciones al OIC en SEDESOL, la más sobresaliente fue la inclusión en su Programa Anual de Trabajo de actividades de vigilancia y fiscalización que fortalezcan el componente administración de riesgos del Sistema de Control Interno Institucional, tales como: a) la participación activa del Órgano Interno de Control en el proceso de administración de riesgos; b) la verificación de la implementación de la metodología de administración de riesgos que le permita identificar, analizar, evaluar, atender, monitorear y comunicar los riesgos que puedan obstaculizar o impedir el cumplimiento de sus objetivos y metas institucionales; c) la evaluación de riesgos que incluya los de corrupción y considerara los factores que influyen en la gravedad, prontitud y constancia del riesgo, d) la probabilidad de la pérdida de los recursos públicos y el impacto en las operaciones, informes y actividades sustantivas; entre otras, con la finalidad de fortalecer el Sistema de Control Interno Institucional, ya que en sus diversos planes anuales de trabajo el OIC en SEDESOL no incluyó actividades relevantes de vigilancia y fiscalización para fortalecer el componente administración de riesgos, recomendaciones que al 31 de marzo de 2017 no habían sido atendidas por el OIC en SEDESOL, como se desprende del “Estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas, con corte al 31

¹²⁰ Respuesta de acceso a la solicitud de acceso a la información pública número 0002700170817

¹²¹ Obtenido del sitio electrónico de la Auditoría Superior de la Federación https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0288_a.pdf

de marzo de 2017, Anexo 26, Desarrollo Social”¹²², de tal manera que, la ASF concluyó que la gestión realizada por el OIC en la SEDESOL durante el período comprendido de 2012 a 2016, no incidió en el fortalecimiento del Sistema de Control Interno Institucional de la dependencia, ya que los programas, áreas y procesos sustantivos, no fueron supervisadas de manera suficiente; sus recomendaciones no generaron valor agregado, ni detectaron la causa origen de los problemas, por lo cual existió recurrencia en las irregularidades y deficiencias determinadas en las revisiones; además, en general, no se promovieron sanciones a los servidores públicos que infringieron la normativa. Asimismo, concluyó que la SFP si bien realizó algunas acciones de capacitación y verificación, no proporcionó acompañamiento ni seguimiento de las actividades realizadas por el OIC en la SEDESOL. Dichas conclusiones, en consideración de algunos doctrinarios que se han dedicado a estudiar la corrupción, señalan que determinados actores o instituciones son los responsables de la corrupción sistémica ya que tiene su origen en la debilidad o ausencia de instituciones que controlen y sancionen los desvíos de poder¹²³, entendiéndose a la corrupción como un fenómeno que aqueja a la sociedad que suele manifestarse cuando surgen fallas en el funcionamiento de las instituciones públicas o limitaciones en los ordenamientos jurídicos vinculados con la función pública, generando condiciones que son aprovechadas para la práctica eventual o sistemática de conductas indebidas e ilegales en los diversos ámbitos de la gestión gubernamental, disminuyendo así la confianza y la credibilidad social en las autoridades¹²⁴. Por lo expuesto, la evaluación efectuada por ASF es un diagnóstico importante ya que plasma las deficiencias de coordinación y dirección de la SFP sobre el OIC en SEDESOL, de las cuales es necesario realizar acciones y estrategias para mejorar esas áreas de oportunidad, ya que de no corregirse

¹²² Consultado en el sitio electrónico de la Auditoría Superior de la Federación en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/Camara_Diputados/2017/310317/index.html#, el 22 de mayo de 2017.

¹²³ Conf. Salazar, Ugarte. Pedro, et. al. *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, pp. 224 a 227.

¹²⁴ Castañeda Ávila, Eunice Beatriz. Responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Distrito Federal, con base en la teoría de la acción comunicativa, en *Alegatos*, número 78, México, Universidad Autónoma de México Iztapalapa, mayo-junio 2011, pp.441.

podrían obstaculizar el cumplimiento de las atribuciones que el Sistema Nacional Anticorrupción¹²⁵ impone a los órganos internos de control.

¹²⁵ Nota: El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el DOF el 1 de octubre de 2007, fue derogado mediante la reforma del 2 de enero de 2013 cuyo artículo segundo transitorio determinó la desaparición de la Secretaría de la Función Pública que continuaría en el ejercicio de sus atribuciones en tanto fuese creado el organismo constitucional autónomo especializado en materia anticorrupción, situación retomada por el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 del ejecutivo federal aprobado y publicado en el DOF el 20 de mayo de 2013¹²⁵, sin embargo, el referido órgano no se constituyó, subsistiendo la Secretaría de la Función Pública como uno de los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción.

CAPITULO 3.- REFORMAS A LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DERIVADAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

3.1 Reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción.- El 27 de mayo de 2015, fueron publicadas en el DOF las reformas a los artículos 73, fracción XXIX-H, 108, 109, fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente vigentes. La reforma tiene como propósito erradicar la corrupción mediante la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), integrado por las autoridades federales, locales y municipales, que cuentan con atribuciones en las materias de: a) responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, y b) fiscalización y control de recursos públicos; previéndose que los servidores públicos federales, estatales y municipales de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y aquéllos que desempeñen actividades en los organismos a los que la Constitución Federal o Locales otorguen autonomía¹²⁶, así como los particulares, pueden ser sujetos de sanciones administrativas derivado de la comisión de faltas administrativas. Éstas se clasifican en graves y no graves, ambas pueden ser investigadas por los órganos internos de control o la Auditoría Superior de la Federación, pero la resolución de las faltas administrativas graves compete a

¹²⁶ La última reforma del artículo 108 de la CPEUM del 29 de enero de 2016, señala como servidores públicos a: los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

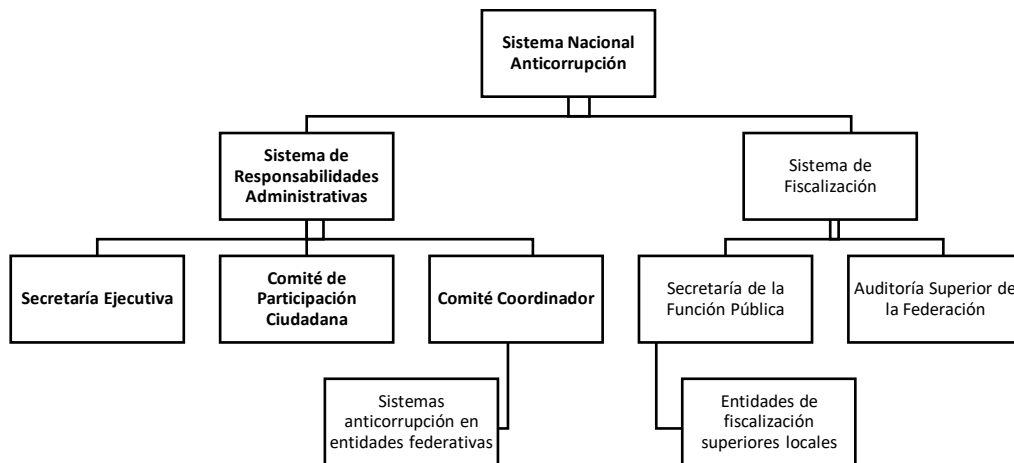
Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

...

los tribunales de justicia administrativa ya sea federal o local. La regulación en cuanto a la descripción de las faltas y sanciones administrativas y el procedimiento, se encomendaron al Congreso de la Unión en términos del artículo segundo transitorio del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, deber constitucional que fue cumplimentado al publicarse la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y las reformas a diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de control interno del ejecutivo federal, publicadas en el DOF el 18 de julio de 2016, de cuyo análisis se advierte la subsistencia de la SFP como uno de los elementos rectores del combate a la corrupción. Por lo que en este capítulo, analizo las referidas leyes, efectuando un comparativo de semejanzas y diferencias entre la LFRASP y la LGRA, en cuanto a la descripción de las faltas administrativas y sanciones, y los problemas que en el ámbito de aplicación temporal ha suscitado la LGRA. De igual manera, señalo la intervención que tiene la SFP, así como las medidas que ha implementado para la operatividad del SNA, para finalmente exponer cómo se desarrolla la responsabilidad de los servidores públicos en España, Chile y Uruguay.

3.1.1 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.- Establece como directrices en el desempeño de la función pública la legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito, así como las bases de coordinación entre las autoridades administrativas y fiscalizadoras de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del sistema de responsabilidades administrativas y el sistema nacional de fiscalización. Para facilitar la comprensión de los sistemas y los elementos que los conforman se inserta el diagrama siguiente:



Fuente: El esquema es propio

3.1.2 El Sistema Nacional de Fiscalización.- Es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, sus integrantes son la Auditoría Superior de la Federación; la SFP; las entidades de fiscalización superiores locales, todos integrados en un Comité Rector, que deberán homologar los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización, las cuales serán obligatorias para todos los integrantes del mismo. Asimismo, dentro de sus directrices se encuentran evitar duplicidades y omisiones en el trabajo de los órganos de fiscalización, la mayor cobertura de la fiscalización de los recursos públicos, y emitir información relevante en los reportes de auditoría y fiscalización, con lenguaje sencillo y accesible, que contribuya a la toma de decisiones públicas, la mejora de la gestión gubernamental, y a que el ciudadano común conozca cómo se gasta el dinero de sus contribuciones, así como la máxima publicidad en los resultados de la fiscalización.

3.2 El Sistema de Responsabilidades Administrativas.- Su objeto es establecer los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y de aquellas que podrían constituir hechos de corrupción en términos del Código Penal Federal.

3.2.1 Sujetos que lo integran.- Tiene como órgano rector al Comité Coordinador, conformado por los titulares o presidentes de los siguientes entes: la Auditoría Superior de la Federación, la SFP, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Consejo de la Judicatura Federal, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Secretaría Ejecutiva y un Comité de Participación Ciudadana, por lo que dentro de sus atribuciones se encuentran:

- 1) Establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales.
- 2) Diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.
- 3) Emisión de las bases para el funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional que estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional.
- 4) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia del cual podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno, por lo que las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

3.2.2 La Secretaría Ejecutiva.- Conforme a lo previsto en el artículo 24 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y el Estatuto orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, publicado en el DOF el 21 de julio de 2017, tiene la naturaleza de un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, el cual tiene por objeto apoyar al Comité Coordinador del Sistema Nacional

proveyendo la asistencia técnica así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, cuenta con un secretario técnico, un órgano de gobierno y una comisión ejecutiva, tiene las atribuciones indelegables previstas en los artículos 15, segundo párrafo, y 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, así como de nombrar y remover, por mayoría calificada de cinco votos, al Secretario Técnico, de conformidad con lo establecido por esa Ley.

Con relación a sus actividades, es la responsable de emitir los protocolos, estándares, reglamentos, especificaciones técnicas y cualquier normativa necesaria para la operatividad del SNA, dentro de las que se encuentran, por el momento, los siguientes: “Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el análisis para la implementación y operación de la plataforma digital nacional y las bases para el funcionamiento de la plataforma digital nacional”, y el “Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el formato de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses; y expide las normas e instructivo para su llenado y presentación”, publicados en el DOF el 23 de octubre así como el 16 de noviembre de 2018, respectivamente.

3.2.3 Comité de Participación Ciudadana (CPC).- Está integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, estableciéndose en el artículo 18 y cuarto transitorio de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del mismo, la Cámara de Senadores debía designar a los integrantes de la Comisión de Selección¹²⁷, la cual una vez que agotó los requisitos legales respectivos el 30 de enero de 2017, designó a los cinco miembros del CPC¹²⁸, quienes se encuentran

¹²⁷ El Senado de la República constituyó una Comisión de selección que emitieron una convocatoria pública para que se presentaran postulaciones de aspirantes a ocupar uno de los cargos del CPC.

¹²⁸ En el Acuerdo del Pleno de la Comisión de Selección se otorgó el nombramiento a los a CC. Jacqueline Peschard Mariscal (Presidente), Mariclaire Acosta Urquidi, Alfonso Hernández Valdez, José Octavio López Presa y. Luis Manuel Pérez de Acha, como integrantes del CPC del Sistema Nacional Anticorrupción (información consultada el 12 de mayo de 2017, en el sitio electrónico del CPC http://www.comisionsna.mx/wp-content/uploads/2017/02/2017-Acuerdo_Comision_Seleccion_nombramiento_CPS-Documento.pdf).

sujetos al régimen de responsabilidades que determina el artículo 108 constitucional, sin que guarden relación laboral alguna con el Estado ya que fueron contratados en la vía civil a través de contratos de prestación de servicios por honorarios; asimismo, sus integrantes no podrán ocupar, durante el tiempo de su encargo que es de cinco años, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al CPC y a la Comisión Ejecutiva; sus atribuciones consisten en: acceder sin ninguna restricción, por conducto del Secretario Técnico, a la información que genere el Sistema Nacional Anticorrupción, con la finalidad de opinar y realizar propuestas, sobre la política nacional y las políticas integrales respecto de los rubros siguientes: a) proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para la operación de la plataforma digital nacional y el sistema electrónico de denuncia y queja; b) mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción; c) indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política nacional, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Nacional; d) Realizar observaciones, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, a los proyectos de informe anual del Comité Coordinador; e) proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, la emisión de recomendaciones no vinculantes.

3.2.4 La Plataforma Digital Nacional.- Es un sistema electrónico para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno responsables del Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema de Responsabilidades Administrativas, y

Cabe señalar que la designación del presidente del comité es por un año, por lo que la gestión de la C. Jacqueline Peschard Mariscal transcurrió del 9 de febrero de 2017 al 09 de febrero de 2018, al respecto véase el Informe anual del CPC 2017, consultado el 11 de mayo de 2018, en el sitio electrónico del CPC: <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/FINAL-FINAL.pdf>.

Por lo anterior, el CPC en 2018 está conformado por Mariclaire Acosta Urquidi (Presidente), Alfonso Hernández Valdez, José Octavio López Presa, Luis Manuel Pérez de Acha e Irene Levy Mustri. (Información obtenida el 10 de octubre de 2018 en el sitio electrónico del CPC).

contará por lo menos con los siguientes sistemas electrónicos: **1.** Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; **2.** Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas; **3.** Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados¹²⁹; **4.** Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización; **5.** Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y **6.** Sistema de Información Pública de Contrataciones. Al respecto, el 23 de octubre de 2018 se publicó en el DOF el “Acuerdo mediante el cual el comité coordinador del sistema nacional anticorrupción emite el análisis para la implementación y operación de la plataforma digital nacional y las bases para el funcionamiento de la plataforma digital nacional”, en el cual se establece que la Secretaría Ejecutiva será responsable de emitir los protocolos, estándares, reglamentos, especificaciones técnicas y cualquier normativa necesaria para la operatividad de la plataforma digital nacional, los cuales serán obligatorios para todos los proveedores, concentradores y encargados a nivel federal, estatal y municipal.

3.3 Intervención de la Secretaría de la Función Pública y de los órganos internos de control en el sistema de responsabilidades administrativas.

3.3.1 Acuerdos emitidos por la Secretaría de la Función Pública.- Derivado de las reformas constitucionales de 25 de mayo de 2015, es importante destacar, que previamente a la publicación del nuevo Reglamento interior de la SFP del 18 de julio de 2017, esa dependencia como uno de los ejecutores principales de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, emitió diversos acuerdos relacionados con las directrices que rigen la actuación de aquellos, por lo que, el 20 de agosto de 2015 publicó en el DOF el *Acuerdo que tiene por objeto*

¹²⁹ Tiene como finalidad que las sanciones impuestas a Servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hechos de corrupción en términos de la legislación penal, queden inscritas dentro del mismo y su consulta deberá estar al alcance de las autoridades cuya competencia lo requiera, precisándose que solamente tendrán el carácter de públicas las sanciones impuestas por faltas administrativas graves, y las no graves quedarán registradas para efectos de eventual reincidencia, pero no serán públicas.

emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública así como los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés y el Acuerdo por el que se expide el protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, y posteriormente, el 25 de abril de 2016, los Lineamientos para la atención, investigación y conclusión de quejas y denuncias, en los que se establecen los trámites y temporalidad que deben agotar las áreas de quejas de los OIC's, para la investigación y conclusión de expedientes por presuntas irregularidades administrativas.

3.3.2 Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control interno del ejecutivo federal.- Entró en vigor el 19 de julio de 2016, su artículo Segundo Transitorio derogó lo previsto en la reforma del 2 de enero de 2013, en cuanto a la desaparición de la SFP y su sustitución por el organismo constitucional autónomo especializado en materia anticorrupción; por lo que la SFP subsiste actualmente como la dependencia encargada del control interno y combate de la corrupción en la administración pública federal centralizada y descentralizada. Al respecto, sus atribuciones que vino ejerciendo en las materias de bienes inmuebles federales y desincorporación de activos de la Administración Pública Federal fueron transferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público¹³⁰, conservando las de control gubernamental, bienes muebles, recursos humanos, inspección del ejercicio

¹³⁰ Ver artículo 31, fracciones XXI, XXIX, XXX y XXX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor. Al respecto, INDAABIN fue reubicado en la organización administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como un órgano desconcentrado al mismo, en términos de lo previsto por el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Reglamento de la Secretaría de la Función Pública, publicados en el DOF el 12 de enero de 2017 así como el Transitorio Tercero del Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

del gasto público federal, adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector Público y obra pública así como responsabilidades administrativas, en los términos siguientes:

Materia	Funciones
Control gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> - Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo. Lo anterior, sin menoscabo de las bases y principios de coordinación y recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. - Vigilar, en colaboración con las autoridades que integren el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. - Fiscalizar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, 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 y remover a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño; - Designar y remover para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada y comisarios públicos de los órganos de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y de la Procuraduría General de la República; así como normar y controlar su desempeño;
Control gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> - Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los citados órganos internos de control; quienes 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; - Colaborar en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización, en el establecimiento de las bases y principios de coordinación necesarios, que permitan el mejor cumplimiento de las responsabilidades de sus integrantes; Implementar las acciones que acuerde el Sistema Nacional Anticorrupción, en términos de las disposiciones aplicables. - Informar periódicamente al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, así como al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como del resultado de la revisión del ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales, y promover ante las autoridades competentes, las acciones que procedan para corregir las irregularidades detectadas. - Establecer mecanismos internos para la Administración Pública Federal que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas. - Definir la política de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. - Formular y conducir en apego y de conformidad con las bases de coordinación que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la integridad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los

	<p>particulares a la información que aquélla genere; así como promover dichas acciones hacia la sociedad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Emitir normas, lineamientos específicos y manuales que, dentro del ámbito de su competencia, integren disposiciones y criterios que impulsen la simplificación administrativa, para lo cual deberán tomar en consideración las bases y principios de coordinación y recomendaciones generales que emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Conducir las políticas, establecer las normas y emitir las autorizaciones y criterios correspondientes en materia de planeación y administración de recursos humanos, contratación del personal, Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, estructuras orgánicas y ocupacionales, de conformidad con las respectivas normas de control de gasto en materia de servicios personales. - Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Inspección del ejercicio del gasto público federal	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la coordinadora de sector correspondiente, auditorías, revisiones y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de examinar, fiscalizar y promover la eficiencia y legalidad en su gestión y encargo.
Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Obra Pública	<ul style="list-style-type: none"> - Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes. - Establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de dichas contrataciones públicas; proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las mencionadas leyes que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y promover, con la intervención que corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal, la coordinación y cooperación con los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, las entidades federativas y demás entes públicos encargados de regímenes de contratación pública, con excepción de las empresas productivas del Estado, a efecto de propiciar en lo procedente la homologación de políticas, normativas y criterios en materia de contrataciones públicas, que permita contar con un sistema de contrataciones públicas articulado a nivel nacional;
Responsabilidades administrativas	<ul style="list-style-type: none"> - Llevar y normar el registro de servidores públicos de la Administración Pública Federal, recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y de intereses que deban presentar, así como verificar su contenido mediante las investigaciones que resulten pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables. También registrará la información sobre las sanciones administrativas que, en su caso, les hayan sido impuestas. - Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como substanciar los procedimientos correspondientes conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por sí, o por conducto de los órganos internos de control que correspondan a cada área de la Administración Pública Federal; para lo cual podrán aplicar las sanciones que correspondan en los casos que no sean de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, cuando se trate de faltas administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante ese Tribunal; así como presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones aplicables;

Nota: El esquema es propio

3.3.3 Ley General de Responsabilidades Administrativas.- Fue publicada en el DOF el 18 de julio de 2016, abrogó a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a partir del 19 de julio de 2017, encontrándose actualmente vigente, están obligados a su cumplimiento los servidores públicos federales y locales adscritos a: los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, organismos constitucionales autónomos, integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, y de los organismos constitucionales autónomos, representantes de elección popular, así como los particulares. Las autoridades facultadas para su aplicación son: la SFP y sus homólogas en las entidades federativas; los órganos internos de control; la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas; sección competente en materia de responsabilidades administrativas de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o las salas especializadas; Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; poderes judiciales de los estados y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, así como sus consejos de la judicatura respectivos; unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado. En el artículo 7 la LGRA señala las directrices que rigen la actuación de los servidores públicos como son: la disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, por lo que ante su incumplimiento pueden derivarse faltas administrativas graves o no graves.

3.3.3.1 De las faltas administrativas

Directriz	Valor tutelado	Conductas que los vulneran	Tipo de falta administrativa
<p>- Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución</p> <p>-Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de</p>	legalidad	<p>- Incumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, aplicables a su empleo, cargo o comisión, previstas en las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas correspondientes.</p> <p>- No observar en el desempeño de las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas las disposiciones de disciplina y respeto previstas en el Código de ética, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar.</p> <p>- No denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas.</p>	No graves, reguladas en el artículo 49 de la LGRA

<p>sus funciones, facultades y atribuciones.</p> <p>- Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades</p>	<p>profesionalismo</p>	<p>- No presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley;</p> <p>- No cerciorarse antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés.</p> <p>Omitir registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad.</p> <p>No impedir o evitar el uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos, de la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad.</p> <p>No colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte.</p>	<p>No graves, reguladas en el artículo 49 de la LGRA</p>
<p>Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización</p>	<p>honradez</p>	<p>(Cohecho).- El servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, 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 parte.</p> <p>(Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés).- El servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés</p>	<p>grave, artículo 52 de la LGRA</p> <p>grave, artículo 60 de la LGRA</p>
<p>Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población</p>	<p>lealtad</p>	<p>(Peculado). - El servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.</p> <p>(Utilización indebida de información).- El servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus</p>	<p>grave, artículo 53 de la LGRA</p>

		<p>condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento, considerándose como tal la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.</p> <p>La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.</p> <p>(Contratación indebida).- El servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional.</p>	<p>grave, artículos 55 y 56 de la LGRA</p> <p>grave, artículo 59 de la LGRA</p>
<p>Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;</p>	<p>Imparcialidad, objetividad</p>	<p>(Actuación bajo conflicto de interés).- El servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.</p> <p>Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.</p> <p>Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.</p> <p>(Encubrimiento).- El servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento</p> <p>(Obstrucción de justicia).- Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:</p> <p>I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;</p> <p>II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una Falta administrativa grave, Faltas de particulares o un acto de corrupción, y</p>	<p>grave, artículo 58 de la LGRA</p> <p>grave, artículo 62 de la LGRA</p> <p>grave, artículo 64 de la LGRA</p>

		III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido	
Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades	Profesionalismo, eficacia	(Abuso de funciones). - El servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí, o para su cónyuge, parientes consanguíneos, 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 parte o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público	grave, artículo 57 de la LGRA
Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;	Eficiencia, rendición de cuentas	(Tráfico de influencias). - Artículo 61. Cometerá tráfico de influencias el servidor público que utilice 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, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley. (Desvío de recursos). - Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables	grave, artículo 61 de la LGRA grave, artículo 54 de la LGRA

Nota: El esquema es propio

3.3.3.2 Del procedimiento

3.3.3.2.1 Procedimiento para la investigación de actos u omisiones constitutivos de faltas administrativas.- Es facultad de autoridades investigadoras (a cargo de las áreas de quejas y auditoría interna de los órganos internos de control, Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas; sección competente en materia de responsabilidades administrativas de la sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o las salas especializadas; Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; poderes judiciales de los estados y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, así como sus consejos de la judicatura respectivos; unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado), quienes de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas tienen encomendado: a) realizar investigaciones oportunas, exhaustivas y eficientes, debidamente fundadas y motivadas, por lo que tendrán la carga de la prueba para

demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas; b) determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones de faltas administrativas; c) Si no se encontraren elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, emitir un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, d) Si se cuenta con elementos para acreditar la existencia de la falta administrativa, sea o no grave, se emitirá un acuerdo de calificación de falta administrativa y un informe de presunta responsabilidad administrativa (atendiendo a los requisitos del artículo 194 de la LGRA), mismos que en conjunto con el expediente de investigación se presentan ante la autoridad substanciadora (Área de Responsabilidades).

3.3.3.2.2 Procedimiento de responsabilidad.- La LGRA prevé que en el caso de faltas administrativas no graves, una vez admitido el informe de presunta responsabilidad administrativa, la autoridad sustanciadora emplazará al presunto responsable señalando fecha para la celebración de la audiencia de ley a fin de que comparezca al procedimiento de responsabilidad administrativa y para que el emplazamiento se entienda realizado, se le deberá entregar copia certificada del informe de presunta responsabilidad administrativa y del acuerdo por el que se admite; de las constancias del expediente de presunta responsabilidad administrativa integrado en la investigación, así como de las demás constancias y pruebas que hayan aportado u ofrecido las autoridades investigadoras para sustentar el citado informe. Posteriormente, tendrá verificativo la audiencia de ley, la cual es pública, agotado lo anterior, la autoridad substanciadora emite el acuerdo de admisión de pruebas¹³¹ que corresponda en el que ordenará las diligencias necesarias para su preparación y desahogo; concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la autoridad substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos y una vez agotado, la autoridad resolutora declarará cerrada la

¹³¹ Es importante tomar en consideración que la LGRA emplea la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a diferencia de la LFRASP que preveía la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que el actual procedimiento de responsabilidades administrativas solamente admite como pruebas las documentales (sean públicas o privadas), información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología, la prueba pericial y testimonial, excluyendo la prueba presuncional.

instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda.

Ahora, por lo que hace al procedimiento por faltas administrativas graves, da inicio cuando las autoridades substanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, por lo que procederán a citar al presunto responsable, señalando fecha para la celebración de la audiencia de ley; agotado lo anterior la autoridad substanciadora enviará al Tribunal competente los autos originales del expediente. Posteriormente, el Tribunal verificará que la falta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la Autoridad substanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto para las faltas no graves.

3.3.3.3 Semejanzas y diferencias de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas:

En ambas leyes se prevén directrices para salvaguardar valores inherentes a la función pública, por lo que en caso de su incumplimiento se generan faltas administrativas graves o no graves, cuyas sanciones se imponen tomando en cuenta los daños y/o perjuicios causados al Estado. En términos generales, la mayoría de las faltas administrativas graves y no graves previstas en la LFRASP, fueron retomadas por la LGRA, como se analiza en el apartado siguiente:

3.3.3.3.1 Análisis comparativo de la LGRA y la LFRASP en cuanto a la descripción de las faltas administrativas no graves y graves.

Semejanzas de faltas administrativas no graves

Valores tutelados	FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES LFRASP	FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES LGRA
Legalidad y eficiencia,	<p>No cumplir el empleo, cargo o comisión o servicio encomendado; ejecutar actos u omisiones que causen la suspensión o deficiencia (artículo 8, fracción I)</p> <p>-Incumplir mediante acto u omisión de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público (artículo 8, fracción XXIV)</p>	<p>- Incumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, aplicables a su empleo, cargo o comisión, previstas en las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas correspondientes (artículo 49, fracción I)</p>

	- Incumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos Públicos (artículo 8, fracción II)	
Profesionalismo, objetividad, integridad (incorporado en la LGRA)	Omitir 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; (artículo 8, fracción VI)	- No observar en el desempeño de las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas las disposiciones de disciplina y respeto previstas en el Código de ética, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar (artículo 49, fracción I).
Lealtad	No 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 pudiera constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables (artículo 8, fracción XVIII).	-No denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas (artículo 49, fracción II).
Legalidad	No presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley (artículo 8, fracción XV. Esta conducta se consideraba grave).	No presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por la Ley (artículo 49, fracción IV).
Eficiencia, honradez	No custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, así como el no impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos (artículo 8, fracción V).	Omitir registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información, así como el no impedir o evitar el uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos, que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad el servidor público (artículo 49, fracción V).
Eficiencia, profesionalismo	No supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; (artículo 8, fracción XVII).	No supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo (artículo 49, VI)
Rendición de cuentas (incorporado en la LGRA)	No rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas; no coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, no proporcionar la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes (artículo 8, fracción IV).	No rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables (artículo 49, VII).
Eficiencia, legalidad	-No proporcionar la documentación e información que le sea requerida por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los Derechos humanos (artículo 8, fracción XXIX A) y por el Instituto Nacional Electoral (artículo 8, fracción XXIX-C).	No colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte (artículo 49, fracción VIII).

Semejanzas de faltas administrativas graves

Valor tutelado	FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES LFRASP	FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES LGRA
honestidad, profesionalismo lealtad	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; (artículo 8, fracción X).	(Contratación indebida). - El servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional (artículo 59).
Imparcialidad, objetividad	<p>- Omitir 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 (artículo 8, fracción XI).</p> <p>- 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 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 (artículo 8, fracción XIV).</p>	<p>Actuación bajo conflicto de interés).- El servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.</p> <p>Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos. Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos. (artículo 58).</p>
Profesionalismo, eficacia, integridad	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 para él o 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 (artículo 8, fracción XXII).	(Tráfico de influencias). - El servidor público que utilice 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, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley (artículo 61).
Eficiencia, rendición de cuentas	-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 (artículo 8, fracción IX).	(Desvío de recursos). - Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin

		fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables (artículo 54)
honradez, integridad	<p>8, fracción XIII.- 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 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 (artículo 8, fracción XIII).</p> <p>- Solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión (artículo 8, fracción XIII).</p>	(Cohecho). - El servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, 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 parte. (artículo 52).
Honradez, integridad	- Omitir información verídica en las declaraciones de situación patrimonial (artículo 8, fracción XV).	(Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés). - El servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés (artículo 60).
Imparcialidad, objetividad, honradez	<p>Adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, (artículo 8, fracción XXIII).</p> <p>Usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público (artículo 9, inciso b).</p>	(Utilización indebida de información). - El servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento, considerándose como tal la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público. La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año (artículos 55 y 56).

Nota: El esquema es propio.

3.3.3.3.2 Diferencias entre la LFRASP y la LGRA en cuanto a sus ámbitos de aplicación personal, territorial, material y temporal¹³².

a) *En cuanto a su ámbito de aplicación personal.*- La LFRASP solo era aplicable a servidores públicos federales adscritos a: Congreso de la Unión, Administración Pública Federal (salvo el presidente de la República), representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, organismos constitucionales autónomos, y personas que manejaban o aplicaban recursos públicos federales. Por su parte, la LGRA es de observancia general a servidores públicos federales, estatales y municipales (con excepción del titular del ejecutivo federal quien durante el tiempo de su encargo solo será sujeto de responsabilidad penal por delitos graves del orden común y traición a la patria)¹³³, tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves.

b) *En cuanto al ámbito de aplicación territorial.*- la LGRA es una ley general expedida por el Congreso de la Unión, tiene aplicación en todo el territorio de la República Mexicana, y por lo tanto, es de carácter concurrente con las leyes que emitan las legislaturas de las entidades federativas, *las cuales pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta*¹³⁴.

¹³² GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción a la Lógica jurídica*, México, Colofón, pp.15

¹³³ Delitos graves del orden común, previstos en el artículo del Código Penal Federal. Por lo que hace al delito de traición a la patria, el tipo está descrito en el artículo 123 del Código Penal Federal, enfocado principalmente a salvaguardar la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana contra actos de personas, grupos o gobiernos extranjeros.

¹³⁴ Conf. Tesis de jurisprudencia en materia constitucional P./J. 5/2010, publicada en el semanario judicial de la federación y su gaceta tomo XXXI, febrero de 2010.

c) *En cuanto a su ámbito de aplicación material.*- Del análisis comparativo entre la LFRASP y la LGRA, advertí diferencias en la descripción y calificación de algunas faltas administrativas y sus sanciones, a saber:

Diferencias faltas administrativas

Valor tutelado	LFRASP	LGRA
Eficiencia, rendición de cuentas	<p>No formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, e incumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos (8, fracción II. No era considerada falta grave).</p> <p>No 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; (8, fracción III. No era considerada falta grave).</p>	(Desvío de recursos). - Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables (artículo 54, falta grave).
Legalidad, objetividad	-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 (artículo 8, fracción XXII era falta grave).	- No cerciorarse antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés (artículo 49, fracción IX, falta no grave).
integridad	- No prevista	(Encubrimiento). - El servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento (artículo 62, falta grave).
Integridad, eficacia, honradez	No prevista	(Obstrucción de justicia). - Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando: I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente Ley y demás disposiciones aplicables; II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad

		competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una Falta administrativa grave, Faltas de particulares o un acto de corrupción, y III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido (artículo 64, falta grave).
Integridad, honradez, legalidad	<p>Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida (artículo 8, fracción VIII. Era considerada falta grave).</p> <p>Ejercer cualquier acto que implique abuso de un empleo, cargo o comisión (artículo 8, fracción I. No era considerada falta grave).</p> <p>Realizar cualquier acto que implicara el ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; (artículo 8, fracción I. No era considerada falta grave).</p>	<p>Conducta no prevista</p> <p>(Abuso de funciones).- El servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí, o para su cónyuge, parientes consanguíneos, 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 parte o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público (artículo 57, falta grave).</p>

Nota: El esquema es propio.

Sanciones faltas no graves

LFRASP	LGRA
<p>- Derivan del incumplimiento a los deberes previstos en el artículo 8, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, XVII, XVIII, XX, XXI y XXIV.</p> <p>Las sanciones consisten en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Amonestación privada o pública. - Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año. - Inhabilitación de 3 meses a un año, siempre que no se hayan causado daños o perjuicios. <p>Comentario: Es importante destacar que, si bien el incumplimiento a dichas fracciones era catalogado por el artículo 8 de la LFRASP como no graves, si se provocaba un daño al erario público la conducta podía considerarse</p>	<p>- Derivan del incumplimiento a los deberes previstos en el artículo 49 de la Ley, y que de las mismos se cause un daño o perjuicio por un monto que no exceda de dos mil veces el valor diario de la UMA¹³⁶, siempre que el acto u omisión se haya provocado de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves.</p> <p>- Las sanciones consisten en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Amonestación pública o privada. -Suspensión del empleo, cargo o comisión; por un período de 1 a 30 días naturales. -Destitución de su empleo, cargo o comisión.

¹³⁶ La UMA se actualiza cada ejercicio fiscal. El valor diario de la UMA para 2017 era de \$75.49 pesos mexicanos, y el correspondiente a 2018 es de \$80.60 pesos mexicanos. (Fuente: Unidad de medida y actualización, publicadas en el DOF el 10 de enero de 2017 y el 10 de enero de 2018, respectivamente).

<p>grave, por lo que las sanciones a aplicar serían las correspondientes a las conductas graves, conforme a lo previsto en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 139/2009, con el rubro: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO ESTABLECE LIMITATIVAMENTE LAS CONDUCTAS QUE PUEDEN CALIFICARSE COMO GRAVES POR LA AUTORIDAD SANCIONADORA"¹³⁵. Por lo anterior, podía sancionarse la conducta con una Inhabilitación de 1 a 10 años, si el acto u omisión implica beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, si el monto de aquéllos no excedía de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, así como la correspondiente sanción económica.</p> <p>- Inhabilitación de 10 a 20 años si acto u omisión implica beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, si el monto de aquéllos excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal.</p> <p>- Sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.</p>	<p>- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, no podrá ser menor de tres meses ni podrá exceder de un año,</p>
---	---

Sanciones faltas administrativas graves

LFRASP	LGRA
<p>- Incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XVI, XIX, XIX-C, XIX-D, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.</p> <p>- Inhabilitación de 10 a 20 años si el acto u omisión implica beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, si el monto de aquéllos excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal.</p> <p>- Destitución</p> <p>- Sanción económica</p>	<p>- Las conductas previstas en los artículos 51 a 64.</p> <p>-Suspensión del empleo, cargo o comisión; podrá ser de treinta a noventa días naturales.</p> <p>-Destitución del empleo, cargo o comisión.</p> <p>-Sanción económica, si la falta administrativa le generó beneficios económicos al servidor público a cualquiera de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos.</p> <p>-Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

¹³⁵ Conf. Tesis de jurisprudencia en materia administrativa 2a./J. 139/2009, publicada en el semanario judicial de la federación y su gaceta Tomo XXX, septiembre de 2009.

	<ul style="list-style-type: none"> • Será de diez a veinte años, si el monto de la afectación de la falta administrativa grave excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. • Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación <p>- El Tribunal determinará el pago de una indemnización cuando, la Falta administrativa grave a que se refiere el párrafo anterior provocó daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. En dichos casos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables.</p>
--	--

Nota: Los esquemas son propios.

Por todo lo anterior, a continuación, expongo algunas consideraciones importantes de la LGRA:

1.- La LFRASP, en sus artículos 8, fracción XV y 37, reguló que los servidores públicos con rango jerárquico a partir de jefe de departamento u homólogo en la administración pública federal hasta el Presidente de la República, se encontraban obligados a la presentación de las declaraciones de situación patrimonial de inicio, modificación y conclusión; por lo que su omisión o presentación inoportuna eran consideradas como faltas graves; sin embargo, con la entrada en vigor de la LGRA perdieron su calidad de graves, haciéndose extensiva la obligación de su presentación a todos los servidores públicos sin importar su nivel jerárquico ya sean operativos y enlaces, conservándose la temporalidad para su presentación, esto es que la declaración de inicio y conclusión, se deben presentar dentro de los sesenta días naturales siguientes a la fecha de posesión del cargo o su terminación, mientras que la declaración de modificación se presenta durante el mes de mayo de cada anualidad. El problema que advierto con la ampliación de los sujetos obligados a la presentación de declaraciones patrimoniales, es que aumentarán los números de expedientes de investigación; por ejemplo, se registraron en el Sistema Integral de Quejas y Denuncias Ciudadanas (SIDECA) del OIC en la SEDESOL implementado por la SFP, 2000 expedientes por la presunta omisión o presentación inoportuna de las declaraciones de situación patrimonial correspondientes al ejercicio fiscal 2017, y en lo que respecta al año 2018 con fecha de corte al mes de

abril 3900 expedientes¹³⁷, sin embargo esta acción no garantiza que se combata la corrupción de la función pública, ya que al ser tan amplio el número de expedientes en este rubro aunado a las investigaciones relativas a la fiscalización de recursos públicos y la operación de los programas sociales, se hace realmente imposible profundizar en el análisis de la información manifestada por los servidores públicos en sus declaraciones de situación patrimonial, por lo que este tipo de investigaciones son concluidas por formatos, en los cuales los abogados proyectistas nos limitamos a verificar si se presentó o no la declaración de situación patrimonial o en su caso, si se actualiza algún mecanismo de excepción previsto en el numeral 10 del “Acuerdo por el que se establece la Norma del Padrón de sujetos obligados a prestar declaraciones de situación patrimonial en las Instituciones del Gobierno Federal”, publicado en el DOF el 14 de diciembre de 2010, por el cual el servidor público no estuviera obligado a la presentación de la declaración de situación patrimonial, mismo que al 10 de octubre de 2018 continúa vigente.

2.- La LGRA establece la obligación de presentar la declaración de intereses, en los mismos plazos previstos para las declaraciones de situación patrimonial de inicio, modificación y conclusión, así como en cualquier momento en que el servidor público en razón de intereses de negocios, personales y familiares, considere que se puede actualizar un posible conflicto de interés que pudiera afectar el desempeño imparcial y objetivo de sus funciones, como lo establecen los artículo 3, fracción VI, 46 y 47 de la LGRA¹³⁸, sin embargo, no prevé las líneas y grados de parentesco para considerar a una persona como familiar de otra y que de ello se derive un conflicto de interés, como sí lo preveía el artículo 8, fracción XI de la LFRASP, en

¹³⁷ Revisión efectuada al Sistema Integral de Quejas y Denuncias Ciudadanas (SIDE) del OIC en la SEDESOL, implementado por la Secretaría de la Función Pública.

¹³⁸ Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por: VI. Conflicto de Interés: La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios.

Artículo 46. Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los Servidores Públicos que deban presentar la declaración patrimonial en términos de esta Ley.

(...)

Artículo 47. Para efectos del artículo anterior habrá Conflicto de Interés en los casos a los que se refiere la fracción VI del artículo 3 de esta Ley.

los términos que se resaltan: *“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones: XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, **incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles**, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte”*, por lo que, es necesario recurrir a lo previsto en el artículo 52 de la LGRA, el cual sí prevé las líneas de parentesco en los términos siguientes:

***Artículo 52.** Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, **parientes consanguíneos, 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 parte*

3.- La LGRA aumentó a 7 años el plazo para imponer sanciones administrativas por lo que hace a las faltas administrativas graves cuya resolución es competencia del Tribunal de Justicia Administrativa (sea en el ámbito federal o local), que a diferencia de la LFRASP preveía que la resolución recaía en los OIC's quienes contaban con un plazo de cinco años para que prescribiera su facultad de sancionar.

4.- La LGRA emplea la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a diferencia de la LFRASP que preveía la del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que el actual procedimiento de responsabilidades administrativas solamente admite como pruebas: a) las documentales (sean públicas o privadas), b) información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología, c) la prueba pericial y d) la prueba testimonial, excluyendo la prueba presuncional que

en los procedimientos de responsabilidad administrativa instrumentados bajo la vigencia de la LFRASP sí se podían hacer valer.

5.- La LGRA, proporciona mayor seguridad jurídica a los destinatarios de la norma así como a las autoridades responsables de su aplicación, ya que describe las fases de investigación, instrucción y resolución de responsabilidades administrativas y los principios que rigen a las mismas, a diferencia de la LFRASP que no preveía esos aspectos remitiendo a lineamientos emitidos por la SFP¹³⁹.

d) *En cuanto a su ámbito de aplicación temporal.*- Con la entrada en vigor de la LGRA, a partir del 19 de julio de 2017, quedó abrogada la LFRASP, como lo dispone el artículo tercero transitorio, párrafo séptimo de la LGRA:

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Con relación a lo anterior, es oportuno referir que actualmente en los OIC's, existen tres supuestos en los expedientes de investigación:

1) Investigaciones cuyas conductas irregulares acontecieron del 19 de julio de 2017 en adelante, esto es una vez entrada en vigor la LGRA (este tipo de investigaciones son mínimas o prácticamente nulas por lo que no serán objeto de análisis).

2) Investigaciones cuyas conductas irregulares acontecieron durante la vigencia de LFRASP y que fueron tramitadas durante la vigencia de esa ley; este tipo de investigaciones deben ser concluidas mediante un acuerdo de archivo por falta de elementos, cuando no se acredite la existencia de una presunta irregularidad

¹³⁹ El 25 de abril de 2016, SFP publicó en el DOF *los Lineamientos para la atención, investigación y conclusión de quejas y denuncias*, los cuales indican los trámites internos a agotar por las áreas de quejas de los OIC'S durante la etapa de investigación, precisando que esta no podrá exceder de 240 días hábiles, contados a partir del día en que se haya emitido el acuerdo de radicación de la queja o denuncia. El propósito de los lineamientos, es procurar que los expedientes de investigación no permanezcan inactivos y que conlleve a la prescripción de las irregularidades detectadas.

administrativa, o en caso contrario, por un acuerdo de remisión al área de responsabilidades, de conformidad a lo previsto en los artículos 10, párrafo tercero de la LFRASP¹⁴⁰ y los numerales trigésimo tercero y trigésimo cuarto de los Lineamientos para la atención, investigación y conclusión de quejas y denuncias, publicados en el DOF el 25 de abril de 2016¹⁴¹, toda vez que las autoridades investigadoras, sustanciadoras y resolutoras, están facultadas para su aplicación conforme a lo previsto en el artículo tercero transitorio, párrafo cuarto de la LGRA que establece:

***Tercero.** La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente Decreto.*

(...)

Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

¹⁴⁰ **ARTICULO 10.-** (...) La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

¹⁴¹ Trigésimo Cuarto de los Lineamientos para la atención, investigación y conclusión de quejas y denuncias. El acuerdo de conclusión puede constituirse en cualquiera de los siguientes sentidos:

1. Acuerdo de archivo por falta de elementos. Procederá, cuando del análisis de la queja o denuncia se determine que los elementos que se aportaron, recopilaron u ofrecieron y desahogaron durante el desarrollo de la investigación no se consideran suficientes para concluir la presunta responsabilidad del servidor público involucrado o la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del infractor.

2. Acuerdo de remisión al área de responsabilidades. Procederá cuando de la investigación, se deriven elementos suficientes para sustentar la presunta responsabilidad del o los servidores públicos involucrados. En el caso de la LFACP, se emitirá el acuerdo en el consten elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del infractor. Ambos acuerdos deberán cumplir con los principios de motivación y fundamentación legal, en el que se considerará la determinación de la conducta irregular; la vinculación entre los hechos motivo de la queja o denuncia y la actuación del servidor público o infractor; comprobación de los hechos; configuración de la hipótesis normativa; en su caso, daño patrimonial o beneficio económico y el incumplimiento a normatividad diversa.

3. Acuerdo de Incompetencia. Procederá cuando se advierta que la Dirección General, los OIC y las Unidades de Responsabilidades, carecen de facultades para conocer de la queja o denuncia, en razón de la adscripción del servidor público, del área administrativa, de la institución involucrada o de la naturaleza de la irregularidad denunciada. En este caso se deberá remitir el asunto al OIC, Unidad de Responsabilidades o autoridad competente.

No obstante lo anterior, la SFP en la tercera sesión plenaria de los Órganos de Vigilancia y Control, dio a conocer la “*Guía y formatos para homologar la integración de expedientes del proceso de investigación, substanciación y resolución de responsabilidades administrativas*”,¹⁴² la cual señala que, en caso de advertirse la comisión de presuntas irregularidades administrativas atribuibles a servidores públicos, este tipo de investigaciones deben concluirse mediante un IPRA aplicando al fondo del asunto la LFRASP, lo que implica que tanto autoridad investigadora como la sustanciadora, deberán ajustar sus procedimientos conforme a las nuevas directrices previstas en la LGRA.

Por lo previo, considero erróneo este criterio de SFP, ya que contradice lo establecido en el artículo tercero transitorio de la LGRA, toda vez que las investigaciones cuyas conductas irregulares acontecieron durante la vigencia de LFRASP y que fueron tramitadas durante su vigencia, lo congruente sería concluir las mediante un acuerdo de remisión al área de responsabilidades, de conformidad a lo previsto en los artículos 10, párrafo tercero de la LFRASP y los numerales trigésimo tercero y trigésimo cuarto de los Lineamientos para la atención, investigación y conclusión de quejas y denuncias, publicados en el DOF el 25 de abril de 2016.

3) Investigaciones que comenzaron ya estando vigente la LGRA, cuyas faltas administrativas se consumaron durante la vigencia de la LFRASP. En este rubro, el artículo tercero transitorio de la LGRA, no precisa si al fondo de los asuntos se debe aplicar la LFRASP ¹⁴³, limitándose a ordenar la abrogación de la LFRASP, lo que

¹⁴² La tercera sesión plenaria de los Órganos de Vigilancia y Control, tuvo lugar el 8 de noviembre de 2017, véase el comunicado 208 de la SFP en el sitio electrónico: <https://www.gob.mx/sfp/prensa/sfp-fortalece-organos-internos-de-control-para-mejorar-la-gestion-publica-y-consolidar-la-confianza-ciudadana>, consultado el 24 de septiembre de 2018.

¹⁴³ Tesis aislada en materia administrativa IV.3o.A.T.38 A, de la novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Diciembre de 1999, con el rubro: “Retroactividad en materia fiscal”, que en su parte conducente señala: “*se llega al convencimiento de que, cuando se determina una contribución se aplicará la ley que está o estaba vigente en el momento en el que se causó, sin embargo, les serán aplicables las normas respecto al procedimiento que se expidan con posterioridad al momento de su causación*”, y tesis aislada en materia administrativa I.7o.A.200 A de la novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Diciembre de 2002, con el rubro: “Retroactividad de las leyes. El hecho de que la autoridad hacendaria funde su facultad de comprobación en un ordenamiento legal vigente

implica que tanto al fondo como el procedimiento de investigación y sanción de faltas administrativas instrumentadas por los OIC'S a partir del 19 de julio de 2017, deben ajustarse a lo previsto por la LGRA.

En contraposición a lo anterior, la SFP en su *“Guía y formatos para homologar la integración de expedientes del proceso de investigación, substanciación y resolución de responsabilidades administrativas*, señaló lo siguiente:

“4. Procedimientos de Auditorías, investigaciones y responsabilidades iniciados a partir del 19 de julio de 2017, por hechos acontecidos antes del 19 de julio de 2017.

En el fondo, se aplicará la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el procedimiento, se aplicará la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En la competencia se aplicará el Reglamento Interior de la SFP, vigente (19-Julio-2017)”.

Al respecto, igualmente estimo erróneo este criterio, ya que como previamente señalé, con la entrada en vigor de la LGRA, a partir del 19 de julio de 2017, quedó abrogada la LFRASP, por lo que es necesario que la autoridad investigadora analice si los hechos configuran una falta administrativa en términos de la LFRASP o de la LGRA, toda vez que, si el hecho configuraba una falta administrativa en términos de la LFRASP más no en la LGRA por no encontrarse prevista, la autoridad sustanciadora estaría facultada para sobreseer el procedimiento de responsabilidad, de conformidad a lo previsto en el artículo 197, fracción I y el artículo tercero transitorio, párrafo quinto de la LGRA, que establecen:

en el momento en que la ejerce, para revisar un ejercicio fiscal en el cual se aplican leyes con otra vigencia, no implica que se surta una aplicación de esa naturaleza”, que señala: *“normas procedimentales se aplican desde su entrada en vigor sin importar cuándo se generaron las obligaciones fiscales, su determinación o liquidación, de donde resulta que en caso de que se apliquen disposiciones de procedimiento deben observarse aquellas que estén en vigor cuando la autoridad tributaria ejerce sus facultades de comprobación, con independencia del ejercicio fiscal que se revise, puesto que al iniciar dichas atribuciones la autoridad administrativa debe fundar su actuación precisamente en ese momento, por ser éste cuando despliega su conducta y por lo que hace a la determinación de las contribuciones correspondientes a dicho ejercicio fiscal, deben aplicarse las leyes que estuvieron vigentes al momento de su causación”.*

Artículo 197. Procederá el sobreseimiento en los casos siguientes: (...)

II. Cuando por virtud de una reforma legislativa, la falta administrativa que se imputa al presunto responsable haya quedado derogada.

TRANSITORIOS

Tercero. - (...)

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Por lo tanto, considero más adecuado en las investigaciones que comenzaron ya estando vigente la LGRA, cuyas faltas administrativas se consumaron durante la vigencia de la LFRASP, aplicar retroactivamente la LGRA sin que ello suponga un incumplimiento al artículo 14 de la CPEUM, *ya que el mismo no prohíbe la retroactividad de las normas jurídicas, sino solamente la limita y determina que en caso de tener que aplicar una norma jurídica general con efectos retroactivos debe hacerse de tal forma que no se perjudique a persona alguna*¹⁴⁴. A mayor abundamiento, la aplicación de la LGRA no afecta las garantías de seguridad jurídica del presunto responsable, ya que en la LFRASP a diferencia de la LGRA, no establecía trámites y deberes a cargo de las autoridades investigadoras y sustanciadoras para el inicio el procedimiento de responsabilidades administrativas que a partir del 19 de julio de 2017 operan a favor de presunto responsable¹⁴⁵, a saber:

¹⁴⁴ Para el estudio de la validez temporal de las normas véase: Huerta, Ochoa. Carla. Sobre la validez temporal de las normas, la retroactividad y la ultraactividad de las normas en el sistema jurídico, en *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho, volumen 1*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, y Huerta, Ochoa. Carla *Teoría del derecho. Cuestiones relevantes*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª edición, 2008, pp. 105 a 135.

¹⁴⁵ Tesis de jurisprudencia en materia común 2a./J. 87/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XX, Julio de 2004*, pp 415, con el rubro: *RETROACTIVIDAD DE LA LEY. ES DIFERENTE A SU APLICACIÓN RETROACTIVA*, que en su parte conducente señala: *“el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley implica verificar si el acto concreto se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez sin afectar situaciones jurídicas definidas o derechos adquiridos por el gobernado con anterioridad a su entrada en vigor.*

- Autoridad investigadora.- En el caso de que logre acreditar la existencia de faltas administrativas sean graves o no graves, debe emitir un informe de presunta responsabilidad administrativa para lo cual previamente realiza un acuerdo de calificación de la conducta, mismo que debe notificarse al denunciante solamente en el supuesto de faltas administrativas no graves, para que tenga la posibilidad de recurrirlo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, estos formalismos no se encontraban previstos en la LFRASP.
- Autoridad sustanciadora. - Recibe el informe de presunta responsabilidad administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe. En caso de que admita el informe, emplazará al presunto responsable, notificándole la celebración de la audiencia inicial y le entregará copia certificada del informe de presunta responsabilidad administrativa y del acuerdo por el que se admite; de las constancias del expediente de presunta responsabilidad administrativa integrado en la investigación, así como de las demás constancias y pruebas que hayan aportado u ofrecido las autoridades investigadoras para sustentar el informe de presunta responsabilidad administrativa.

A manera de ejemplo, expongo el siguiente caso ficticio: En el mes de septiembre de 2017, el OIC en SEDESOL recibió una denuncia anónima, en la que se señaló que el servidor público Juan Pérez, Director de la Dirección General de Geo estadística y Padrones de Beneficiarios de la SEDESOL, el 31 de marzo de 2016, celebró con la empresa “Soluciones integrales en pedagogía S.A de C.V.,” un contrato para la supervisión de los materiales didácticos de las estancias infantiles del estado de Nayarit apoyadas con recursos del Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, por lo que, de las investigaciones realizadas del período comprendido de octubre 2017 a marzo de 2018, se obtuvieron los resultados siguientes:

Resultado 1.- El servidor público, de conformidad al Reglamento interior de SEDESOL, contaba con la facultad genérica para celebrar contratos o convenios,

pero durante la investigación, se advirtió que no contaba con atribuciones para intervenir en la ejecución del Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

Resultado 2.- En los archivos de la dependencia, no se cuenta con evidencia de la ejecución de los servicios contratados, solamente con el contrato y las cuentas por liquidar certificadas que acreditan el pago al proveedor.

Resultado 3.- El servidor público, a pesar de ya no encontrarse en funciones porque renunció en septiembre de 2015, en el mes de octubre de ese año ostentándose como servidor público de SEDESOL, celebró con el proveedor las actas de entrega recepción de los servicios, y solicitó al área de recursos financieros de SEDESOL, la liberación de los pagos.

Por lo anterior, existen dos posibles soluciones para que el área de quejas del OIC en SEDESOL concluya la investigación, y la remita al Área de Responsabilidades, como se señala a continuación:

PLANTEAMIENTO A
Metodología: En el fondo, se aplicará la LFRASP, pero se remitirá el asunto a al área de responsabilidades mediante un IPRA (Fuente: Guía y formatos para homologar la integración de expedientes del proceso de investigación, substanciación y resolución de responsabilidades administrativas).
Análisis de las conductas y la normatividad que infringieron
1.- La conducta 1, infringió lo dispuesto por el artículo 8, fracción I de la LFRASP, en los términos que se resaltan: “ARTICULO 8.- <u>Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones: I.-[...] abstenerse de cualquier acto u omisión que [...] implique (...) ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión</u> ” ya que, a pesar de no encontrarse facultado para realizar la supervisión del programa celebró el contrato con el proveedor.
2.- La conducta 2, deberá señalarse como presuntos responsables al servidor público que solicitó el pago y quien ejecutó la acción, por lo que en ambos casos, resulta conveniente invocar el incumplimiento del artículo 8, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en los términos que se resaltan: ARTICULO 8.- <u>Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones: II.-[...] y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;</u> en relación con lo previsto en los artículos 66, fracciones I y III del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como

los artículos 1, párrafos primero y segundo, 4, fracción XV de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, ya que no existen los documentos que acrediten la prestación del servicio.

Nota: Es pertinente precisar que el incumplimiento de los artículos 8, fracción I y II de la LFRASP, eran considerada por esta ley como no graves, pero ya que causaron un daño a la hacienda pública federal y con la finalidad de agravar las conductas, es conveniente invocar en el IPRA, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 139/2009, con el rubro: “RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO ESTABLECE LIMITATIVAMENTE LAS CONDUCTAS QUE PUEDEN CALIFICARSE COMO GRAVES POR LA AUTORIDAD SANCIONADORA”.¹⁴⁶

3.- La conducta 3, constituye una falta administrativa grave, ya que si el infractor dejó de ocupar el cargo en SEDESOL debió abstenerse de ostentar y de realizar funciones del mismo; por lo que esa conducta actualiza el incumplimiento al artículo 8, fracción VIII y el artículo 13, párrafo quinto de la LFRASP, en los términos que se resaltan: “ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones: VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida. ARTICULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en: (...) *En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.*

Sin embargo, del análisis a la LGRA advertí que la LGRA no regula la hipótesis del artículo 8, fracción VIII de la LFRASP, por lo que no resulta conveniente invocar esta fracción, ya que la autoridad sustanciadora estaría facultada para sobreseer el procedimiento de responsabilidad de conformidad a lo previsto en el artículo 197, fracción I y el artículo tercero transitorio, párrafo quinto de la LGRA, haciéndose idóneo solamente invocar el incumplimiento del artículo 8, fracciones I y II.

PLANTEAMIENTO B

Metodología

1.- En procedimiento, se aplicará la LGRA, porque la denuncia se recibió en el OIC en SEDESOL en el mes de septiembre de 2017 (ya había entrado en vigor la LGRA), por lo que el asunto deberá remitirse al área de Responsabilidades mediante un IPRA, y agotarse los trámites y requisitos que prevé la LGRA.

2.- Si bien las conductas irregulares acontecieron durante la vigencia de la LFRASP vulnerando los artículos 8, fracciones I y II de la misma; en atención al principio de legalidad en el sentido de que los actos de autoridad deben fundarse en normas vigentes¹⁴⁷, y toda vez que con la entrada

¹⁴⁶ Consúltese el texto íntegro de la jurisprudencia en el Anexo 1 de este trabajo.

¹⁴⁷ Tesis de Jurisprudencia en materia constitucional 1a./J. 78/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXIII, novena época, Abril de 2011, pp. 285, con el rubro: “RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS, y tenor siguiente. - *El análisis de retroactividad de las leyes implica estudiar si una determinada norma tiene vigencia o aplicación respecto de derechos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor. En cambio, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley supone la verificación de*

en vigor de la LGRA, la LFRASP quedó abrogada, del análisis efectuado a las conductas advertí que estas no perdieron su calidad de faltas administrativas en la LGRA cambiando solamente en cuanto a su gravedad, lo que implica que la audiencia y el desahogo de pruebas se desahoguen ante el área de responsabilidades del OIC, pero la resolución del asunto recaerá en el tribunal de justicia administrativa, en este caso, federal.

Análisis de la LFRASP y LGRA

LFRASP	LGRA
<p>ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:</p> <p>I.- [...] abstenerse de cualquier acto u omisión que [...] implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; (no era considerada grave)</p>	<p>Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.</p>
<p>II.- [...] y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos (no era considerada grave).</p>	<p>Artículo 54. Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables</p>

Análisis de las conductas y la normatividad que infringieron

1.- Se señalará como presunto responsable al servidor público que celebró el contrato sin contar con atribuciones para su celebración, sustentado lo anterior en el artículo 57 de la LGRA, en los términos que se resaltan: “Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas (...) para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público; ya que a pesar de no encontrarse facultado para realizar la supervisión del programa, contrató a un proveedor para la supervisión de aquél, situación que provocó la existencia de un daño patrimonial al erario público toda vez que, en los archivos de la SEDESOL no se cuenta con los documentos que acrediten la realización del servicio contratado.

2.- Se señalará como presunto responsable al servidor público que solicitó el pago, por lo que se imputará el artículo 54 de la LGRA, en los términos que se resaltan: “Artículo 54.- Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables, porque efectuó esa solicitud en contravención a lo previsto en los artículos 66, fracciones I y III del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como los artículos 1, párrafos primero y segundo, 4, fracción XV de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

que los actos materialmente administrativos o jurisdiccionales estén fundados en normas vigentes, y que en caso de un conflicto de normas en el tiempo se aplique la que genere un mayor beneficio al particular.”

3.- Se imputará al servidor público que ejecutó el pago, el artículo 57 de la LGRA en los términos que se resaltan: Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones (...) se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público, ya que no contaba con los documentos que acreditaran la realización del servicio contratado y no obstante, realizó el pago, en contravención a lo previsto en los artículos 66, fracciones I y III del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como los artículos 1, párrafos primero y segundo, 4, fracción XV de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Nota: El esquema es propio.

3.3.4 La denuncia por la comisión de hechos constitutivos de corrupción.- En párrafos previos, se señaló que en la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, no tiene aplicación el principio *non bis in idem*, puesto que la misma conducta puede producir, además y en forma independiente, la comisión de un delito en términos del Código Penal Federal, que será sancionado de acuerdo a procedimientos judiciales, sin que el resultado de una sanción determine el de la otra. Al respecto, es importante destacar que, derivado de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción del 27 de mayo de 2015, el Código Penal Federal sufrió reformas en su Título Décimo, las cuales fueron publicadas en el DOF el 18 de julio de 2016, cuyos artículos transitorios prevén que las reformas, adiciones y derogaciones señaladas en el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, entrarán en vigor a partir del nombramiento que el Senado de la República realice del Titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción¹⁴⁸, por lo que resulta pertinente determinar aquellas faltas administrativas previstas en la Ley General de Responsabilidades

¹⁴⁸ Creada en términos de lo establecido en el segundo párrafo del Artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, a través del Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2014.

A mayor abundamiento, cabe señalar que el 19 de abril de 2017, se publicó en el DOF el ACUERDO A/029/17, que modifica el diverso A/011/14, y establece las atribuciones de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción.

Administrativas que igualmente podrían configurar tipos penales establecidos en el Título Décimo “Delitos por hechos de corrupción” del Código Penal Federal, consistentes en los siguientes:

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	CÓDIGO PENAL FEDERAL
<p>Falta administrativa no grave: indebido resguardo de documentación.</p> <p>Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:</p> <p>V. Registrar, integrar, 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, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.</p>	<p>Delito de ejercicio ilícito de servicio público</p> <p>Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público:</p> <p>IV. El servidor público 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.</p> <p>(Nota: Esta fracción no fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p>
<p>Falta administrativa grave: cohecho</p> <p>Artículo 52. Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, 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 parte.</p>	<p>Delito de cohecho</p> <p>Artículo 222. Cometen el delito de cohecho:</p> <p>I.-El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; (Nota: Esta fracción fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p> <p>II.-El que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a alguna de las personas que se mencionan en el artículo 212 de este Código, para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión, y (Nota: Esta fracción fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p>
<p>Falta administrativa grave: peculado</p> <p>Artículo 53. Cometerá peculado el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.</p>	<p>Delito de peculado</p> <p>Artículo 223.- Comete el delito de peculado:</p> <p>I.- Todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa; (Nota: Esta fracción fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p> <p>II.- El servidor público que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona; (Nota: Esta fracción fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p> <p>III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades (Nota: Esta fracción fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p>

<p align="center">Falta administrativa grave: desvío de recursos</p> <p>Artículo 54. Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.</p> <p>Ojo: Es una norma de reenvío, se debe de consultar el artículo 112 y 114, fracción V de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).</p>	<p align="center">Delito de uso ilícito de atribuciones y facultades</p> <p>Artículo 217.- Comete el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades:</p> <p>III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados o haga un pago ilegal.</p> <p>(Nota: Esta fracción fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p>
<p align="center">Falta administrativa grave: utilización indebida de información y de información privilegiada.</p> <p>Artículo 55. Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley**, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.</p> <p>**Personas a que se refiere el artículo 52 de la LGRA: el propio servidor público, su cónyuge, parientes consanguíneos, 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 parte.</p> <p>Artículo 56.- Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.</p> <p>La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.</p>	<p align="center">Delito ejercicio abusivo de funciones</p> <p>Artículo 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:</p> <p>II.- El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.</p> <p>(Nota: Esta fracción no fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p>
<p align="center">Falta administrativa grave: abuso de funciones</p> <p>Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.</p> <p>Nota: Considero errónea la denominación abuso de funciones que prevé la LGRA, ya que son distintas las dos acciones que engloba esta falta administrativa:</p> <p>a) el abuso de funciones implica que el servidor público valiéndose de las facultades conferidas, realiza actos u omisiones arbitrarios, o los induce, para generar un beneficio para sí o para las personas señaladas el artículo 52 de la LGRA, o para causar perjuicio a alguna persona o</p>	<p align="center">Delitos ejercicio abusivo de funciones y el uso ilícito de atribuciones y facultades.</p> <p>Artículo 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:</p> <p>I.- El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte; (Esta fracción fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p> <p>Artículo 217.- Comete el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades:</p> <p>I.- El servidor público que ilícitamente: A) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación; B) Otorgue permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico; C) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o</p>

<p>al servicio público, lo que penalmente implicaría un ejercicio abusivo de funciones y/o el uso ilícito de atribuciones y facultades, previstos ambos tipos en el artículo 220, fracción I y 217 del Código Penal Federal.</p> <p>b) el ejercer atribuciones que el servidor público no tenga conferidas, implica que el servidor público no cuenta con atribuciones o facultades y no obstante las ejecuta, lo que penalmente actualizaría los delitos uso ilícito de servicio público y/o uso ilícito de atribuciones y facultades, previstos en los artículos 214, fracciones I y II ¹⁴⁹ del Código Penal Federal, por lo que está mal empleado el término abuso de funciones que realiza la LGRA en este rubro.</p>	<p>aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal; D) Otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos; E) Contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos.</p> <p>(Nota: De los incisos B) a E) de esta fracción fueron reformadas por el decreto del 16 de julio de 2016, excepto el inciso A).</p> <p>I. bis.- El servidor público que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o del servicio público o de otra persona: A) Niegue el otorgamiento o contratación de las operaciones a que hacen referencia la presente fracción, existiendo todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para su otorgamiento, o B) Siendo responsable de administrar y verificar directamente el cumplimiento de los términos de una concesión, permiso, asignación o contrato, se haya abstenido de cumplir con dicha obligación (Esta fracción fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016)</p> <p>II.- Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas (Esta fracción no fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p>
<p>Falta administrativa grave: actuación bajo conflicto de interés</p> <p>Artículo 58. Incurrir en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de Interés o impedimento legal.</p> <p>Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.</p> <p>Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.</p>	<p>Delito contra la administración de justicia</p> <p>Artículo 225.- Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:</p> <p>I. Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello; (Nota: Esta fracción no fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p>
<p>Falta administrativa grave: Contratación indebida de recursos humanos</p> <p>Artículo 59. Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o</p>	<p>Delito abuso de autoridad</p> <p>Artículo 215.- Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:</p> <p>XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente</p>

¹⁴⁹ **Artículo 214.-** Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que: **I.-** Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales; **II.-** Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido. (Nota: Estas fracciones no fueron reformadas por el decreto del 16 de julio de 2016).

<p>inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional.</p>	<p>para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación (Nota: Esta fracción fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p>
<p>Falta administrativa grave: enriquecimiento oculto</p> <p>Artículo 60. Incurrirá en enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés.</p>	<p>Delito enriquecimiento ilícito</p> <p>Artículo 224.- Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.</p> <p>Para efectos del párrafo anterior, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que el servidor público acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos.</p> <p>No será enriquecimiento ilícito en caso de que el aumento del patrimonio sea producto de una conducta que encuadre en otra hipótesis del presente Título. En este caso se aplicará la hipótesis y la sanción correspondiente, sin que dé lugar al concurso de delitos.</p>
<p>Falta administrativa: tráfico de influencias</p> <p>Artículo 61. Cometerá tráfico de influencias el servidor público que utilice 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, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley.</p>	<p>Delito tráfico de influencias</p> <p>Artículo 221.- Comete el delito de tráfico de influencia:</p> <p>I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión. (Nota: Esta fracción no fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p> <p>II.- Cualquier persona que promueve la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior (Nota: Esta fracción no fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p> <p>III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código (Nota: Esta fracción no fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p>
<p>Falta administrativa grave: encubrimiento</p> <p>Artículo 62. Será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.</p>	<p>Delito ejercicio ilícito de servicio público</p> <p>Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que:</p> <p>III.- 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</p>

	<p>asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, de empresas productivas del Estado, de órganos constitucionales autónomos, del Congreso de la Unión o del Poder Judicial, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.</p> <p>(Nota: Esta fracción fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p>
<p>Falta administrativa grave: desacato</p> <p>Artículo 63. Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.</p>	<p>Delito de ejercicio ilícito de servicio público</p> <p>Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que:</p> <p>V.- Por sí o por interpósita persona, cuando legalmente le sean requeridos, rinda informes en los que manifieste hechos o circunstancias falsas o niegue la verdad en todo o en parte sobre los mismos,</p> <p>(Nota: Esta fracción no fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p>
<p>Falta administrativa grave: obstrucción a la justicia</p> <p>Artículo 64. Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:</p> <p>I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;</p> <p>II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una Falta administrativa grave, Faltas de particulares o un acto de corrupción, y</p> <p>III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley</p>	<p>Delitos cometidos contra la administración de justicia</p> <p>Artículo 225.- Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:</p> <p>VI.- Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley; (Nota: Esta fracción fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p> <p>VII.- Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos (Nota: Esta fracción no fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p> <p>VIII.- Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia (Nota: Esta fracción no fue reformada por el decreto del 16 de julio de 2016).</p>

Nota: El esquema es propio.

En el esquema anterior, se puede observar que precisé los artículos y fracciones que sufrieron o no reformas derivado del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, del 18 de julio de 2016, por lo que es importante tomar en consideración el artículo segundo transitorio del decreto, ya que faculta al ministerio público a realizar la traslación del tipo, siempre y cuando las conductas y los hechos

respondan a la descripción de las conductas derivadas de la reforma¹⁵⁰, haciéndose necesario puntualizar que al 10 de octubre de 2018 no ha sido designado el titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción¹⁵¹.

3.3.5 Cambios en la Secretaría de la Función Pública, con motivo de la política pública de combate a la corrupción.

3.3.5.1 Reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública de 20 de octubre de 2015 y 12 de enero de 2017.- Derivado de las reformas constitucionales de 27 de mayo de 2015, se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública el 20 de octubre de 2015 y el 12 de enero de 2017, de la primera, el Área de Quejas asumió la investigación a petición de parte o de oficio, de infracciones a las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública, servicios relacionados con la misma y demás disposiciones en contratación pública que venía ejerciendo el Área de Responsabilidades del año 2007 a 2011, por lo que a ésta última le correspondió la tramitación, instrucción y resolución de esos asuntos, a saber:

Área	Funciones
Responsabilidades	- Tramitar, instruir y resolver los procedimientos administrativos de sanción a personas físicas o morales por

¹⁵⁰ **Segundo.-** A partir de la entrada en vigor de este Decreto, para el caso en que las reformas contenidas en el mismo, contemplen una descripción legal de una conducta delictiva que en los artículos reformados se contemplaban como delito y por virtud de las presentes reformas, se denomina, penaliza o agrava de forma diversa, siempre y cuando las conductas y los hechos respondan a la descripción que ahora se establecen, se estará a lo siguiente: **I.** En los casos de hechos que constituyan alguno de los delitos reformados por el presente Decreto, cuando se tenga conocimiento de los mismos, el Ministerio Público iniciará la investigación de conformidad con la traslación del tipo que resulte; **II.** En las investigaciones iniciadas, en los que aún no se ejercite la acción penal, el Ministerio Público ejercerá ésta de conformidad con la traslación del tipo que resulte; **III.** En los procesos incoados, en los que aún no se formulen conclusiones acusatorias el Ministerio Público las formulará de conformidad con la traslación del tipo que resulte; **IV.** En los procesos pendientes de dictarse sentencia en primera y segunda instancia, el juez o el Tribunal, respectivamente podrán efectuar la traslación del tipo de conformidad con la conducta que se haya probado y sus modalidades, y **V.** La autoridad ejecutora al aplicar alguna modalidad de beneficio para el sentenciado, considerará las penas que se hayan impuesto, en función de la traslación del tipo, según las modalidades correspondientes.

¹⁵¹ Nota periodística publicada por el Sol de México el 7 de octubre de 2018, con el título: “Santiago Nieto busca silla en el Sistema Nacional Anticorrupción”, consultada el 10 de octubre de 2018, en el sitio electrónico: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/mexico/santiago-nieto-busca-silla-en-el-sistema-nacional-anticorrupcion-2051666.html>.

	<p>infracciones a las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública, servicios relacionados con las mismas y demás disposiciones en contratación pública, e imponer las sanciones correspondientes, e informar a la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas sobre el estado que guarde la tramitación de los expedientes de sanciones que sustancie, con excepción de los asuntos que aquella conozca;</p> <p>- Registrar y mantener actualizado el Directorio de Proveedores y Contratistas Sancionados de la Administración Pública Federal, sobre los asuntos a su cargo.</p>
Quejas	<p>- Recibir las quejas y denuncias que se formulen en contra de personas físicas o morales por infracciones a las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública, servicios relacionados con la misma y demás disposiciones en contratación pública;</p> <p>2. ...</p> <p>2 bis. Practicar de oficio o a partir de queja o denuncia, las investigaciones en contra de personas físicas o morales por infracciones a las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública, servicios relacionados con la misma y demás disposiciones en contratación pública, con excepción de aquellas que deba conocer la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, así como informar a dicha unidad administrativa sobre el estado que guarde la tramitación de los procedimientos de investigación que conozca.</p>

Nota: El esquema es propio.

Por lo que respecta a la reforma al Reglamento Interior de la SFP de 12 de enero de 2017, no significó modificación a las funciones encomendadas a los órganos internos de control o a las áreas que los componen, solamente la desaparición del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales de la estructura orgánica de la Secretaría de la Función Pública y su transferencia a la de Hacienda y Crédito Público.

3.3.5.2 El nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.- Fue publicado el 19 de julio de 2017, abrogó el Reglamento Interior publicado el 15 de abril de 2009 en el DOF así como todas sus reformas, encontrándose actualmente vigente, asimismo, prevé que los acuerdos expedidos por la dependencia continúan en vigor hasta en tanto no se modifiquen o queden sin efectos. A mayor abundamiento, la estructura orgánica de la dependencia aumentó de 28 a 30 unidades administrativas, previendo la existencia de las siguientes:

a) Unidad encargada de la vinculación de la dependencia con el Sistema Anticorrupción y del Sistema de Fiscalización, dentro de sus atribuciones se

encuentra requerir información y documentación a las dependencias, entidades, la Procuraduría, los órganos internos de control, unidades de responsabilidades y fideicomitentes, administradores o coordinadores de los fideicomisos públicos no paraestatales, con el objeto de generar diagnósticos en materia anticorrupción en el ámbito de la Administración Pública Federal así como proponer a las unidades administrativas de la SFP esquemas de capacitación relacionados con el Sistema Nacional Anticorrupción o con el Sistema Nacional de Fiscalización; revisar y dar seguimiento a los convenios de vinculación y coordinación interinstitucional en materia anticorrupción que se establezcan con los poderes de la unión, organismos constitucionales autónomos, los órdenes de gobierno local y municipal, así como con las alcaldías de la Ciudad de México.

b) Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses, tiene facultades entre otras, para proponer al Subsecretario de la Función Pública, el Código de ética de los servidores públicos del gobierno federal y las Reglas de integridad para el ejercicio de la función pública; así como las políticas, lineamientos, criterios, indicadores y mecanismos de intercambio de información en materia de ética, integridad pública y prevención conflictos de intereses, para que éste a su vez los someta a consideración del Comité Coordinador; coordinar, dar seguimiento y evaluar las acciones que realicen las Dependencias, las entidades y la Procuraduría en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos de intereses, en cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, los programas que de él deriven y a las Convenciones Internacionales Anticorrupción ratificadas por el Estado Mexicano¹⁵², en este último supuesto en coordinación con la Unidad de Políticas de Apertura Gubernamental y Cooperación Internacional, y de conformidad

¹⁵² Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA), Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida) y Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales (Convención Anticohecho de la OCDE), todas ratificadas por los Estados Unidos Mexicanos, consúltense en el sitio electrónico de la Secretaría de la Función Pública en: http://www.anticorrupcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/oea/texto_CICC.pdf

con las bases que establezca el Sistema Nacional Anticorrupción; requerir a los órganos internos de control y demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, la información sobre el avance y conclusión de los procedimientos de responsabilidades administrativas que se instauren para sancionar conflictos de intereses; y promover la realización, publicación y, en su caso, difusión de materiales y programas de sensibilización en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos de intereses, conforme a la política que establezca el Secretario y considerando, en su caso, las políticas que emita el Comité Coordinador en esta materia. Asimismo, el Reglamento prevé una división de autoridades investigadoras, sustanciadoras y resolutoras de faltas administrativas no graves que operan en los órganos internos de control, estableciendo sus facultades en el artículo 100 del citado ordenamiento; como se ejemplifica en el cuadro siguiente:

ÁREA DE RESPONSABILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> - Dirigir y substanciar los procedimientos de responsabilidades administrativas a partir de la recepción del informe de presunta responsabilidad administrativa y sancionar las conductas que constituyan faltas administrativas no graves; - Ordenar el emplazamiento del presunto responsable de una falta administrativa para que comparezca a la celebración de la audiencia inicial, citando a las demás partes, en términos de la ley de responsabilidades; - Emitir los acuerdos y resoluciones correspondientes en los procedimientos de responsabilidad administrativa que hayan substanciado, incluido el envío de los autos originales de los expedientes de responsabilidad administrativa al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para su resolución, cuando dichos procedimientos se refieran a faltas administrativas graves y de particulares por conductas sancionables en términos de la ley de responsabilidades; - Formular requerimientos, llevar a cabo los actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas de las dependencias, las entidades y la procuraduría la información que se requiera para el cumplimiento de sus facultades; - Recibir y dar trámite a las impugnaciones presentadas por el denunciante o la autoridad investigadora, a través del recurso de inconformidad, sobre la abstención de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa o de imponer sanciones; - Imponer medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones establecidos en la Ley de Responsabilidades; - Imponer las medidas cautelares a que se refiere la Ley de Responsabilidades; - Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que se encuentren en sus archivos - 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; - Recibir, instruir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas y servicios relacionados con las mismas, con excepción de aquéllas que deba conocer la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, por acuerdo del Secretario; - Iniciar, instruir y resolver el procedimiento de intervenciones de oficio, si así lo considera conveniente por presumir la inobservancia de las disposiciones en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas y servicios relacionados con las mismas;

- Tramitar, instruir y resolver los procedimientos administrativos de sanción a personas físicas o morales por infracciones a las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas y servicios relacionados con las mismas y demás disposiciones en materia de contrataciones públicas, e imponer las sanciones correspondientes, así como informar a la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas sobre el estado que guarda la tramitación de los expedientes de sanciones que sustancie, con excepción de los asuntos que aquella conozca;
- Registrar y mantener actualizado el Directorio de Proveedores y Contratistas Sancionados de la Administración Pública Federal, sobre los asuntos a su cargo;
- Tramitar los procedimientos de conciliación en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas y servicios relacionados con las mismas, derivados de las solicitudes de conciliación que presenten los proveedores o contratistas por incumplimiento a los contratos o pedidos celebrados con las Dependencias, las Entidades y la Procuraduría, en los casos en que por acuerdo del Secretario así se determine.
- Instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades e intervenciones de oficio, así como en contra de las resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y someterlos a la resolución del titular del Órgano Interno de Control.

ÁREA DE QUEJAS

- Practicar de oficio, por denuncia o derivado de auditorías practicadas por las autoridades competentes, las investigaciones por posibles actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas por parte de los servidores públicos o de los particulares por conductas sancionables, en términos de la Ley de Responsabilidades, con excepción de aquellas que deba llevar a cabo la Dirección General de Denuncias e Investigaciones, por acuerdo del Secretario, así como informar a dicha unidad administrativa sobre el estado que guarde la tramitación de los procedimientos de investigación que conozca.
- Practicar de oficio, o por denuncia las investigaciones en contra de personas físicas o morales por infracciones a las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas y servicios relacionados con las mismas y demás disposiciones en materia de contrataciones públicas, con excepción de aquellas que deba conocer la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, así como informar a dicha unidad administrativa sobre el estado que guarde la tramitación de los procedimientos de investigación que conozca.
- Citar, cuando lo estime necesario, a cualquier servidor público que pueda tener conocimiento de hechos relacionados con presuntas responsabilidades administrativas a fin de constatar la veracidad de los mismos, así como solicitarles que aporten, en su caso, elementos, datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa del servidor público o del particular por conductas sancionables en términos de la Ley de Responsabilidades;
- Solicitar la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos materia de la investigación en términos de la Ley de Responsabilidades, incluyendo aquella que las disposiciones jurídicas en la materia consideren con carácter de reservada o confidencial, siempre que esté relacionada con la comisión de faltas administrativas a que se refiere la ley de responsabilidades, con la obligación de mantener la misma con reserva o secrecía, conforme a dichas disposiciones;
- Ordenar la práctica de visitas de verificación las cuales se sujetarán a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- Formular requerimientos de información a particulares, que sean sujetos de investigación por haber cometido presuntas faltas administrativas, en términos de la Ley de Responsabilidades;
- Dictar los acuerdos que correspondan en los procedimientos de investigación que realice, incluido el de conclusión y archivo del expediente cuando así proceda, así como el informe de presunta responsabilidad administrativa para turnarlo a la autoridad substanciadora en el que se incluirá la calificación de la falta administrativa;
- Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como respecto de obras públicas y servicios relacionados con las mismas que lleven a cabo las Dependencias, las Entidades o la Procuraduría, a efecto de que dichas irregularidades se corrijan cuando así proceda;
- Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas de las dependencias, las entidades y la procuraduría y a cualquier persona física moral, la información que se requiera para el esclarecimiento de los hechos;
- Determinar la procedencia de las inconformidades que se presenten en contra de los actos relacionados con la operación del servicio profesional de carrera y sustanciar su desahogo, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

- Realizar la valoración de la determinación preliminar que formulen las dependencias sobre el incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones de los servidores públicos de carrera, en términos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento;
- Promover los recursos que como autoridad investigadora le otorga la Ley de Responsabilidades y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- Imponer las medidas de apremio que establece la Ley de Responsabilidades para las Autoridades Investigadoras para hacer cumplir sus determinaciones, y solicitar las medidas cautelares que se estimen necesarias para la mejor conducción de sus investigaciones;
- Formular denuncias ante el Ministerio Público, cuando de sus investigaciones advierta la presunta comisión de delitos y coadyuvar en el procedimiento penal respectivo cuando exista enriquecimiento inexplicable de servidores públicos;
- Llevar el seguimiento de la evolución y verificación de la situación patrimonial de los declarantes y verificar que las declaraciones sean integradas al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;
- Realizar una verificación aleatoria de las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y la constancia de presentación de declaración fiscal de los servidores públicos, así como de su evolución patrimonial, emitiendo en su caso la certificación correspondiente por no detectarse anomalía o iniciar la investigación respectiva, en caso de detectarlas;
- Solicitar a los declarantes la información que se requiera para verificar la evolución de su situación patrimonial, incluyendo la de sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos.

ÁREA DE AUDITORÍA INTERNA

- Ordenar y realizar, por sí o en coordinación con las unidades administrativas de la secretaría u otras instancias externas de fiscalización, las auditorías y visitas de inspección que les instruya el titular del órgano interno de control, para determinar si las dependencias, las entidades y la Procuraduría, cumplen con la normas, programas y metas establecidos e informar los resultados a los titulares de las mismas.
- Suscribir el informe correspondiente y comunicar el resultado de dichas auditorías y visitas de inspección al titular del órgano interno de control, a la Secretaría y a los responsables de las unidades administrativas auditadas.
- Proponer las medidas preventivas y correctivas que apoyen el logro de sus fines, aprovechar mejor los recursos que tiene asignados, y que el otorgamiento de sus servicios sea oportuno, confiable y completo; de las dependencias, las entidades y la Procuraduría.
- Vigilar la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones derivadas de las auditorías o revisiones practicadas, por sí o por las diferentes instancias externas de fiscalización;
- Requerir a las unidades administrativas de las dependencias, las entidades y la procuraduría la información, documentación y su colaboración para el cumplimiento de sus atribuciones;
- Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en la materia se deban incorporar al plan anual de trabajo y de evaluación de dicho órgano.

ÁREA DE AUDITORÍA PARA DESARROLLO Y MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

- Verificar el cumplimiento de las normas de control interno y la evaluación de la gestión pública que emita la Secretaría, así como elaborar los proyectos de normas complementarias que se requieran en materia de control interno y la evaluación de la gestión pública.
- Evaluar la suficiencia y efectividad de la estructura de control interno establecido, informando periódicamente el estado que guarda.
- Efectuar la evaluación de riesgos que puedan obstaculizar el cumplimiento de las metas y objetivos de las dependencias, las entidades y la procuraduría;
- Participar en el proceso de planeación que desarrolle las dependencias, las entidades y la procuraduría en la sean designados, para el establecimiento y ejecución de compromisos y acciones de mejora de la gestión o para el desarrollo administrativo integral, conforme a las disposiciones que establezca la secretaría;
- Brindar asesoría en materia de mejora y modernización de la gestión en las dependencias, las entidades y la Procuraduría en la que sean designados, en temas como: a) planeación estratégica; b) trámites, servicios y procesos de calidad; c) participación ciudadana; d) mejora regulatoria interna y hacia particulares; e) gobierno digital; f) recursos humanos, servicio profesional de carrera y racionalización de estructuras; g) austeridad y disciplina del gasto, y h) transparencia y rendición de cuentas.

- Participar en los comités técnicos de selección de las dependencias sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;
- Promover en el ámbito de las dependencias, las entidades y la Procuraduría el establecimiento de pronunciamientos de carácter ético, así como de programas orientados a la transparencia y el combate a la corrupción y rendición de cuentas;
- Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en materia de control interno y la evaluación de la gestión pública se deban integrar al plan anual de trabajo y de evaluación.
- Impulsar y dar seguimiento a los programas o estrategias de desarrollo administrativo integral, modernización y mejora de la gestión pública, así como elaborar y presentar los reportes periódicos de resultados de las acciones derivadas de dichos programas o estrategias.
- Dar seguimiento a las acciones que implementen las dependencias, las entidades y la procuraduría para la mejora de sus procesos, a fin de apoyarlas en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos con un enfoque preventivo y brindarles asesoría en materia de desarrollo administrativo.
- Realizar diagnósticos y opinar sobre el grado de avance y estado que guardan las dependencias, las entidades y la Procuraduría en materia de desarrollo administrativo integral, modernización y mejora de la gestión pública;
- Promover el fortalecimiento de una cultura orientada a la mejora permanente de la gestión institucional y de buen gobierno, al interior de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, a fin de asegurar el cumplimiento de las normas, metas y objetivos;
- Establecer acciones preventivas y de transformación institucional a partir de los resultados de las distintas evaluaciones a los modelos, programas y demás estrategias establecidas por la secretaría, a las dependencias, las entidades y la Procuraduría en la que sean designados.

Nota: El esquema es propio.

En general, las áreas que componen los órganos internos de control conservan las atribuciones que venían ejerciendo conforme a lo previsto en el Reglamento Interior de la SFP publicado en el DOF el 15 de abril de 2009 y sus reformas de 3 de agosto de 2011, 20 de octubre de 2015 y 12 de enero de 2017, sin embargo; el Área de Quejas aumenta sus funciones al asignársele el seguimiento de la evolución y verificación de la situación patrimonial de los declarantes y verificar que sean integradas al sistema de evolución patrimonial y declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; asimismo debe realizar una verificación aleatoria a dichas declaraciones así como a la evolución patrimonial de los servidores públicos debiendo emitir, en su caso, la certificación correspondiente por no detectarse anomalía o iniciar la investigación respectiva, para lo cual podrá solicitar a los declarantes la información que se requiera para verificar la evolución de su situación patrimonial, incluyendo la de sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos. Asimismo, el Nuevo Reglamento Interior de la SFP, prevé la permanencia de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, como la unidad responsable del nombramiento y remoción de los titulares de los OIC's y sus áreas de Responsabilidades, Auditoría

y Quejas, la realización de visitas de inspección a los órganos internos de control y a las unidades de responsabilidades para constatar la debida atención y trámite de los asuntos relativos a las materias de sus respectivas competencias y dar seguimiento a las medidas preventivas y correctivas que, en su caso, deriven de dichas visitas; opinar sobre la creación o modificación de las estructuras orgánicas y ocupacionales de los órganos internos de control y de las unidades de responsabilidades, considerando la disponibilidad presupuestaria, previo al trámite ante la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal; y la autorización y supervisión de los programas anuales de trabajo conforme a los Lineamientos para la Formulación de los Planes de Trabajo de los Órganos Internos de Control, el cual sirve como base a estos para la captura electrónica de su Plan Anual de Trabajo en la plataforma serOVC (Sistema de evaluación de resultados de los órganos de vigilancia y control), misma que en 2018 cambió su denominación a PCI-OVC (Plataforma de coordinación integral de los órganos de vigilancia y control)¹⁵³, al respecto, los *Lineamientos generales para la formulación de los planes anuales de trabajo de los órganos internos de control y de las unidades de responsabilidades en las empresas productivas del estado 2019*¹⁵⁴, consideran los parámetros generales para la evaluación de los OIC, con indicadores orientados a resultados y objetivos que alinean e incentivan el trabajo hacia una detección sistemática, puntualizando que, los OIC deberán observar lo señalado en el Título Tercero del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, relativo a la Metodología de Administración de Riesgos, considerando que deben identificar, analizar y evaluar, los riesgos inherentes o asociados a los procesos de la institución pública y, por ende, con los objetivos institucionales, mediante el análisis exhaustivo y una profunda reflexión de la información recabada durante la investigación previa y de los distintos factores que pueden provocarlos, pues de ello dependerá que la identificación de los riesgos potenciales a los que se enfrentan las

¹⁵³ Fuente: Lineamientos Generales para la Formulación de los PAT de los OIC y de las UR 2018.

¹⁵⁴ Los citados lineamientos fueron proporcionados por ex compañeros de trabajo de SEDESOL que actualmente se desempeñan en el OIC en ASERCA.

instituciones públicas en la consecución de sus objetivos, sobre los cuales se orientarán las estrategias de los OIC que permitan mitigarlos, en ese sentido, se precisan como principales líneas de acción a cargo de las áreas que integran los OIC, las siguientes:

Área	Actividad
<p style="text-align: center;">AUDITORÍA INTERNA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En la programación de las auditorías, el Área de Auditoría Interna deberá prever la coordinación y colaboración con el Área de Quejas en las modalidades de consulta, asesoría o acompañamiento, a fin de garantizar que las auditorías generen los elementos necesarios y suficientes para la mejor integración de los informes de presunta responsabilidad administrativa y de sus expedientes de soporte, facilitando y haciendo más efectiva la resolución de los asuntos en el Área de Responsabilidades, lo que implica que esta deberá asignar una parte de su fuerza de trabajo específicamente a la consulta, asesoría o acompañamiento de las auditorías programadas por el Área de Auditoría Interna, de las cuales se deriven posibles conductas indebidas desplegadas por el personal del servicio público. • Con base en la naturaleza y características de cada institución pública, así como de la estructura que compone el Área de Auditoría Interna del OIC, ésta podrá orientar la planeación de auditorías a los siguientes aspectos, mismos que son de manera enunciativa, más no limitativa: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Áreas o rubros sensibles a posibles actos de corrupción, con mayor número de quejas y denuncias reportadas en contra del personal del servicio público, desfases o incumplimientos en programas y proyectos, que presenten desviaciones presupuestarias importantes, rezago de asuntos, áreas o rubros no auditados en los últimos tres años. ▪ Sistemas, procesos, autorizaciones y límites de pago de remuneraciones al personal activo (ordinarias y/o extraordinarias) y de pago de pensiones en las instituciones públicas en que sea aplicable, dirigiendo las actividades de revisión no sólo a la identificación de pagos improcedentes y su recuperación, sino también a mejorar la integridad y seguridad de los procesos de información para la administración de la nómina. ▪ Cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y los registros contables que sirven de base para dar veracidad y confiabilidad al contenido de la Cuenta Pública, o bien, para proporcionar información a las coordinadoras sectoriales. ▪ Aplicación de las normas y disposiciones emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable. ▪ Áreas que tienen a su cargo la administración o la operación de programas federales, mediante los cuales la institución pública transfiere recursos a los estados, municipios y alcaldías de la Ciudad de México. ▪ Dentro de la planeación de auditorías que realice el Área de Auditoría Interna del OIC deberán considerar los proyectos financiados parcial o totalmente con recursos provenientes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Banco Mundial, en dependencias donde los OIC cumplen la función de auditores externos, de acuerdo con el Memorándum de Entendimiento Técnico en materia de auditoría de operaciones financiadas, celebrado entre dicho Organismo Financiero Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y la SFP. ▪ Emisión de permisos, concesiones y autorizaciones de carácter federal. ▪ Donativos, donaciones y enajenación de bienes, verificando si los procesos correspondientes son adecuados para cumplir con las disposiciones aplicables a su entrega y si fomentan su apropiada administración y transparentan su manejo, mediante la evidencia documental respectiva, así como el cumplimiento a las obligaciones establecidas en los contratos celebrados para el otorgamiento de los donativos. ▪ Cumplimiento de las disposiciones aplicables a la contratación de bienes y servicios, arrendamientos, obra pública y servicios relacionados con las mismas, así como las que regulan los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de la APF.
<p style="text-align: center;">QUEJAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Respecto de las quejas y denuncias recibidas e iniciadas antes de la entrada en vigor de la LGRA, son aplicables la LFRASP, y demás disposiciones legales en materia de responsabilidades vigentes al momento de su tramitación. • Abatir el 100% del rezago en los expedientes de 2016 y anteriores que se encuentran en investigación. Concluir los expedientes de las quejas y denuncias hasta antes de la entrada en vigor de la LGRA. Concluir los expedientes derivados de las omisiones y

	<p>extemporaneidad en la declaración de situación patrimonial del personal del servicio público.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atender los expedientes derivados de estrategias relacionadas con el mapa de riesgos de los años 2017, 2018 y los que se reporten en 2019. • Investigar las denuncias relacionadas con actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.
RESPONSABILIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Resolver en breve plazo los expedientes iniciados en materia de controversias y sanciones en contrataciones públicas, para ello, las inconformidades deben de atenderse según el orden de su presentación, o bien, de acuerdo con la relevancia del asunto y, una vez cerrada la instrucción del asunto en particular, emitir la resolución respectiva en un plazo no mayor a los quince días hábiles, a efecto de cumplir con lo establecido en los artículos 72 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y 90 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM). • Proponer soluciones respecto de las desavenencias en el cumplimiento de los contratos con apego al marco de la ley y con ello, evitar el trámite de litigios judiciales. • Substanciar los procedimientos de conciliación siguiendo el orden de su presentación, dando cumplimiento a los plazos legales. No obstante que en los artículos 131 del RLAASSP y 289 del RLOPSRM, se establece que el plazo para agotar el procedimiento se puede ampliar, siempre y cuando se justifique debidamente y estén de acuerdo las partes, se deberán concluir, en un plazo no mayor de 40 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se haya celebrado la primera sesión, salvo excepciones debidamente justificadas.
AUDITORÍA PARA DESARROLLO Y MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar las normas internas y transversales para identificar elementos que permitan prevenir contingencias asociadas a la corrupción, bajo los criterios que emita la UPMGP. • Promover que la regulación interna sustantiva sea relacionada por la institución pública con los procesos sustantivos de la misma • Promover la actualización permanente del inventario de normas internas y transversales de las instituciones públicas • Verificar el cumplimiento del registro de todos los Manuales de Organización, Procedimientos y de Servicios a que se refiere el Art. 19 de la LOAPF • Desarrollar un mapa de trámites y servicios federales mejorados. • Evaluar los trámites y servicios federales mediante la implementación de un mecanismo de participación ciudadana. • Asesorar, dar seguimiento y compartir la información derivada de las quejas recibidas para que el Comité de Ética y Prevención de conflicto de interés, genere acciones de prevención en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos de intereses.

Nota: El esquema es propio.

3.3.5.3 Acciones institucionales para la operatividad del Sistema Anticorrupción.

3.3.5.3.1.- “Programa de Capacitación Sistema Nacional Anticorrupción”.- La SFP en conjunto con Televisión Educativa y el Centro de Capacitación Televisiva de la Secretaría de Educación Pública, del 26 de junio al 30 de octubre de 2017, instrumentaron el curso en línea de alusión, destinado a todos los servidores públicos adscritos a los órganos internos de Control en la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República y titulares de las unidades de responsabilidades en las empresas productivas del estado, el cual tuvo una duración de 40 (cuarenta) horas, que fueron tomadas en consideración para la evaluación profesional a la que están sometidos anualmente los servidores públicos del sistema profesional de carrera, mismo que cursé y cuyo certificado obra en mi expediente personal de la dependencia.

3.3.5.3.2.- “Manual sobre el Sistema Nacional Anticorrupción”.- Emitido y publicado por la SFP, en el cual describe los elementos que conforman el sistema, las faltas graves y no graves que pueden derivar en sanciones administrativas y su plazo de prescripción.¹⁵⁵

3.3.5.3.3.- “Infografía declaración de situación patrimonial y de intereses”.- La Coordinación General de órganos de vigilancia y control de la SFP, proporcionó a los servidores públicos adscritos a los órganos internos de control, en la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República y titulares de las unidades de responsabilidades en las empresas productivas del estado, una infografía que explica el tipo de declaración de situación patrimonial y de intereses que se debe presentar, quiénes están obligados a su presentación y los plazos para llevarla a cabo, mismo que se reproduce enseguida:

declaraNet^{plus} SFP SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

TIPO DE DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL Y DE INTERESES

	QUIÉN SÍ	QUIÉN NO	CUÁNDO
INICIAL	Los obligados conforme a la LGRA: <ul style="list-style-type: none"> Ingreso por primera vez al servicio público. Reingreso al servicio público después de 60 días naturales de la conclusión de su encargo 	Servidores públicos que no se encontraban obligados antes del 19 de julio de 2017 y que no recaigan en los supuestos de presentación. Lo que acontecerá hasta que el Comité Coordinador del SNA emita los formatos correspondientes.	Dentro de los 60 días naturales posteriores al ingreso o reingreso
DE MODIFICACIÓN	Los obligados conforme a la LGRA <ol style="list-style-type: none"> Si estás activo en mayo y te desempeñaste como servidor público sujeto obligado, por lo menos un día en el año inmediato anterior 	Condición Suspensiva <ol style="list-style-type: none"> Servidores públicos que no se encontraban obligados antes del 19 de julio de 2017, y que continúen con esa calidad, será exigible a partir del momento en que el Comité Coordinador del SNA, dé a conocer de manera oficial los formatos que se aplicarán para su presentación. Servidores públicos que ingresaron al servicio público entre enero y mayo y no fueron sujetos obligados en el año inmediato anterior. Servidores públicos que durante el mes de mayo, concluyan un empleo, cargo o comisión y presenten su Declaración de Conclusión de Situación Patrimonial y de Intereses en el mismo mes de mayo. 	Mayo 2018
DE CONCLUSIÓN	Los obligados conforme a la LGRA	Servidores públicos que no se encontraban obligados antes del 19 de julio de 2017, y que continúen con esa calidad.	Dentro de los 60 días naturales posteriores a la conclusión del encargo.

Fuente: Secretaría de la Función Pública proporcionado mediante correo electrónico a los titulares de los órganos internos de control, el cual me fue facilitado por esa vía por el Titular del Área de Quejas del OIC en SEDESOL el 27 de abril de 2018.

¹⁵⁵ Obtenido del portal electrónico de la Secretaría de la Función Pública el 11 de mayo de 2018, del sitio: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194144/Manual_SNA.pdf

3.3.5.3.4 “Conjunto de acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés”. - La SFP en su sitio electrónico publicó las siguientes acciones a saber: a) *Declaración patrimonial y de posible conflicto de interés*. - Se incorporó en el formato de la Declaración de Situación Patrimonial un apartado denominado “Declaración de Posible Conflicto de Interés”, que, conforme a los lineamientos de la OCDE, comprende: 1. Puestos, cargos, comisiones, actividades o poderes que el declarante desempeña en órganos directivos en organizaciones con fines de lucro (empresas), o bien, en otras asociaciones privadas, señalando la frecuencia anual con la que participa y si ha sido antes o durante el servicio público; 2. Participaciones económicas o financieras, así como aquellos convenios, contratos, compromisos o acuerdos que tengan un valor económico presente o futuro y que el declarante tenga con personas físicas o morales, precisando si el tipo de participación o contrato fue antes o durante el servicio público. Adicionalmente, se incluyó en el formato de declaración de situación patrimonial, en el apartado de inmuebles, el indicar el nombre o razón social del vendedor o enajenante del inmueble y su relación con el declarante. Asimismo, todo lo anterior, será aplicable, en su caso, al cónyuge, concubina o concubinario o dependientes económicos del servidor público declarante; b) *Registro de servidores públicos que intervienen en contrataciones*. - Se puso en marcha un portal en el que la ciudadanía puede consultar quienes son los servidores públicos que intervienen en dichos procedimientos y sabrá quiénes participan en la tramitación, atención y resolución de los asuntos que se realizan cuando se adjudica un contrato, se otorga una concesión, licencia, permiso o autorización y sus prórrogas, así como la enajenación de bienes muebles y aquellos que dictaminan en materia de avalúos, a la fecha, están registrados 16 mil 109 servidores públicos adscritos a 261 instituciones; c) *Lista de proveedores sancionados por el Gobierno Federal y sus causas*. - A través del "Directorio de Proveedores y Contratistas Sancionados", aparecen las personas físicas y morales sancionadas por la SFP y por los órganos internos de control en las 110 dependencias y entidades de la APF que participaron en cualquier modalidad de contratación pública con el Gobierno Federal o con entidades federativas y municipios, respecto de recursos federales, durante el periodo

comprendido entre el 14 de octubre de 2004 y el 27 de abril de 2015, cuyo total de sancionados asciende a 1504. El Directorio citado implica un sistema virtual de mejor operación, ya que propiciará una búsqueda adicional más fácil y accesible, a través de cada dependencia o entidad.¹⁵⁶

3.3.3.4.5 Guía y Formatos para homologar la integración de expedientes del proceso de investigación, substanciación y resolución de responsabilidades administrativas¹⁵⁷, compuesto de 52 formatos, que constituyen un elemento de orientación y apoyo para mejorar la eficiencia operativa de los OIC's y de las Unidades de Responsabilidades, con los cuales se busca la homologación en las diferentes áreas de la integración de expedientes relacionados con actos u omisiones, cometidos por los servidores públicos o particulares, que pudieran constituir una irregularidad en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)¹⁵⁸.

3.3.3.4.6 Lineamientos Generales que deberán observar los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, para reportar la información en materia de auditoría a la Secretaría de la Función Pública, mediante el Sistema Integral de Auditorías, publicado en el DOF el 29 de noviembre de 2018. Tienen como objeto establecer las bases para la elaboración y presentación de los reportes e informes del Sistema Integral de Auditorías, la cual es una herramienta informática establecida por la SFP en la que los OIC incorporan, para su registro, control, seguimiento y fines estadísticos, las auditorías y seguimientos de observaciones programados para un ejercicio fiscal, la fuerza de trabajo destinada para las diversas actividades del OIC; así como, los resultados obtenidos de las auditorías practicadas y de los seguimientos de observaciones realizados.

¹⁵⁶ Consultado en el sitio electrónico de la Secretaría de la Función Pública <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-evitar-posibles-conflictos-de-interes-67846>, el 11 de mayo de 2018.

¹⁵⁷ Fueron facilitados por el Titular del Área de Quejas del OIC en SEDESOL, Mtro. Ramsés Iván V. Parra Zavala, para la emisión del acuerdo de calificación de falta administrativa y el respectivo informe de presunta.

¹⁵⁸ Consultado en el sitio electrónico de la Secretaría de la Función Pública en <https://www.gob.mx/sfp/prensa/sfp-fortalece-organos-internos-de-control-para-mejorar-la-gestion-publica-y-consolidar-la-confianza-ciudadana>

A mayor abundamiento, cabe referir que la SFP como integrante del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, participó en la emisión de los siguientes acuerdos para la operatividad del sistema, dentro de los cuales se encuentran:

a) *ACUERDO por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas*”, publicado en el DOF el 12 de octubre de octubre de 2018, tienen por objeto establecer un catálogo de principios¹⁵⁹ y

¹⁵⁹ Principios que rigen en el servicio público: **a)** Legalidad: Las personas servidoras públicas hacen sólo aquello que las normas expresamente les confieren y en todo momento someten su actuación a las facultades que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que conocen y cumplen las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones. **b)** Honradez: Las personas servidoras públicas se conducen con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscan o aceptan compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización, debido a que están conscientes que ello compromete sus funciones y que el ejercicio de cualquier cargo público implica un alto sentido de austeridad y vocación de servicio. **c)** Lealtad: Las personas servidoras públicas corresponden a la confianza que el Estado les ha conferido; tienen una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y satisfacen el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población. **d)** Imparcialidad: Las personas servidoras públicas dan a la ciudadanía, y a la población en general, el mismo trato, sin conceder privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permiten que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva. **e)** Eficiencia: Las personas servidoras públicas actúan en apego a los planes y programas previamente establecidos y optimizan el uso y la asignación de los recursos públicos en el desarrollo de sus actividades para lograr los objetivos propuestos. **f)** Economía: Las personas servidoras públicas en el ejercicio del gasto público administrarán los bienes, recursos y servicios públicos con legalidad, austeridad y disciplina, satisfaciendo los objetivos y metas a los que estén destinados, siendo éstos de interés social. **g)** Disciplina: Las personas servidoras públicas desempeñarán su empleo, cargo o comisión, de manera ordenada, metódica y perseverante, con el propósito de obtener los mejores resultados en el servicio o bienes ofrecidos. **h)** Profesionalismo: Las personas servidoras públicas deberán conocer, actuar y cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas de conformidad con las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas atribuibles a su empleo, cargo o comisión, observando en todo momento disciplina, integridad y respeto, tanto a las demás personas servidoras públicas como a las y los particulares con los que llegare a tratar. **i)** Objetividad: Las personas servidoras públicas deberán preservar el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general, actuando de manera neutral e imparcial en la toma de decisiones, que a su vez deberán de ser informadas en estricto apego a la legalidad. **j)** Transparencia: Las personas servidoras públicas en el ejercicio de sus funciones privilegian el principio de máxima publicidad de la información pública, atendiendo con diligencia los requerimientos de acceso y proporcionando la documentación que generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan; y en el ámbito de su competencia, difunden de manera proactiva información gubernamental, como un elemento que genera valor a la sociedad y promueve un gobierno abierto, protegiendo los datos personales que estén bajo su custodia, **k)** Rendición de cuentas: Las personas servidoras públicas asumen plenamente ante la sociedad y sus autoridades la responsabilidad que deriva del ejercicio de su empleo, cargo o comisión, por lo que informan, explican y justifican sus decisiones y acciones, y se

valores¹⁶⁰ que rigen en el servicio público, con base en los cuales la Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades

sujetan a un sistema de sanciones, así como a la evaluación y al escrutinio público de sus funciones por parte de la ciudadanía. **l)** Competencia por mérito: Las personas servidoras públicas deberán ser seleccionados para sus puestos de acuerdo a su habilidad profesional, capacidad y experiencia, garantizando la igualdad de oportunidad, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos mediante procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. **m)** Eficacia: Las personas servidoras públicas actúan conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades y mediante el uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier ostentación y discrecionalidad indebida en su aplicación. **n)** Integridad: Las personas servidoras públicas actúan siempre de manera congruente con los principios que se deben observar en el desempeño de un empleo, cargo, comisión o función, convencidas en el compromiso de ajustar su conducta para que impere en su desempeño una ética que responda al interés público y generen certeza plena de su conducta frente a todas las personas con las que se vinculen u observen su actuar. **o)** Equidad: Las personas servidoras públicas procurarán que toda persona acceda con justicia e igualdad al uso, disfrute y beneficio de los bienes, servicios, recursos y oportunidades.

¹⁶⁰ Valores que rigen en el servicio público: **a)** Interés Público: Las personas servidoras públicas actúan buscando en todo momento la máxima atención de las necesidades y demandas de la sociedad por encima de intereses y beneficios particulares, ajenos a la satisfacción colectiva. **b)** Respeto: Las personas servidoras públicas se conducen con austeridad y sin ostentación, y otorgan un trato digno y cordial a las personas en general y a sus compañeros y compañeras de trabajo, superiores y subordinados, considerando sus derechos, de tal manera que propician el diálogo cortés y la aplicación armónica de instrumentos que conduzcan al entendimiento, a través de la eficacia y el interés público. **c)** Respeto a los Derechos Humanos: Las personas servidoras públicas respetan los derechos humanos, y en el ámbito de sus competencias y atribuciones, los garantizan, promueven y protegen de conformidad con los Principios *de: Universalidad* que establece que los derechos humanos corresponden a toda persona por el simple hecho de serlo; *de Interdependencia* que implica que los derechos humanos se encuentran vinculados íntimamente entre sí; *de Indivisibilidad* que refiere que los derechos humanos conforman una totalidad de tal forma que son complementarios e inseparables, y *de Progresividad* que prevé que los derechos humanos están en constante evolución y bajo ninguna circunstancia se justifica un retroceso en su protección. **d)** Igualdad y no discriminación: Las personas servidoras públicas prestan sus servicios a todas las personas sin distinción, exclusión, restricción, o preferencia basada en el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o en cualquier otro motivo. **e)** Equidad de género: Las personas servidoras públicas, en el ámbito de sus competencias y atribuciones, garantizan que tanto mujeres como hombres accedan con las mismas condiciones, posibilidades y oportunidades a los bienes y servicios públicos; a los programas y beneficios institucionales, y a los empleos, cargos y comisiones gubernamentales. **f)** Entorno Cultural y Ecológico: Las personas servidoras públicas en el desarrollo de sus actividades evitan la afectación del patrimonio cultural de cualquier nación y de los ecosistemas del planeta; asumen una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente, y en el ejercicio de sus funciones y conforme a sus atribuciones, promueven en la sociedad la protección y conservación de la cultura y el medio ambiente, al ser el principal legado para las generaciones futuras. **g)** Cooperación: Las personas servidoras públicas colaboran entre sí y propician el trabajo en equipo para alcanzar los objetivos comunes previstos en

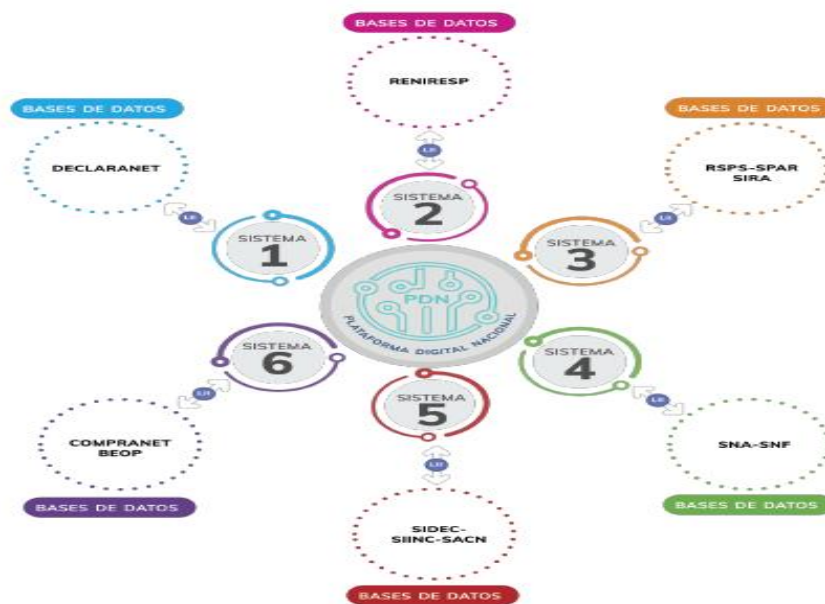
federativas, así como los Órganos Internos de Control de los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, deberán tomar en consideración para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

b) Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprueba la difusión y da a conocer el Protocolo para prevenir, detectar, investigar, perseguir y sancionar el Cohecho Internacional en cualquiera de sus modalidades.- Publicado en el DOF el 22 de octubre de 2018, el protocolo engloba conductas que, independientemente de su clasificación penal o administrativa, se relacionan con el cumplimiento de los estándares internacionales de la Convención Anticohecho de la OCDE, por realizarse en el marco de Transacciones Comerciales Internacionales y estar involucrados particulares mexicanos y servidores públicos extranjeros, o viceversa. De ahí que este instrumento utilice sus propias clasificaciones con fines didácticos, a efecto de armonizar la interpretación que se les dé a normas de carácter nacional e internacional, cuando se esté en presencia de un hecho que pueda ser materia de análisis de la Convención Anticohecho. A lo largo del documento, se proponen prácticas y estándares que pueden actualizarse binariamente por la vía penal o administrativa, ya que los Tratados Internacionales en la materia suelen abrir este margen de apreciación para que sea cada Estado el que determine la mejor forma de cumplir con dichos mandatos. Asimismo, provee herramientas para la planeación de diligencias, el diseño de líneas de investigación, así como para definir el problema de los hechos concretos a investigar.¹⁶¹

los planes y programas gubernamentales, generando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad y confianza de la ciudadanía en sus instituciones. **h)** Liderazgo: Las personas servidoras públicas son guía, ejemplo y promotoras del Código de Ética y las Reglas de Integridad; fomentan y aplican en el desempeño de sus funciones los principios que la Constitución y la ley les imponen, así como aquellos valores adicionales que por su importancia son intrínsecos a la función pública.

¹⁶¹ Obtenido el 23 de octubre de 2018, del sitio electrónico del Comité Coordinador del SNA, en <http://sna.org.mx/comite-coordinador/>

b) Acuerdo mediante el cual el comité coordinador del sistema nacional anticorrupción emite el análisis para la implementación y operación de la plataforma digital nacional y las bases para el funcionamiento de la plataforma digital nacional.- Publicado en el DOF el 22 de octubre de 2018, su objetivo es precisar que la función de la PDN debe entenderse como herramienta de generación de inteligencia institucional y no como portal de acceso a información pública, por lo que integrará y conectará aquellos sistemas informáticos que posean datos e información necesaria para el combate a la corrupción, esto es, que cada sistema de la PDN se alimentará de distintas bases de datos, como ejemplo, se inserta un esquema de los sistemas electrónicos operados por la SFP¹⁶², los cuales serán parte de la información a la que tendrá acceso el SNA a través de la Plataforma:



Fuente: Propuestas de bases para el funcionamiento de la Plataforma Digital nacional, obtenido del sitio electrónico: http://sna.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/A-I-O_PD-N-DOC_web.pdf

¹⁶² Sistemas que opera la SFP: **DECLARANET.-** Sistema de Evolución Patrimonial de Declaración de Intereses y Constancia de Prestación de Declaración Fiscal. **RENIRESP.-** Registro de Servidores Públicos de la Administración Pública Federal que intervienen en procedimientos de contrataciones públicas. **RSPS-SPAR-SIRA.-** Registro de Servidores Públicos Sancionados; Sistema de procedimientos administrativos de responsabilidades; Sistema Integral de Responsabilidades Administrativas. **COMPRANET- BEOP.-** Compranet ; Bitácora Electrónica de Obra Pública. **SIDECSIINC- SACN.-** Sistema Integral de Quejas y Denuncias Ciudadanas; Sistema integral de inconformidades; Sistema de procedimiento administrativo de sanción a proveedores y contratistas.

c) *Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Análisis para la Identificación y Transparencia del Beneficiario Final en México y aprueba los Principios para la Identificación y Transparencia del Beneficiario Final para el Combate a la Corrupción en México.*- Publicado en el DOF el 23 de octubre de 2018, este acuerdo señala que los delitos de corrupción y lavado de dinero, en su mayoría son realizados por personas morales cuyo beneficiario final¹⁶³ se desconoce, por lo que es necesario identificarlo para prevenir esos ilícitos, para lo cual retoma recomendaciones del GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional, emanado de la Cumbre G-20 de 1989), del Banco Interamericano de Desarrollo, la Cumbre Anticorrupción de Londres 2016, a implementarse por bancos y notarios, en cuanto a la creación de personas morales y el depósito de recursos a sus cuentas bancarias. En ese sentido, el acuerdo mediante la adopción de diversas directrices, tiene por objeto fijar las bases para que los Estados Unidos Mexicanos, adopten acciones y programas tendientes a identificar al beneficiario final para prevenir la corrupción.¹⁶⁴

d) *Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el formato de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses; y expide las normas e instructivo para su llenado y presentación”, publicado en el DOF el 16 de noviembre de 2018.* Establece que el formato será obligatorio cuando se encuentre operable, esto es, una vez que sea técnicamente posible la interoperabilidad de los sistemas de evolución patrimonial y de declaración de intereses, a que hace referencia la fracción I del artículo 49 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, con la Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción, lo que no podrá exceder del 30 de abril del año 2019. Los Servidores Públicos de todos los órdenes de gobierno que, a la entrada en vigor del presente Acuerdo, deban presentar sus declaraciones de situación patrimonial, inicial o de conclusión, utilizarán los formatos y la normatividad que se encuentren

¹⁶³ Persona física que controla o es el dueño de la persona moral involucrada en hechos de corrupción o faltas administrativas.

¹⁶⁴ Obtenido el 23 de octubre de 2018, del sitio electrónico del Comité Coordinador del SNA, en <http://sna.org.mx/comite-coordinador/>

vigentes, utilizables y a través de las plataformas o medios operables al día en que se genere la obligación de presentar la declaración que corresponda (DECLARANET).

3.4 La potestad sancionadora administrativa en algunos países de corte romanista.

3.4.1 Transparencia Internacional.- Es una organización de la sociedad civil internacional sin fines de lucro, se fundó en Berlín, Alemania, en mayo de 1993, a iniciativa de Peter Eigen, ex director regional del Banco Mundial, se organiza en más de 100 delegaciones, con su secretaría internacional en Berlín y una representación en México (Transparencia Mexicana). El mayor éxito de Transparencia Internacional ha sido colocar el tema de la corrupción en la agenda del mundo. Instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional ahora ven la corrupción como uno de los principales obstáculos para el desarrollo, mientras que antes de la década de 1990 este tema no se analizaba a fondo. Transparencia Internacional, además, desempeñó un papel fundamental en la introducción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y en la Convención contra el Soborno de la OCDE. En 1995, Transparencia Internacional creó el Índice de Percepción de Corrupción, cuya metodología se basa en encuestas llevadas a cabo a personas de negocios, los resultados de las mismas se publican anualmente clasificando a los Estados a nivel mundial y por continente según su prevalencia de corrupción, por lo que los primeros lugares del listado los ocupan países en que es menor la incidencia de corrupción.

3.4.2 Índice de corrupción mundial.- Los índices de percepción de los años 2016 y 2017, calificaron a los Estados Unidos Mexicanos dentro de los países más corruptos del mundo, mientras que a Uruguay, Chile y España como los menos corruptos, motivo por el cual tomando en consideración que los países mencionados cuentan con sistemas jurídicos de tradición romano-germánica, considero oportuno realizar un análisis comparativo del derecho disciplinario de los funcionarios públicos, en los términos siguientes:

3.4.3 Derecho comparado:

a) España

Fundamento jurídico.- Constitución española, Real Decreto Legislativo 5/2015 de 30 de octubre de 2015 relativo a Ley del Estatuto Básico del Empleado Público¹⁶⁵, la Ley 33/1986 Reglamento del Régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre de 2015, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Ley 7/1985.

Tipología de faltas administrativas.- Las faltas administrativas están previstas en el Real Decreto Legislativo 5/2015 de 30 de octubre de 2015 relativo a Ley del Estatuto Básico del Empleado Público¹⁶⁶, y en la Ley 33/1986 Reglamento del Régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado. Las faltas administrativas se clasifican en leves, graves y muy graves, la diferenciación en cuanto a la calificación de la conducta, con independencia de su descripción radica en la prescripción de la autoridad para la imposición de la sanción correspondiente, en ese sentido, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses.

a) *Faltas muy graves*: El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de la función pública; toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así

¹⁶⁵ Todas las normas del derecho español fueron consultadas en el sitio oficial de la Agencia Estatal del Boletín del Estado, en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>.

¹⁶⁶ Todas las normas del derecho español fueron consultadas en el sitio oficial de la Agencia Estatal del Boletín del Estado, en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>.

como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo; la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos; la publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función; la negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido; el notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas; la violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito; la prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro; el acoso laboral.

b) Faltas graves: La falta de obediencia debida a los superiores y autoridades. b) El abuso de autoridad en el ejercicio del cargo; la tolerancia de los superiores respecto de la comisión de faltas muy graves o graves de sus subordinados; la grave desconsideración con los superiores, compañeros o subordinados; causar daños graves en los locales, material o documentos de los servicios; intervenir en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas; no guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la Administración o se utilice en provecho propio; las acciones u omisiones dirigidas a evadir los sistemas de control de horarios o a impedir que sean detectados los incumplimientos injustificados de la jornada de trabajo; la grave falta de consideración con los administrados.

Faltas leves: El incumplimiento injustificado del horario de trabajo, cuando no suponga falta grave; la falta de asistencia injustificada de un día; la incorrección con el público, superiores, compañeros o subordinados; el descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones.

Procedimiento.- Regulado en el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre de 2015, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Ley 7/1985. Para ordenar la incoación del expediente disciplinario es competente el Subsecretario del Departamento en que esté destinado el funcionario o los Directores generales respecto del personal dependiente de su Dirección General y los Delegados del Gobierno o Gobernadores Civiles, quienes fungirán como parte instructora y dictarán el acuerdo de acuerdo de iniciación¹⁶⁷, etapa en la que ordenarán la práctica de cuantas diligencias sean adecuadas para la determinación y comprobación de los hechos y en particular de cuantas pruebas puedan conducir a su esclarecimiento y a la determinación de las responsabilidades susceptibles de sanción; por lo que a la vista de las actuaciones practicadas y en un plazo no superior a un mes, contados a partir de la incoación del procedimiento, el Instructor formulará el correspondiente pliego de cargos, comprendiendo en el mismo los hechos imputados, con expresión, en su caso, de la falta presuntamente cometida, y de las sanciones que puedan ser de aplicación.

El pliego de cargos se notificará al inculpado concediéndosele un plazo de diez días para que pueda contestarlo con las alegaciones que considere convenientes a su defensa y con la aportación de cuantos documentos considere de interés. En este

¹⁶⁷ Acuerdo de iniciación deberá contener al menos: a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables; b) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción; c) Identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos; d) Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, e) Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, f) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada,

trámite deberá solicitar, si lo estima conveniente, la práctica de las pruebas que para su defensa crea necesarias. Contestado el pliego o transcurrido el plazo sin hacerlo, el Instructor podrá acordar la práctica de las pruebas solicitadas que juzgue oportunas, así como la de todas aquellas que considere pertinentes. Para la práctica de las pruebas se dispondrá del plazo de un mes, el Instructor podrá denegar la admisión y práctica de las pruebas para averiguar cuestiones que considere innecesarias, debiendo motivar la denegación, sin que contra esta resolución queda recurso del inculpado. Una vez concluida la instrucción del procedimiento, el órgano instructor formulará una propuesta de resolución en la que se fijarán de forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan, la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado. La propuesta de resolución se notificará por el Instructor al interesado para que, en el plazo de diez días, pueda alegar ante el Instructor cuanto considere conveniente en su defensa. La resolución, que pone fin al procedimiento disciplinario, deberá adoptarse en el plazo de diez días, salvo en caso de separación del servicio, y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente. La resolución deberá ser notificada al inculpado, con expresión del recurso o recursos que quepan contra la misma.

Sanciones: a) Separación del servicio de los funcionarios, que en el caso de los funcionarios interinos comportará la revocación de su nombramiento, y que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves. b) Despido disciplinario del personal laboral, que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaban. c) Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años. d) Traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca. e) Demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria. f)

Apercibimiento. g) Cualquier otra que se establezca por ley. 2. Procederá la readmisión del personal laboral fijo cuando sea declarado improcedente el despido acordado como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave. 3. El alcance de cada sanción se establecerá teniendo en cuenta el grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta, el daño al interés público, la reiteración o reincidencia, así como el grado de participación.

b) República de Chile

Fundamento: Constitución Política de la República de Chile, Ley 18.334 relativa al Estatuto Administrativo y la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado¹⁶⁸ y Ley 18.834, sobre Estatuto administrativo.

Tipología de faltas administrativas.- La Ley 18.334 relativa al Estatuto Administrativo y la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado¹⁶⁹, no diferencian entre faltas graves y no graves, sin embargo se infiere la existencia de una división implícita de las mismas, ya que solamente se impone la sanción de destitución por: la comisión de conductas que vulneran gravemente el principio de probidad administrativa¹⁷⁰; ausentarse de la

¹⁶⁸ Las normas del derecho chileno fueron consultadas en el sitio electrónico de la Biblioteca del Congreso Nacional, en https://www.leychile.cl/Consulta/normas_destacadas.

¹⁶⁹ Las normas del derecho chileno fueron consultadas en el sitio electrónico de la Biblioteca del Congreso Nacional, en https://www.leychile.cl/Consulta/normas_destacadas.

¹⁷⁰ Conductas que vulneran el principio de probidad administrativa.– 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; 2.– 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; 3.– Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros; 4.– 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; 5.– Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, para sí o para terceros, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza, 6.– 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 en conocimiento de su superior jerárquico la implicancia que les afecta; 7.– Omitir o eludir la propuesta pública en los casos que la ley la disponga; 8.- Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de

institución por más de tres días consecutivos sin causa justificada; atentar contra los bienes de la institución, cometer actos que produzcan la destrucción de materiales, instrumentos o productos de trabajo o disminuyan su valor o causen su deterioro; e) Realizar cualquier acto atentatorio a la dignidad de los demás funcionarios, incluido el acoso sexual.

Faltas leves: a) Ejercer facultades, atribuciones o representación de las que no esté legalmente investido, o no le hayan sido delegadas; b) Actuar en juicio ejerciendo acciones civiles en contra de los intereses del Estado o de las instituciones que de él formen parte, salvo que se trate de un derecho que atañe directamente al funcionario, a su cónyuge o a sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o por afinidad hasta el segundo grado y las personas ligadas a él por adopción; c) Intervenir ante los tribunales de justicia como parte, testigo o perito, respecto de hechos de que hubiere tomado conocimiento en el ejercicio de sus funciones, o declarar en juicio en que tenga interés el Estado o sus organismos, sin previa comunicación a su superior jerárquico; d) 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; 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; f) Realizar todo acto calificado como acoso laboral en los términos que dispone el inciso segundo del artículo 2º del Código del Trabajo.

La acción disciplinaria de la Administración contra el funcionario, prescribe en cuatro años contados desde el día en que éste hubiere incurrido en la acción u omisión que le da origen. No obstante, si hubieren hechos constitutivos de delito la acción disciplinaria prescribirá conjuntamente con la acción penal

Procedimiento. - Se encuentra previsto en la Ley 18.834, sobre Estatuto administrativo, mismo que regula dos tipos de procedimiento a saber: la

los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración,

investigación sumaria y el sumario administrativo, en ambos, los funcionarios tendrán derecho a reclamar ante la Contraloría General de la República, cuando se hubieren producido vicios de legalidad.

a) Investigación sumaria.- Su procedimiento es fundamentalmente verbal, ordenada por el jefe superior de la institución, el Secretario Regional Ministerial o el Director Regional de servicios nacionales desconcentrados, que designarán a un funcionario que actuará como investigador, quien en el plazo máximo de 5 días debe verificar la existencia de la falta administrativa, la individualización de los responsables y su participación, y al término del plazo elaborará un informe de cargos, el cual debe notificarse al presunto para que responda de los mismos en un plazo de dos días teniendo la posibilidad de ofrecer las pruebas que estime convenientes. Vencido el plazo señalado, el investigador procederá a emitir una vista o informe en el término de dos días, en el cual se contendrá la relación de los hechos, los fundamentos y conclusiones a que se hubiere llegado, formulando la proposición que estimare procedente, agotado lo anterior, la autoridad que ordenó la investigación sumaria dictará la resolución respectiva en el plazo de dos días, la cual será notificada al afectado, quien podrá interponer recurso de reposición en el término de dos días, ante quien emitió la resolución, el plazo para resolver la reposición será en de dos días. Si en el transcurso de la investigación se constata que los hechos revisten una mayor gravedad se pondrá término a este procedimiento y se dispondrá, por la autoridad competente, que la investigación prosiga mediante un sumario administrativo.

b) Sumario administrativo. - Es ordenado por el jefe superior de la institución, el Secretario Regional Ministerial o el Director Regional de servicios nacionales desconcentrados, según corresponda, mediante resolución, en la cual designará al fiscal que estará a cargo del mismo. El fiscal deberá tener igual o mayor grado o jerarquía que el funcionario que aparezca involucrado en los hechos. Si designado el fiscal, apareciere involucrado en los hechos investigados un funcionario de mayor grado o jerarquía, continuará aquél sustanciando el procedimiento hasta que disponga el cierre de la investigación. El fiscal designará un actuario, quien tendrá

la calidad de ministro de fe y certificará todas las actuaciones del sumario. El procedimiento consta por escrito, en un expediente que debe ser foliado en letras y números y se formará con todas las declaraciones, actuaciones y diligencias, a medida que se vayan sucediendo y con todos los documentos que se acompañen. Toda actuación debe llevar la firma del fiscal y del actuario. El fiscal tendrá amplias facultades para realizar la investigación y los funcionarios estarán obligados a prestar la colaboración que se les solicite. La investigación de los hechos deberá realizarse en el plazo de veinte a sesenta días hábiles, al término de los cuales se declarará cerrada la investigación y se formularán cargos al o los afectados o se solicitará el sobreseimiento. El sumario es secreto hasta la fecha de formulación de cargos, oportunidad en la cual dejará de serlo para el inculpado y para el abogado que asumiere su defensa. Agotado lo anterior, el fiscal emitirá, un dictamen en el cual propondrá la absolución o sanción que a su juicio corresponda aplicar. Dicho dictamen 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 grado de culpabilidad que les hubiere correspondido a los sumariados; la anotación de las circunstancias atenuantes o agravantes, y la proposición a la autoridad correspondiente de las sanciones que estimare procedente aplicar o de la absolución de uno o más de los inculpados. Emitido el dictamen, el fiscal elevará los antecedentes del sumario al jefe superior de la institución, el Secretario Regional Ministerial o el Director Regional de servicios nacionales desconcentrados, según el caso, quien resolverá en el plazo de cinco días, dictando al efecto una resolución en la cual absolverá al inculpado o aplicará la medida disciplinaria, en su caso. Tratándose de la medida de destitución, los antecedentes se elevarán a la autoridad facultada para hacer el nombramiento. No obstante, la autoridad correspondiente podrá ordenar la realización de nuevas diligencias o la corrección de vicios de procedimiento, fijando un plazo para tales efectos. Si de las diligencias ordenadas resultaren nuevos cargos, se notificarán sin más trámite al afectado, quien tendrá un plazo de tres días para hacer observaciones. Ningún funcionario podrá ser sancionado por hechos que no han

sido materia de cargos. La aplicación de toda medida disciplinaria deberá ser notificada al afectado.

Sanciones.- Pueden consistir en: a) Censura; b) Multa; c) Suspensión del empleo desde treinta días a tres meses, y d) Destitución, y se aplicarán tomando en cuenta la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje la investigación correspondiente.

c) Uruguay

Fundamento: Constitución de la República Oriental de Uruguay, Ley 19.121 relativa al Estatuto del funcionario público de la administración central.

Tipología de faltas administrativas.- La Ley 19.121 relativa al Estatuto del funcionario público de la administración central¹⁷¹, señala que la falta es todo acto u omisión del funcionario, intencional o culposo, que viole los deberes funcionales¹⁷², prohibiciones e incompatibilidades¹⁷³ del funcionario. La Ley no

¹⁷¹ Las normas del derecho uruguayo se consultaron en el sitio oficial de la Oficina Nacional del Servicio Civil en Uruguay, en https://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=458:estatuto-del-funcionario-publico&catid=55:estado

¹⁷² Deberes funcionales: a) Respetar y cumplir la Constitución de la República, las leyes y disposiciones reglamentarias; b) Desarrollar sus funciones, atribuciones y deberes administrativos, con puntualidad, celeridad, economía, eficiencia y cortesía; c) Dar cumplimiento a las determinaciones de sus superiores jerárquicos; d) Cumplir con la jornada laboral establecida, dedicando la totalidad del tiempo de la misma al desempeño de sus funciones, e) Atender debidamente las actividades de formación, capacitación; f) Mantener reserva sobre asuntos e informaciones conocidos en razón de su función, aun después de haber cesado en la relación funcional; h) Vigilar y salvaguardar los intereses, valores, bienes, equipos y materiales del Estado principalmente los que pertenezcan a su área de trabajo o estén bajo su responsabilidad; i) Actuar imparcialmente en el desempeño de sus tareas dando trato y servicio por igual a quien la norma señale, sin discriminaciones político-partidarias, de género, religioso, étnico o de otro tipo, absteniéndose de intervenir en aquellos casos que puedan dar origen a interpretaciones de falta de imparcialidad.

¹⁷³ Prohibiciones e incompatibilidades: a) Realizar en los lugares y horas de trabajo, toda actividad ajena a la función, salvo las correspondientes a la libertad sindical; b) Constituir agrupaciones con fines proselitistas, c) Tramitar asuntos como gestores, agentes o corredores, y, en general, tomar en ellos cualquier intervención que no sea la correspondiente a los cometidos del cargo o función de la repartición en la que revista; d) Intervenir en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, en la atención, tramitación o resolución de asuntos que impliquen un conflicto de intereses; f) Solicitar o recibir cualquier obsequio, gratificación, comisión, recompensa, honorario o ventaja de terceros, para sí o para otros, por los actos específicos de su función, excepto atenciones de entidad razonable que se realicen por razones de amistad, relaciones personales o en oportunidad de las fiestas

diferencia entre faltas leves o graves, sin embargo, el superior jerárquico al tener conocimiento de la existencia una falta administrativa debe calificarla ya sea en leve, grave o muy grave, ya que de su calificación dependerá el procedimiento y la sanción a imponer, tomando en cuenta el deber funcional violentado, el grado en que haya vulnerado la normativa aplicable, la gravedad de los daños causados y el descrédito para la imagen pública de la Administración.

Procedimiento.- Se encuentra regulado en la Ley 19.121 relativa al Estatuto del funcionario público de la administración central, el Decreto 500/991 (con las modificaciones introducidas por el Decreto 420/007), por lo que hace a las faltas leves, ameritarán las sanciones de observación o amonestación con anotación en el legajo personal del funcionario, en las cuales no es necesaria la instrucción de un sumario administrativo sino solamente se da al funcionario para que presente sus descargos, no obstante, las faltas leves pueden derivar en la suspensión del cargo hasta por diez días, casos en los que el jerarca de la unidad ejecutora dispondrá una investigación de urgencia, que deberá sustanciarse en un plazo de setenta y dos horas, por lo que agotada se dará vista al funcionario.

Las faltas graves merecerán la sanción de suspensión a partir de diez días, y hasta por el término de seis meses, y por su parte las muy graves la destitución, las cuales solo podrán imponerse previo sumario administrativo, que se compone de las fases siguientes: 1) Iniciación: todo sumario se iniciará por resolución fundada del jerarca (este acto se denomina acto cabeza del proceso), quine designará al funcionario sumariante que se encargará de la investigación y también se comunicará al registro de sumarios que lleva la Organización Nacional de la Sociedad Civil. El jerarca también podrá, al decretar el sumario, suspender preventivamente al funcionario

tradicionales en las condiciones que los usos y costumbres las admitan; g) Disponer o utilizar información previamente establecida como confidencial y reservada con fines distintos a los de su función administrativa; g) Utilizar, sin previa autorización, documentos, informes y otros datos, salvo que el ordenamiento jurídico permita su uso sin limitaciones; h) Actuar bajo dependencia directa dentro de la misma repartición u oficina de aquellos funcionarios que se vinculen por lazos de parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad y afinidad, matrimonio o unión concubinaria. Los traslados necesarios para dar cumplimiento a lo previsto en el inciso anterior, no podrán causar lesión de derecho alguno, ni afectar su remuneración.

imputado; dicha suspensión preventiva será preceptiva cuando se trate de una falta grave, esta suspensión preceptiva aparejará la retención de los medios sueldos. Tanto la suspensión como la retención no podrá exceder de los 6 meses, vencido este término se deberá decretar el cese inmediato de la suspensión y retención; 2) Instrucción del asunto: este deberá terminarse dentro de determinado plazo a partir del momento en que el funcionario sumariante fuere notificado de la resolución que lo ordena; 3) Concluida la instrucción: el funcionario sumariante tendrá un plazo para realizar el informe circunstanciado de los hechos comprobados y las conclusiones a las que arribe; 4) El informe se pondrá de manifiesto en la oficina y se dará vista a los efectos de hacer efectivo el derecho de defensa oportunidad en la que podrá conocer las actuaciones, realizar sus descargos, proponer prueba, etc; 5) Dictamen de la Asesoría Letrada; 6) Intervenciones Especiales: si la medida aconsejada es la destitución (sanciones administrativas) o cuando coincida el asesor jefe con el instructor deberá dictaminar el Fiscal de Gobierno de turno en representación de los intereses del Estado. También dictaminará la Comisión Nacional de Servicio Civil.

Sanciones: a) Observación con anotación en el legajo personal del funcionario, b) amonestación (apercibimiento) con anotación en el legajo personal del funcionario; c) suspensión hasta por el término de seis meses. La suspensión hasta de tres meses será sin goce de sueldo, o con la mitad de sueldo según la gravedad del caso. La que exceda de este último término será siempre sin goce de sueldo; d) destitución.

Por lo previo, del análisis efectuado al derecho disciplinario de los funcionarios públicos de España, Uruguay y Chile se observan como elementos comunes, que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos se encuentra regulada en la constitución y en la ley, teniendo como propósito tutelar el orden jurídico administrativo para asegurar el correcto funcionamiento del servicio público, por lo que la ley describe las conductas constitutivas de responsabilidad administrativa, las autoridades responsables de la investigación y el procedimiento de instrucción así como la temporalidad en que se desenvuelven dichas fases, de las cuales

emana una sanción administrativa que puede consistir en amonestación, suspensión o destitución del servidor público tomando en consideración la gravedad de la conducta, los medios de comisión y el nivel jerárquico del responsable, tomando como base los principios de presunción de inocencia, debido proceso y legalidad; llama la atención que en los países analizados la responsabilidad administrativa de los servidores públicos solo se ejerce sobre el personal en activo, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones, aunado a que la investigación y sanción de las responsabilidades administrativas en España, Chile y Uruguay es realizada por el superior jerárquico del presunto responsable. Estas características marcan la diferencia respecto de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en los Estados Unidos Mexicanos, porque la investigación y sanción de las faltas administrativas se pueden realizar a pesar de que el servidor público ya no se encuentre activo además de que dichas funciones se encomiendan a un órgano especializado de la Administración Pública Federal (SFP). En virtud de todo lo anteriormente expuesto en este capítulo, estimo que la esencia de reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 para el combate a la corrupción, fue retomar a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, como un mecanismo de control a la función pública, lo cual no es novedoso, si se toma en consideración que los OIC's de las dependencias y entidades, conforme al Reglamento Interior de la SFP de 2003 y sus reformas de 2005, 2009 y 2011, tienen encomendada la persecución y sanción de irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos de la administración pública federal en términos de la LFRASP, así como analizar y proponer con un enfoque preventivo las mecanismos y acciones para fortalecer el control interno de las instituciones en que se encuentren asignados y evitar su comisión; atribuciones que no sufrieron reforma alguna derivada del decreto del 27 de mayo 2015 o de los decretos que emergieron del mismo, por lo que, si ya existía un sistema de responsabilidades administrativas que preveía el ejercicio de esas atribuciones *¿por qué se conformó una nueva política pública para combatir la corrupción?* Una posible respuesta, sería que la reforma obedeció principalmente a tratar de dar mayor claridad sobre los procedimientos y agentes que intervienen en

la investigación, instrucción y resolución de faltas administrativas, siendo un modelo garantista de los derechos humanos del presunto responsable por la comisión de faltas administrativas, pero no se tomó en consideración las condiciones fácticas en que se desenvuelven las distintas fases de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Por lo que hace a la investigación de las conductas denunciadas como irregulares, es fundamental la obtención de los medios de prueba necesarios para sustentar los hechos en que se basan los informes de presunta responsabilidad administrativa (situación que también era necesaria en las investigaciones efectuadas durante la vigencia de la LFRASP), ya que, de la averiguación de la verdad de los enunciados depende la posibilidad de aplicar válidamente la norma que determina la decisión y, por ende, la justicia de ésta¹⁷⁴; lo anterior, implica que el personal del Área de Quejas del OIC, tenga conocimiento no solamente del cúmulo de las diversas disposiciones administrativas, sino también de la estructura y la forma en que el órgano público en el que se encuentra adscrito el OIC realiza sus funciones; es así que las diligencias que se efectúan en los procedimientos de investigación, principalmente consisten en la formulación de oficios mediante los cuales se requiere a las diversas unidades administrativas de la dependencia o entidad, información y documentación que permita acreditar o desvirtuar las irregularidades denunciadas; sin embargo, en la práctica, este deber se encuentra condicionado a que las unidades administrativas de la dependencia o entidad en que está adscrito el OIC, proporcionen la información en los términos solicitados por el Área de Quejas, que muchas de las veces no remiten la información o si lo hacen es incompleta, lo que conlleva a que los expedientes de investigación en su mayoría sean concluidos mediante un acuerdo de archivo por falta de elementos ya que no fueron obtenidos los medios de prueba necesarios para sustentar las imputaciones en contra de servidores públicos, por lo que, el panorama no es muy alentador, si

¹⁷⁴ Conf. Taruffo, Michele. *Verdad, prueba y motivación en la decisión sobre los hechos* en Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral; número 20, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, pp. 14 a 17.

se toma en consideración que la investigación de faltas administrativas en ocasiones obedece a presiones mediáticas o políticas, el personal encargado de las investigaciones no se encuentra debidamente capacitado, aunado a que la estructura, procedimientos y normatividad con la que operan las instituciones públicas, no abonan a la adecuada transparencia y rendición de cuentas de su gestión, por lo que, los mecanismos de control de la función pública resultan simples pantomimas en los que se invierten recursos humanos y materiales, que no abonan a la credibilidad de las instituciones y mucho menos al control eficiente del gasto público, motivo por los cuales en el capítulo siguiente, efectuaré una crítica a las normas operativas del Sistema Nacional Anticorrupción en función de las lagunas y antinomias detectadas en la LGRA, que podrían incidir en la eficacia del sistema de responsabilidades administrativas, y de igual forma propondré medidas correctivas y preventivas que podrían reducir la comisión de faltas administrativas en la SEDESOL, para lo cual tomé como modelos de irregularidades: la celebración de contrataciones públicas al margen de la ley en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, y la indebida ejecución de los programas sociales, conductas en que más incurrieron los servidores públicos de esa dependencia durante los años de 2011 a 2017.

CAPÍTULO 4.- CRÍTICA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN CUANTO A LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1 Crítica a las normas operativas del Sistema Anticorrupción.

4.1.1 Ley General Anticorrupción. – El sistema anticorrupción derivado de las reformas constitucionales del 27 de mayo de 2015, retomó la responsabilidad administrativa de los servidores públicos como un mecanismo de control a la función pública; para lo cual en la Ley General de Responsabilidades Administrativas se establecen los parámetros de las faltas administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos (graves o no graves), así como los procedimientos para su investigación y en su caso, consecuente sanción, con base en los cuales las legislaturas estatales emitieron sus leyes de responsabilidades administrativas. Al respecto, valga referir que el sistema anticorrupción no modifica las atribuciones de los órganos públicos federales y locales (OIC´s o contralorías de los estados), que previo a la reforma constitucional, ya tenían encomendadas las funciones de prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, motivo por el cual cuestiono: a) la justificación de esta reforma constitucional y legal, y b) la pertinencia de la creación del Comité de Participación Ciudadana (CPS) y de la Secretaría Ejecutiva tanto a nivel nacional como en las 32 entidades federativas; ya que sus atribuciones relativas a la elaboración de propuestas de bases de coordinación en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, coinciden con las encomendadas a la SFP y a la Auditoría Superior de la Federación, autoridades que en atención a sus facultades de inspección y vigilancia de recursos públicos así como la investigación y sanción de faltas administrativas, son las idóneas para realizar propuestas y acciones de control interno que realmente contribuyan a la transparencia del ejercicio de los recursos así como de la función pública.

Por otra parte, es oportuno señalar que las leyes locales de responsabilidades administrativas, en su gran mayoría retomaron de la LGRA las faltas administrativas, su tipología, así como el procedimiento para su investigación y sanción; por ejemplo,

la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca¹⁷⁵ establece lo siguiente: *“Artículo 47. Incurrirán en faltas administrativas no graves, faltas administrativas graves, faltas de particulares en la modalidad de graves y faltas de particulares en situación especial quienes actualicen los supuestos previstos en el Título Segundo y los Capítulos I, II, III y IV de la Ley General”*. Asimismo en algunos casos, las leyes de responsabilidades estatales regularon más faltas administrativas respecto de la LGRA; por ejemplo, la Ley de responsabilidades administrativas de la Ciudad de México¹⁷⁶ y la Ley de responsabilidades administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave¹⁷⁷, prevén actos u omisiones que de cometerse configurarían faltas administrativas no graves y graves, respectivamente, mismas que no se encuentran previstas en la LGRA, a saber:

Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
<p>Faltas no graves (artículo 49, fracciones IX, X, XI, XII, XIII, XIV y XVI).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atender en tiempo y forma las solicitudes de documentación, información o implementación de medidas cautelares solicitadas por las Comisiones de Derechos Humanos, los Órganos internos de control o el Tribunal con motivo de procedimientos de investigación de quejas o denuncias o procedimientos administrativos disciplinarios. • Ejecutar las sanciones de amonestación o suspensión temporal del empleo de servidores públicos sancionados por el órgano Interno de Control o bien por el Tribunal, que hayan causado estado. • Verificar ante la autoridad competente que entre la fecha de emisión de una constancia de no inhabilitación y la fecha de contratación de una persona servidora pública su situación jurídica de no inhabilitado haya sido modificada, siempre y cuando hayan transcurrido más de diez días hábiles entre la fecha de la emisión y la fecha de contratación. • Solicitar, bajo la ostentación del puesto, cargo o comisión que desempeña, un trato preferencial o cualquier especie de privilegio o beneficio indebido o al que no tenga derecho, ya sea en el ámbito privado o público. 	<p>Faltas graves (artículos 35, 36 y 37).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando el servidor público ordene, autorice o realice el reintegro de recursos públicos a las cuentas bancarias aperturadas para el depósito de recursos financieros de carácter federal, estatal o municipal que le sean asignados al ente público, y posteriormente los asigne o desvíe nuevamente a un fin distinto al que originalmente estaban reservados o destinados por disposición de ley. • Cuando los entes públicos o los particulares que, hayan recibido recursos públicos sin tener derecho a los mismos y omitan reintegrarlos en términos de la Ley General, dichos recursos serán considera dos créditos fiscales. • Cuando se incurra en colusión respecto de transacciones comerciales internacionales, teniendo ese carácter las descritas por la LGRA.

¹⁷⁵ Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 3 de octubre de 2017.

¹⁷⁶ Publicada en la gaceta oficial de la Ciudad de México el 1 de septiembre de 2017.

¹⁷⁷ Publicada en la Gaceta Oficial del gobierno del Estado de Veracruz el 18 de diciembre de 2017

<ul style="list-style-type: none"> • Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio o función pública. 	
---	--

Nota: El esquema es propio

A mayor abundamiento, cabe señalar que el Comité de Participación Ciudadana publicó en su sitio electrónico oficial un listado de los estados que al 22 de febrero de 2018, no contaban con sus respectivas leyes de responsabilidades administrativas los estados de Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas¹⁷⁸. Posteriormente, de la consulta que efectué el 31 de julio de 2018 a los portales electrónicos de los congresos de esos estados, advertí lo siguiente: 1) Los congresos de Campeche, Coahuila, Colima, Durango e Hidalgo, derogaron los capítulos de aquellas leyes que hacían referencia a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos estatales, sin precisar la aplicación de la LGRA en ese rubro; 2) Los congresos de Nayarit, Puebla y Tabasco no crearon leyes de responsabilidades administrativas, pero en sus leyes de responsabilidades administrativas y políticas, derogaron los capítulos relativos a la responsabilidad administrativa precisando en ese rubro la vigencia y exigibilidad de la LGRA a partir del 19 de julio de 2017; 3) Nuevo León, Tlaxcala, Zacatecas continúan vigentes sus leyes de responsabilidades administrativas de servidores públicos sin hacer mención de la LGRA.

Por todo lo anterior, concluyo que la política de combate a la corrupción es de carácter regulatorio¹⁷⁹, ya que implicó esencialmente la expedición de normas homogéneas en cuanto a la descripción de faltas administrativas, su tipología, así como el procedimiento para su investigación y sanción, con el propósito de tener congruencia y unidad en el control interno y externo de la función pública tanto a nivel federal como estatal, sin embargo, con *“esta política pública el gobierno evita resolver problemas sociales realmente difíciles o insolubles en favor de hacer algo*

¹⁷⁸ Confr. Avances sobre los sistemas locales anticorrupción publicados por el Comité de Participación Ciudadana, en el sitio: <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/SLA-cuadros.pdf>

¹⁷⁹ Conf. Aguilar Villanueva, Luis. F. *La hechura de las políticas*, Colección Antologías de Política Pública, México, 1992, Porrúa, pp. 101 y 102.

*que se puede ver fácilmente en un área en la que parece tener más control*¹⁸⁰, por lo que resta analizar la efectividad de las normas jurídicas que derivaron de esta política pública así como de los agentes que intervienen en la implementación de la misma, por lo que resulta imperioso que los OIC's, efectúen un diagnóstico de los distintos factores que provocan la comisión de faltas administrativas de las dependencias y entes públicos sobre los cuales se orientarán las estrategias que permitan mitigarlos, por lo que en el caso de SEDESOL, considero que la mayoría de las faltas administrativas derivan de la deficiente normatividad que regulan los procedimientos internos de la dependencia así como la falta de profesionalización de los servidores públicos adscritos a esta, por lo que, si la normatividad de la dependencia llegare a ser integral para que en la medida de lo posible, no adolezca de antinomias y lagunas que imposibiliten determinar jurídicamente las funciones inherentes al cargo público del que se trate, y a su vez se sensibiliza a los servidores públicos aproximándolos a las materias de responsabilidades administrativas, contrataciones, fiscalización y contabilidad gubernamental, cabría la posibilidad de que el sistema anticorrupción cumpla su cometido de prevenir la comisión de irregularidades administrativas por servidores públicos; de lo contrario, las responsabilidades administrativas y por consiguiente la política pública de combate a la corrupción serán ineficientes, como lo expondré en párrafos siguientes tomando como caso práctico la SEDESOL federal.

4.1.2 Antinomias y lagunas de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

4.1.2.1 Antinomias en las sanciones de faltas no graves.- La LGRA regula como faltas administrativas no graves, los actos u omisiones que incumplan lo previsto en el artículo 49 de la LGRA, por lo que las sanciones a imponer pueden consistir en: a) amonestación pública o privada, b) suspensión del empleo, cargo o comisión por un período de 1 a 30 días naturales, d) destitución del empleo, cargo o comisión, y e) inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el

¹⁸⁰ Bardach, Eugene. Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica, México, Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, 1998.

servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas que no podrá ser menor de tres meses ni podrá exceder de un año. Por lo previo, si se toma en consideración que de la interpretación literal de la expresión “no grave”¹⁸¹, implica que no es grande, de mucha entidad o importancia, es incongruente que por una falta no grave se imponga al responsable las sanciones de destitución e inhabilitación temporal de tres meses a un año. A mayor abundamiento, cabe referir que las conductas no graves previstas en el artículo 49 de la LGRA, por sí mismas, no provocan la constitución de daños o perjuicios cuantificables económicamente, ya que *¿cómo se podría determinar los daños o perjuicios derivados del incumplimiento de las funciones encomendadas a determinado servidor público o por el indebido resguardo de documentación o información?*; lo cual adquiere relevancia ya que de la interpretación integral de la LGRA, se desprende que si la comisión de una falta administrativa no grave, provoca un daño o perjuicio cuyo monto no excede de dos mil veces el valor diario de la UMA¹⁸² ameritaría la instrucción del procedimiento de responsabilidad por parte de la autoridad substanciadora, y en su caso, la imposición de sanciones administrativas.

En caso contrario, si la falta administrativa no grave no genera un daño o perjuicio, la autoridad sustanciadora está facultada para abstenerse de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa, así como imponer sanciones administrativas a un servidor público, conforme a lo previsto en los artículos 50, párrafos primero y 101 de la LGRA, que establecen:

Artículo 50. *También se considerará Falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el Capítulo siguiente, cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un Ente público. (...) La Autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la*

¹⁸¹ Confr. Diccionario de la Lengua Española, consultado en línea en el sitio electrónico <http://dle.rae.es/?id=QXiSBq2>, el 14 de mayo de 2017.

¹⁸² La UMA se actualiza cada ejercicio fiscal. El valor diario de la UMA para 2017 era de \$75.49 pesos mexicanos, y el correspondiente a 2018 es de \$80.60 pesos mexicanos. (Fuente: Unidad de medida y actualización, publicadas en el DOF el 10 de enero de 2017 y el 10 de enero de 2018, respectivamente).

sanción que corresponda conforme al artículo 75 de esta Ley, cuando el daño o perjuicio a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos no exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y el daño haya sido resarcido o recuperado.

Artículo 101. Las autoridades substanciadoras, o en su caso, las resolutoras se abstendrán de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en esta Ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, según sea el caso, cuando de las investigaciones practicadas o derivado de la valoración de las pruebas aportadas en el procedimiento referido, adviertan que no existe daño ni perjuicio a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos y que se actualiza alguna de las siguientes hipótesis:

I. Que la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el Servidor Público en la decisión que adoptó, o

II. Que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron.

No obstante lo anterior, en la práctica aquellos asuntos en que la comisión de la falta administrativa no genera un daño, no se remiten al Área de Responsabilidades para su atención, ya que para esta resulta desgastante realizar todos los trámites previstos en la LGRA para notificar el inicio de un procedimiento de responsabilidad a un presunto responsable que no se sancionará, por lo que estos expedientes son resueltos por el Área de Quejas mediante un acuerdo de archivo por falta de elementos, en el que se argumenta la inexistencia de un daño o perjuicio a la Hacienda Pública o a las funciones encomendadas al órgano público, por lo que en los expedientes de investigación lo fundamental es tratar de acreditar la existencia de un daño; de lo contrario, es preferible archivar el asunto a la brevedad para evitar el rezago de expedientes, circunstancias por las que estimo resultarán ociosos los procedimientos de investigación de faltas administrativas no graves.

4.1.2.2 Lagunas en la descripción de faltas administrativas. - Derivado del análisis que realicé a la LGRA, advierto las siguientes lagunas:

1.- Los artículos 3, fracción VI, 46 y 47 de la LGRA, establecen la obligación de presentar la declaración de intereses, en los mismos plazos previstos para las declaraciones de situación patrimonial de inicio, modificación y conclusión, así como en cualquier momento en que el servidor público, en razón de intereses de negocios, personales y familiares, considere que se puede actualizar un posible conflicto de interés que pudiera afectar el desempeño imparcial y objetivo de sus funciones, sin embargo, advierto las siguientes lagunas:

1.1 Los artículos de la LGRA, no prevén los grados de parentesco para considerar a una persona como familiar de otra¹⁸³ y que de ello se derive un conflicto de interés, como sí lo preveía el artículo 8, fracción XI de la LFRASP, en los términos que se resaltan:

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

*XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, **incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o***

¹⁸³ Al respecto, es necesario consultar el Código Civil Federal, Título Sexto, Capítulo I Del Parentesco, que prevé lo siguiente:

Artículo 296.- Cada generación forma un grado, y la serie de grados constituye lo que se llama línea de parentesco.

Artículo 297.- La línea es recta o transversal: la recta se compone de la serie de grados entre personas que descienden unas de otras; la transversal se compone de la serie de grados entre personas que sin descender unas de otras, proceden de un progenitor o tronco común.

Artículo 298.- La línea recta es ascendente o descendente: ascendente es la que liga a una persona con su progenitor o tronco de que procede; descendente es la que liga al progenitor con los que de él proceden. La misma línea es, pues, ascendente o descendente, según el punto de partida y la relación a que se atiende.

Artículo 299.- En la línea recta los grados se cuentan por el número de generaciones, o por el de las personas, excluyendo al progenitor.

Artículo 300.- En la línea transversal los grados se cuentan por el número de generaciones, subiendo por una de las líneas y descendiendo por la otra; o por el número de personas que hay de uno y otro de los extremos que se consideran, excluyendo la del progenitor o tronco común.

sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

Por lo anterior, es necesario recurrir a lo previsto en el artículo 52 de la LGRA, el cual sí señala al parentesco, a saber:

*Artículo 52. Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, **parientes consanguíneos, 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 parte.*

1.2 La denominación de “parientes civiles” que efectúa la LGRA es obsoleta, ya que la reforma del Código Civil Federal publicada en el DOF el 8 de abril de 2013, actualmente en vigor, derogó la adopción simple de la que emanaba el parentesco civil¹⁸⁴, por lo que partir de entonces el parentesco reconocido por la ley es por consanguinidad y afinidad¹⁸⁵. El primero, existe entre personas que descienden de un mismo progenitor¹⁸⁶(equiparando en este rubro a la relación existente entre el adoptado, el adoptante, los parientes de éste y los descendientes de aquél, como si el adoptado fuera hijo consanguíneo); y el segundo, es el que se contrae por el matrimonio, entre el varón y los parientes de la mujer, y entre la mujer y los parientes del varón¹⁸⁷. Por lo anterior, la LGRA solo regula la existencia de un conflicto de intereses por consanguinidad (sin precisar los grados de parentesco), más no por afinidad, por lo que es deficiente respecto de la LFRASP ya que ésta sí precisaba

¹⁸⁴ La adopción simple se regulaba en los artículos 402 a 410 del Código Civil Federal, actualmente derogados.

¹⁸⁵ Artículo 292 del Código Civil Federal.- La ley no reconoce más parentesco que los de consanguinidad y afinidad.

¹⁸⁶ Artículo 293 del Código Civil Federal. - El parentesco de consanguinidad es el que existe entre personas que descienden de un mismo progenitor. En el caso de la adopción plena, se equiparará al parentesco por consanguinidad aquél que existe entre el adoptado, el adoptante, los parientes de éste y los descendientes de aquél, como si el adoptado fuera hijo consanguíneo

¹⁸⁷ Artículo 294 del Código Civil Federal. - El parentesco de afinidad es el que se contrae por el matrimonio, entre el varón y los parientes de la mujer, y entre la mujer y los parientes del varón.

la existencia de conflictos de intereses por vínculos familiares, ya fueran por parentesco consanguíneo o por afinidad, ambos hasta el cuarto grado.

2.- Considero incongruente la redacción de la falta administrativa grave “abuso de funciones” prevista en el artículo 57 de la LGRA, que señala:

Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público

Ya que son distintas las dos acciones que engloba la descripción de la conducta, porque *ejercer atribuciones que el servidor público no tenga conferidas*, implica que el servidor público no estaba facultado en una ley, reglamento o disposición administrativa, que le permitiera la celebración de determinado acto o contrato administrativo y no obstante lo realizó; siendo otro el panorama, si el servidor público sí estaba legalmente facultado para la realización del acto pero lo emitió ilegalmente para generar un beneficio para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos o para los mal denominados 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 parte. Por lo que, estimo que era más adecuada la redacción del artículo 8, fracción I de la LFRASP, ya que expresamente establecía que los servidores públicos debían abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que implicara el ejercicio indebido de un empleo cargo o comisión, o el abuso del mismo, en los términos siguientes:

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

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

3.- Considero como lagunas de la LGRA, que no prevea las siguientes conductas:

3.1 La entrega inoportuna de documentación requerida por la ASF durante la práctica de auditorías con motivo de la fiscalización de la cuenta pública de cada

ejercicio fiscal (particularmente entregables de contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios y obra pública), toda vez que dicha autoridad fiscalizadora durante la vigencia de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el DOF el 29 de mayo de 2005, y derogada por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 18 de julio de 2016, que entró en vigor en ese año, ha emitido acciones como promociones de responsabilidad administrativa y pliegos de observaciones, a través de los cuales ha dado vista a los órganos internos de control por faltas administrativas cometidas por servidores públicos federales, derivado de la inexistencia de la documentación de alusión incumpliendo lo previsto en los artículos 64 fracción III y 66, fracciones I y III del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria¹⁸⁸, respecto de los cuales las áreas de quejas de los órganos internos de control incoan los expedientes de investigación correspondientes, en los que en la mayoría de los casos, las unidades administrativas de SEDESOL han proporcionado la documentación que señaló la ASF como supuestamente no entregada en la auditoría, provocando que los expedientes sean concluidos mediante un archivo de falta de elementos, volviéndose ociosa la investigación de la misma conducta tanto por la ASF como por los órganos internos de control.

3.2 - La celebración indebida de contrataciones de bienes y servicios, al margen de la CPEUM y de la LAASSP y de su reglamento.

3.3- La ostentación del cargo y realización de funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el cargo del servidor público.

¹⁸⁸ **Artículo 64.** Las dependencias y entidades deberán realizar los cargos al Presupuesto de Egresos, a través de los gastos efectivamente devengados en el ejercicio fiscal y registrados en los sistemas contables correspondientes sujetándose a sus presupuestos autorizados, observando para ello que se realicen: (...) **III.** La solicitud de pago de los gastos efectivamente devengados a través de cuentas por liquidar certificadas.

Artículo 66. Las dependencias y entidades serán responsables de que los pagos efectuados con cargo a sus presupuestos se realicen con sujeción a los siguientes requisitos: **I.** Que correspondan a compromisos efectivamente devengados, con excepción de los anticipos previstos en las disposiciones aplicables; (...) **III.** Que se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos, entendiéndose por justificantes las disposiciones y documentos legales que determinen la obligación de hacer un pago y, por comprobantes, los documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes.

3.4 La comisión de conductas constitutivas de hostigamiento y acoso sexual, en términos de lo previsto por el “Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual”, publicado en el DOF el 31 de agosto de 2016, y el “Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético”, del 20 de agosto de 2015 y su reforma del 2 de septiembre de 2016.

4.2 La interrelación del Sistema Anticorrupción con la operatividad de las dependencias de la Administración Pública Federal

4.2.1 Conductas con mayor incidencia reportadas en la Secretaría de Desarrollo Social en el período de 2011 a 2017: *indebida operación de los programas sociales, contrataciones irregulares de bienes y servicios y desvío de recursos.* - Durante los ejercicios fiscales 2011 a 2016, la ASF detectó en lo concerniente a los programas sociales las siguientes irregularidades: 1) lagunas en la redacción de sus reglas de operación, 2) incumplimiento a los requisitos previstos en las mismas para la incorporación de beneficiarios a los programas sociales, y 3) falta de verificación a las distintas etapas en que se desenvuelven los programas; como se desprende de los Informes de Resultados a las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios fiscales 2011 a 2016, emitidos por la Auditoría Superior de la Federación, que se señalan en la relación siguiente¹⁸⁹:

Cuenta pública	Número de auditoría	Denominación	Objeto de fiscalización	Resultados
2011	DS-065 11-0- 20100- 07-0042	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	Revisión de la eficacia para promover el acceso y permanencia de las madres y	SEDESOL cumplió con el objetivo de contribuir, mediante la oferta de espacios de cuidado y atención infantil, a abatir el rezago en materia de acceso y permanencia en el trabajo de madres que trabajan, buscan empleo o estudian y de padres solos con niños bajo su cuidado, debido a que benefició a 260,414 madres Informe del

¹⁸⁹ Informes de Resultados a las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios fiscales 2011 a 2016, emitidos por la Auditoría Superior de la Federación, consultados en el sitio electrónico de esa autoridad fiscalizadora <https://www.asf.gob.mx/Section/58> Informes de auditoria

			padres al mercado laboral, y la eficiencia de las acciones para aumentar la oferta de espacios de cuidado y atención infantil	Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011 8 (97.9%) y padres solos (2.1%), al haber atendido a 277,609 menores, 130,601 (47.0%) niñas y 147,008 (53.0%) niños, por medio de 9,311 (93.1%) estancias infantiles que operaron en 2011 y al incrementar en 772, las estancias infantiles a operar en el ejercicio siguiente, de conformidad con las Reglas de Operación del Programa.
2012	DS-088 12-0- 20100- 02-0384	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	Comprobación de la correcta aplicación de los apoyos económicos de 9.0 y 6.0 miles de pesos a las Estancias ubicadas en Tlaxcala, para que contaran con la póliza vigente del Seguro de Responsabilidad Civil y Daños a Terceros, y el cumplimiento de los trámites aplicables a los centros de cuidado y atención infantil requeridos por las autoridades locales, tales como: Uso de suelo, licencia de funcionamiento, entre otros.	Las REOP para el ejercicio 2012 no incluyeron disposiciones contempladas en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y su reglamento, requisitos que se establecen en las Normas Oficiales Mexicanas respecto de la calidad que deben tener los servicios de cuidado, atención y alimentación infantil en situación de riesgo y vulnerabilidad, así como de las prácticas de higiene que deben observar en el proceso de los alimentos. Asimismo, se identificaron debilidades en su contenido que se refieren principalmente a que: en el Glosario de Términos no define el concepto "desarrollo de las(os) niñas(os)" que se señala en el objetivo específico del Programa y no se precisa el monto del ingreso mensual que comprende la Línea de Bienestar Económico; además, algunas disposiciones limitan los servicios de cuidado, atención y alimentación infantil que se otorgan en las estancias infantiles respecto de la educación preescolar o psicológica de las niñas(os); no se considera un programa educativo calendarizado acorde con la edad (3 a 4 años) y, en su caso, el tipo de discapacidad que presenten las(os) niñas(os) cuya aplicación sea homogénea, tampoco se establece el monto máximo que podrán cobrar los responsables de las estancias a los beneficiarios del programa por concepto de cuotas de corresponsabilidad por lo que la entidad Fiscalizada desconoce el impacto en la población objetivo y no consideran criterios que fomenten la sustentabilidad de las estancias como negocios. Como resultado de las visitas domiciliarias que se realizaron a una muestra selectiva de las Estancias Infantiles en el Estado de Tlaxcala, se identificó que, en algunos casos, las personas responsables incumplieron con sus obligaciones y no observaron los requisitos contenidos en las Reglas de Operación del Programa respecto de los elementos de seguridad, tales como contar con un Programa Interno de Protección Civil actualizado y aprobado por la autoridad local; seguridad en escaleras, rampas y salidas de emergencia; así como en instalaciones de gas, eléctricas e hidráulicas; identificación de las rutas de evacuación y puntos de encuentro; botiquines de primeros auxilios y capacitación para el manejo de extintores. Por otro lado, algunas estancias infantiles no cumplieron con las prácticas de higiene para la preparación de los alimentos, limpieza del inmueble y mobiliario de la estancia infantil; contar con material didáctico suficiente y en condiciones de uso.
2013	13-0- 20100- 07-0274	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	La auditoría comprendió la evaluación de la eficacia en el cumplimiento del objetivo relativo a que las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y los	En 2013, la SEDESOL dispuso de 9,457 estancias infantiles en todo el país que beneficiaron a 272,269 madres y padres solos, lo que representó el 7.8% de la población potencial, el 27.7% de la población objetivo sin que acreditara la realización de acciones de coordinación con los gobiernos estatales y municipales para mejorar la cobertura del programa. Para conocer el acceso y permanencia laboral logrado en los beneficiarios del programa (madres y padres), así como el tiempo disponible generado, en 2013 la

			padres solos con hijos o niños bajo su cuidado con ingresos per cápita por debajo de la línea de bienestar y que no tienen servicios de cuidado infantil acceden o permanecen en el mercado laboral,	SEDESOL realizó la Encuesta Nacional a Beneficiarios del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, con la consulta de 2,734 beneficiarios, se verificó que de los 866 (31.7%) beneficiarios que no tenían trabajo al momento de ingresar al programa, 661 (76.3%) habían accedido al mercado laboral al momento del levantamiento de los instrumentos. En relación con la permanencia laboral, de los 1,868 (68.3%) beneficiarios que respondieron que tenían trabajo cuando ingresaron al programa, 1,789 (95.8%), permanecieron en el mercado laboral al momento de la encuesta, 10.8 puntos porcentuales por encima de la meta establecida en el PEF 2013 de 85.0%. En referencia con la acumulación de experiencia y el aumento en los ingresos, la SEDESOL no contó con indicadores que permitieran medir la contribución del programa en 2013.
2013	13-0-20100-07-0272	Pensión para Adultos Mayores	La auditoría comprendió la revisión del avance hacia la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño; la eficiencia en la promoción del Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM).	La ASF concluye que no es posible asegurar que el PAM garantice la seguridad social a sus beneficiarios, ya que el único apoyo que otorga de forma directa es el económico, observándose que si bien los apoyos económicos por 525.0 pesos mensuales otorgados a los beneficiarios del programa, incrementaron sus ingresos, no fueron suficientes para superar la Línea de Bienestar Mínimo equivalente al costo de la Canasta Alimentaria que, para el ámbito urbano, ascendió a 1,180.9 pesos y para el rural, a 838.0 pesos, considerando que el 67.8% de los beneficiarios del PAM, son población desocupada que no tiene ingresos. Las recomendaciones de la ASF están enfocadas principalmente a que la SEDESOL, promocioe el programa en las localidades en donde exista población adulta mayor que aún no ha sido incorporada; aplique el Cuestionario Único de Información Socioeconómica a la totalidad de los adultos que solicitan los apoyos para que todos tengan la oportunidad de acceder al programa; entregue oportunamente los apoyos económicos directos; opere la Red social en la totalidad de las localidades atendidas por el PAM; capacite a todos los gestores voluntarios que integran la Red social para que éstos cumplan su función de ser los promotores de las acciones para disminuir el deterioro de la salud física y mental de los adultos mayores; evalúe la contribución del programa en la reducción de la vulnerabilidad de la población adulta mayor, y analice la definición del objetivo específico del programa, a fin de que sea congruente con las atribuciones de la SEDESOL.
2013	13-0-20100-12-1421	Pensión para Adultos Mayores	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos aplicados al Programa de Pensión para Adultos Mayores para verificar que el presupuesto se haya ejercido, registrado y comprobado de acuerdo a la normatividad y legislación vigente.	La SEDESOL realizó pagos injustificados por 318,549.9 miles de pesos a adultos mayores que también reciben pagos por jubilación o pensión de tipo contributivo por parte del IMSS, ISSSTE y PEMEX; aplicó en exceso la cantidad de 518,595.4 miles de pesos a gastos de operación, lo que ocasionó que se dejaran de apoyar a 82,316 adultos mayores; realizó pagos en exceso a beneficiarios incorporados al programa por 555,846.9, además no proporcionó documentación comprobatoria y justificativa de la aplicación de los recursos por 46,547.8 miles de pesos, por concepto de Talleres, Ferias y Casas de día transferidos a las Delegaciones Federales de la SEDESOL, y de 33,495.4 miles de pesos por pagos realizados a los gestores voluntarios, de los cuales no presentó el detalle de los pagos realizados a cada uno de ellos, así como la evidencia de la incorporación a la plataforma de los informes presentados.

2014	DS-062 228	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	Fiscalizar la gestión financiera del presupuesto asignado al programa "Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras", ejecutado por la delegación estatal de la SEDESOL en el estado de Jalisco.	<p>Se pagaron 70 mil pesos para el apoyo de "Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil" a una estancia infantil, de la que se desconoce si inició operaciones, ya que su domicilio no corresponde con el asentado en la cédula de viabilidad correspondiente; dos estancias no acreditaron el ejercicio de los recursos otorgados por los apoyos a "Madres Trabajadoras y Padres Solos", y el del "Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil" por un importe de 137.9 miles de pesos.</p> <p>Asimismo, se realizaron de forma extemporánea visitas de viabilidad y de verificación, la recepción de presupuestos y de los escritos de inicio de operaciones; además, de que no se realizaron visitas de inspección a cuatro estancias infantiles ni se realizó la suspensión de dos estancias infantiles por presentar beneficiarios duplicados o menores de un año.</p> <p>De igual forma, se permitió operar a 5 Estancias Infantiles sin contar con el visto bueno del Programa Interno de Protección Civil; a 419 estancias infantiles que contaron con su Programa Interno de Protección Civil pero que carecieron del visto bueno en periodos de uno a 353 días; a 77 estancias infantiles que no contaron con las Pólizas de Seguro de Responsabilidad Civil y Daños a Terceros vigentes; y a 110 estancias Infantiles que no contaron con la cobertura de dichas pólizas en un periodo de 1 a 324 días.</p> <p>Finalmente, de las visitas domiciliarias efectuadas se observaron deficiencias en las instalaciones y mobiliario que pone en riesgo la integridad de los menores de edad y de los trabajadores de las mismas, y se conoció de casos en los que personal de la Delegación de la SEDESOL en el estado de Jalisco condicionaron la inscripción de estancias infantiles al programa a la entrega de dinero, además, se obligó a los supervisores a la elaboración y firma de cédulas de verificación y de oficios de viabilidad sin conocer su contenido, así como de la presumible alteración de información para beneficiar a estancias infantiles que no cumplían con los requisitos del programa.</p>
2015	283-DS	Pensión para Adultos Mayores	Fiscalizar la integración, actualización y operación del padrón de pensión para adultos, su contribución al sistema nacional de pensiones así como el costo-efectividad del padrón del PAM.	<p>En opinión de la ASF, a 12 años de la implementación del programa federal encargado de llenar la brecha en la cobertura que dejan los sistemas de pensiones contributivos, así como evitar la pobreza en la vejez, la SEDESOL no ha logrado consolidar el padrón de beneficiarios del programa Pensión para Adultos Mayores como una herramienta que, de forma estructurada y actualizada, contenga información que evite la dispersión de la información, la duplicidad de apoyos y la ejecución ineficaz del programa presupuestario. La falta de consolidación del padrón de beneficiarios del programa ratifica que no se ha avanzado en la resolución del problema público en materia de padrones.</p> <p>Con la Intervención de la ASF, en noviembre de 2016, la SEDESOL desarrolló el Tablero de Control Interno de la Calidad del Padrón del Programa Pensión para Adultos Mayores con "Indicadores para la medición del avance en la integración, actualización y operación del Padrón"; asimismo, estableció los "Criterios de confronta del padrón de pensionados y jubilados" en los que definió las estructuras de la información para los procesos de confronta y los criterios para identificar coincidencias entre el padrón de confronta de pensionados y jubilados y los listados de solicitantes del PAM o de sus beneficiarios.</p>
2016	261-DS	Pensión para Adultos Mayores	Fiscalizar la gestión financiera del presupuesto asignado al Programa	Respecto de los apoyos otorgados por conducto de las delegaciones de la SEDESOL en el estado de Chihuahua y en la Ciudad de México, se otorgaron recursos por reexpediciones que excedieron los 3 bimestres, en los cuales no se justificó la baja y reincorporación del

			<p>Pensión para Adultos Mayores en Chihuahua y Ciudad de México, para verificar que los recursos se ejercieron y registraron conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas.</p>	<p>beneficiario, y se realizaron pagos duplicados a 10 beneficiarios por 11.6 miles de pesos.</p> <p>Respecto del padrón de beneficiarios activos, se entregaron apoyos por 19.7 miles de pesos sin contar con el "Formato de Aceptación del Beneficiario", y por 1.2 miles de pesos sin presentar la documentación que acredite que cumplieron con los criterios y requisitos de elegibilidad.</p> <p>Por lo que respecta al "Pago de Marcha", se identificaron 4 casos que recibieron pagos por 4.6 miles de pesos en los que el nombre en la identificación del representante del beneficiario no se corresponde con el registrado en el sistema; en 13 casos, por 15.1 miles de pesos, no se contó con el acta de defunción correspondiente, y en un caso, por 1.2 miles de pesos, no se contó con la documentación justificativa.</p> <p>Asimismo, se realizaron pagos a 71 beneficiarios por 241.3 miles de pesos correspondientes al padrón de supervivencia y pago de marcha sin contar con la documentación que acreditara el pago mediante transferencias en efectivo y electrónica, así como diferencia en el pago y la falta del recibo de apoyo de un beneficiario.</p> <p>Respecto de la comprobación de la supervivencia de los beneficiarios, no se proporcionó la documentación que acredita la prueba de supervivencia de 77 beneficiarios que recibieron apoyos por 758.6 miles de pesos. Asimismo, no se proporcionaron los recibos de entrega de apoyos por 10.4 miles de pesos a 7 gestores voluntarios.</p> <p>Finalmente, se comparó el Padrón Único de Beneficiarios del Programa de Pensión para Adultos Mayores del ejercicio 2016 contra las bases de datos de pensionados que reciben una pensión de tipo contributiva en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en Petróleos Mexicanos (PEMEX) y en el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (IISFAM), y se constató que existieron 112,817 coincidencias.</p> <p>Por otra parte, con la conciliación de la base de beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores del ejercicio 2016 contra registro de fallecimientos emitido por el Registro Nacional de Población e Identificación Personal, se constató que se realizaron pagos de apoyos a 8,637 beneficiarios fallecidos por 23,542.2 miles de pesos.</p>
--	--	--	---	---

Nota: El esquema es propio

Ahora, en lo relativo a las contrataciones públicas celebradas en términos del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, advirtió las irregularidades siguientes: 1) la inexistencia de la documentación que acreditó la realización de estudios de mercado, y que con base a éstos se eligieron a los proveedores de los servicios; 2) deficiencias en las adjudicaciones en virtud de que no se aseguraron al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, tal como lo

establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3) en todos los casos los proveedores con los que la SEDESOL celebró contratos subcontrataron la totalidad de los servicios; 4) en algunos casos, la SEDESOL no proporcionó a la Auditoría Superior de la Federación la documentación con la cual se acredite la ejecución de los servicios contratados, a saber¹⁹⁰:

Cuenta pública	Número de auditoría	Denominación	Objeto de fiscalización	Resultados
2012	DS-089 12-0- 20100- 12-1199	Contratos y/o Convenios de Colaboración Suscritos con Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, para el Desarrollo de Diversos Proyectos, al Amparo del Artículo 1, Párrafo Quinto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	Fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos asignados a los proyectos de adquisiciones y servicios, se hayan ejercido, registrado y comprobado de acuerdo a la normatividad y legislación vigente.	La SEDESOL no cumplió con las disposiciones normativas aplicables, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde se destaca que la SEDESOL no acreditó que los convenios que fueron suscritos con el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), en el ejercicio 2012, representaran las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad y demás circunstancias pertinentes; la SEDESOL no solicitó ni el INAP le proporcionó la documentación para acreditar y demostrar que contaba con la capacidad técnica, material y humana para realizar por sí mismo el 51.0% del monto total de la contratación, y se comprobó que en 3 convenios se subcontrataron los servicios en un porcentaje mayor que el 49.0% que establece la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; además la SEDESOL no acreditó con evidencia documental que los trabajos desarrollados por el INAP fueron efectivamente devengados, por un importe total de 54,882.1 miles de pesos.
2013	13-0- 20100- 12-0269	Contratos y/o Convenios de Colaboración Suscritos con Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal para el Desarrollo del Programa de Atención de Jornaleros Agrícolas y los Contratos de Servicios Administrados de Infraestructura de Misión Crítica, Servicio de Recolección de Información	Fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos asignados a cinco Contratos y/o Convenios, celebrados con la universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEMOR), para la ejecución de proyectos de adquisiciones y servicios, se	Se concluye que, en términos generales, en los contratos celebrados con la Universidad Autónoma del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de Morelos por 857,618.5 miles de pesos para algunas acciones del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, la SEDESOL no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, entre los aspectos observados destacan conductas irregulares que propiciaron la presunta simulación de servicios y adquisiciones y la subcontratación de proveedores sin el perfil, ni la capacidad técnica, material y humana para prestar los servicios comprometidos; algunos no fueron localizados y de otros se presume su vinculación con actos irregulares. Por otra parte, no se acreditó la realización de los trabajos, ni la entrega de los bienes y servicios a las entidades y municipios, por 845,483.2 miles de pesos, que equivalen al 98.6% del monto total de los recursos convenidos con ambas universidades. Resalta el hecho de que, del monto pagado por la SEDESOL a esas instituciones públicas de educación superior, 440,163.2 miles de pesos fueron transferidos por 7 proveedores a una empresa ajena a los contratos y a los servicios. Además, se constató que los servicios requeridos por la secretaría no cumplieron con

¹⁹⁰ Informes de Resultados a las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios fiscales 2011 a 2016, emitidos por la Auditoría Superior de la Federación, consultados en el sitio electrónico de esa autoridad fiscalizadora <https://www.asf.gob.mx/Section/58> Informes de auditoria

		Socioeconómica y Complementaria y Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre, al Amparo del Artículo 1, Párrafo Quinto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	hayán ejercido, registrado y comprobado de acuerdo a la normatividad y legislación vigente	los objetivos sustantivos del SNCcH, entre los que destacan asegurar a la población objetivo que carece de una vida digna, las mejores condiciones en igualdad y la posibilidad de acceder a una alimentación suficiente y de calidad, y a estar protegidas contra el hambre. Sin embargo, fueron pagados sin que la SEDESOL supervisara, vigilara y constatará su ejecución, y durante la fiscalización, los hallazgos permitieron constatar que los servicios no llegaron a la población objetivo.
2013	13-0-20100-12-0270	Contratos y/o Convenios de Colaboración Suscritos con Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal para el Desarrollo del Programa de Pensión para Adultos Mayores y el Convenio de Coordinación para la Comprobación de Supervivencia, al Amparo del Artículo 1, Párrafo Quinto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	Fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos asignados a dos Contratos y/o Convenios, celebrados entre la Secretaría de Desarrollo Social y la Universidad Autónoma del Estado de México, se hayan ejercido, registrado y comprobado de acuerdo a la normatividad y legislación vigente.	La SEDESOL y la UAEM no lograron incorporar a un total de 598,463 adultos mayores para cumplir con la meta propuesta en el convenio de coordinación de 1,600,000, no obstante de haber proporcionado bases de datos en donde manifestaron que inclusive lo habían rebasado; sin embargo, de su análisis se determinó que únicamente se incorporaron un total de 1,001,537 adultos mayores, lo que provocó pagos injustificados a la UAEM por 179,538.9 miles de pesos; y por lo que respecta al programa de pruebas de supervivencia, también se realizaron pagos injustificados por 14,318.5 miles de pesos por contratación de personal mayor al requerido y por servicios que la UAEM no llevó a cabo. Asimismo, por lo que respecta al convenio modificatorio, se utilizaron recursos del ejercicio 2014 por 48,000.0 miles de pesos, para incorporar adultos mayores en los meses de enero a marzo de 2014, por el cual no se proporcionaron las bases de datos correspondientes.
2014	DS-063 1665	Contratos y/o Convenios Suscritos con la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal para el Desarrollo de Diversos Proyectos, Adquisiciones y Otros Servicios	Fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos asignados a cinco convenios celebrados con la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEMOR), se hayan ejercido, registrado y comprobado de acuerdo a la normatividad y legislación vigente.	En términos generales, los 5 contratos celebrados con la UAEMOR, por 430,109.5 miles de pesos, se observaron inconsistencia en 4 de ellos por 426,424.0 miles de pesos, entre la que destaca el servicio integral de orientación, promoción, apoyo, organización y evaluación de actividades encaminadas a fortalecer la operación del FAIS por 324,632.9 miles de pesos. También resalta el hecho de que 4 de los proveedores contratados por la UAEMOR, a los cuales les pagó 399,608.3 miles de pesos, transfirieron a la cuenta de la empresa Esger, Servicios y Construcciones, S.A. de C.V., un total de 350,254.1 miles de pesos, que representó el 82.3 % de los recursos que SEDESOL pagó a la universidad por estos contratos. Cabe señalar que esta misma empresa, en la revisión de la CP 2013, los proveedores contratados por la UAEMOR para otorgar los servicios convenidos con la SEDESOL también transfirieron recursos por 416,221.9 miles de pesos. Por lo anterior, SEDESOL no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, ya que se presumen conductas irregulares que propiciaron la presunta simulación de servicios y la contratación de terceros, sin el perfil ni la capacidad técnica, material y humana para prestar los servicios

				comprometidos; algunos no fueron localizados y de otros se presume su vinculación con actos irregulares. En
2015	277-DS	Erogaciones por Servicios y Ayudas Sociales		<p>De las partidas 33901 "Subcontratación de servicios con terceros" y 44101 "Gastos relacionados con actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria" no se proporcionó la documentación que acredite que se realizó un estudio de mercado, y que con base a éste se eligieron a cinco universidades y a Radio y Televisión de Hidalgo como prestadores de servicios por ser éstas quienes ofrecieron las mejores condiciones para desarrollar los trabajos que se les adjudicaron mediante los convenios formalizados.</p> <p>Asimismo, se observaron deficiencias en las adjudicaciones de servicios a la Universidad Intercultural del Estado de México (UIEM), la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ), la Universidad Politécnica de Chiapas (UPCH), la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl (UTN), la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), y a Radio y Televisión Hidalgo (RTH) en virtud de no haber acreditado que las mismas aseguraron al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, tal como lo establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la UIEM, la UAZ y la UPCH declararon contar con la capacidad técnica, material y humana para realizar los trabajos, lo cual no ocurrió ya que subcontrataron la totalidad de dichos trabajos erogando la SEDESOL 316,285.9 miles de pesos más de lo que dichas universidades pagaron a los proveedores que realizaron los trabajos; y de la UTN y la UNACH no se demostró que se realizaron los servicios conforme a lo establecido en los convenios formalizados a las cuales se les pagaron servicios por 76,610.4 miles de pesos.</p> <p>Por último, los servicios antes referidos fueron registrados con cargo en las partidas presupuestales 33901 "Subcontratación de servicios con terceros", 44101 "Gastos relacionados con actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria", y 43101 "Subsidios a la producción" de las cuales, por la naturaleza del servicio pagado por 116,995.9 miles de pesos, no se debieron afectar las partidas presupuestales 43101 y 44101, de acuerdo con la normativa.</p>
2015	1639-DS	Convenios de Coordinación, Colaboración y Acuerdos Específicos Suscritos con las Universidades Tecnológica de Nezahualcóyotl, Politécnica de Texcoco y Tecnológica del Sur del Estado de México, para el Desarrollo de Diversos Proyectos, Adquisiciones y Otros Servicios	Fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos asignados a 3 Convenios de Coordinación, Colaboración y Acuerdos Específicos, suscritos con las Universidades Tecnológica de Nezahualcóyotl, Politécnica de Texcoco y Tecnológica del Sur del Estado de México para la ejecución de proyectos de adquisiciones y servicios, se hayan ejercido, registrado y	<p>En el análisis de los convenios de coordinación y sus anexos técnicos suscritos entre SEDESOL y las Universidades Tecnológica de Nezahualcóyotl, Politécnica de Texcoco y Tecnológica del Sur del Estado de México, para el Desarrollo de Diversos Proyectos, Adquisiciones y Otros Servicios, por un importe de 611,685.2 miles de pesos, para la realización de actividades para la orientación, promoción, apoyo, seguimiento, organización y verificación de muestras de obras encaminadas a fortalecer el fondo de aportaciones para la infraestructura social, y reforzar la planeación del desarrollo social regional y municipal, se observaron inconsistencias en todos ellos, toda vez que se comprobó que no ejecutaron los servicios por carecer de los recursos técnicos, financieros y humanos para llevarlos a cabo, por lo que contrataron el 100.0% de los servicios con 5 proveedores por 605,302.8 miles de pesos, lo que representó el 99.0% del total pagado por SEDESOL. Estos proveedores tampoco ejecutaron los servicios, ya que se constató que transfirieron un total de 591,416.9 miles de pesos, el 97.7% de los recursos recibidos de las universidades a 6 personas físicas y 12 personas morales sin que existiera contrato o constancia que justificaran las transferencias.</p> <p>Adicionalmente, la SEDESOL pagó recursos adicionales con cargo en su presupuesto un total de 89,959.0 miles</p>

			comprobado de acuerdo a la normatividad y legislación vigente.	de pesos a coordinadores técnicos sociales que debieron ser cubiertos por medio de los convenios suscritos con las universidades, para un costo total del programa de 701,670.9 miles de pesos con recursos del ejercicio 2015. Este mismo esquema fue revelado en la Cuenta Pública 2014, en la cual la SEDESOL suscribió un convenio de coordinación de acciones con la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, con el mismo objetivo para los 32 estados de la República Mexicana, por un monto total de 324,632.8 miles de pesos, sin embargo, en esta Cuenta Pública se reincide en el esquema y casi se duplica el monto al contratar y pagar a las tres universidades por un total de 611,711.9 miles de pesos, por lo que estos convenios de coordinación han sido un mecanismo que en lugar de proveer una reducción de costos y mayor eficiencia en el ejercicio del gasto, ha generado falta de control en el uso de los recursos públicos.
--	--	--	--	--

Nota: El esquema es propio

4.2.2 Causas generadoras de las conductas ilícitas:

4.2.2.1 Contradicciones en las reglas de operación. - a) El PPAM (Programa Pensión para Adultos Mayores) en sus reglas de operación de los ejercicios fiscales 2013 a 2018, señalan que los adultos mayores de 65 años¹⁹¹ de edad que no cuenten con una pensión de tipo contributivo de los institutos de seguridad de ISSSTE, IMSS y PEMEX, o en caso de tenerla no sea superior a \$1,092. 00 (mil noventa y dos pesos 00/100 m.n.), pueden solicitar su incorporación al PPAM, para recibir bimestralmente un subsidio económico de \$1,160.00 (mil ciento sesenta pesos 00/100 m.n.), para lo cual deben presentar en original y entregar copia de su credencial para votar o pasaporte (vigentes), o cédula profesional o credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), así como del acta de nacimiento y CURP (Clave Única de Registro de Población), sin embargo de la interpretación integral reglas de operación, se advierte una contradicción ya que la falta de presentación de la CURP, no es condicionante para la incorporación ni para el otorgamiento de los apoyos del Programa¹⁹². Esta situación reviste importancia,

¹⁹¹ Las reglas de operación del Programa 70 y Más, correspondientes a los ejercicios fiscales 2011 y 2012, publicadas en el DOF el 31 de diciembre de 2010 y el 30 de diciembre de 2011 respectivamente, establecían que los solicitantes del programa, debían contar con 70 años para que procediera su incorporación al programa.

¹⁹² Las reglas de operación del programa Pensión para Adultos Mayores, de los ejercicios fiscales 2015 a 2018, prevén: "*Integración del padrón. (...) Dado que la Clave Única de Registro de Población (CURP) es la llave de intercambio de información entre las dependencias del Gobierno Federal se deberá solicitar que se muestre al momento del llenado del instrumento de información socioeconómica que corresponda, sin que la presentación de esta clave sea condicionante para la*

toda vez que la ASF practicó la auditoría 16-0-20100-02-0261 con título “Pensión para Adultos Mayores”, consistente en la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria número 16-9-20113-02-0261-08-004, correspondiente a la Cuenta Pública 2016, en la que señaló como presuntos hechos irregulares atribuibles a servidores públicos adscritos a la Secretaría de Desarrollo Social lo siguiente: *“...registraron 21,261 (veintiún mil doscientos sesenta y uno) beneficiarios que causaron alta en el ejercicio dos mil dieciséis en el Padrón de Beneficiarios Activos del Programa S176 Pensión para Adultos Mayores, sin contar con la Clave única de Registro de Población (CURP)...”*¹⁹³; por lo expuesto, el expediente de investigación que se instrumenta para investigar esa supuesta irregularidad será concluido mediante un archivo por falta de elementos, ya que si la falta de presentación del CURP no es un requisito fundamental para la incorporación de los beneficiarios *¿qué objeto tiene que se prevea como un requisito a agotar por los solicitantes de los subsidios?*.

b) Las reglas de operación del Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI), señalan que éste busca que las madres que trabajan, buscan empleo o estudian, los padres solos y los tutores, al tener acceso a estos servicios de cuidado y atención infantil cuenten con tiempo disponible para incorporarse o permanecer en el mercado laboral, o en su caso, para estudiar. También contribuye a incrementar la afiliación de más personas Responsables de Estancias Infantiles, que ofrezcan los servicios de cuidado y atención infantil, por lo que la población potencial se define como el grupo de madres de 15 años y más con hijas e hijos de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 4 años y de entre 1 año hasta un día antes de cumplir los 6 años para niñas o niños con alguna discapacidad; sin acceso directo o por parentesco a los sistemas de seguridad social, en específico a los servicios de cuidado y atención infantil como prestación laboral; en hogares con

aplicación del cuestionario y en su caso, tampoco para la incorporación ni para el otorgamiento de los apoyos del Programa”.

¹⁹³ Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, de la Secretaría de Desarrollo Social, Pensión para Adultos Mayores, Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 16-0-20100-02-0261 261-DS, obtenido del sitio electrónico de la Auditoría Superior de la Federación, en http://informe.asf.gob.mx/Entrega2/Documentos/Auditorias/2016_0261_a.pdf, consultado el 16 de mayo de 2018.

ingreso mensual estimado per cápita por debajo de la línea de bienestar, el cual para el mes de abril de 2018 fue de \$1,918.00 (mil novecientos dieciocho pesos 00/100 m.n.) en el medio rural y de \$2,969.41 (dos mil novecientos sesenta y nueve 41/100 m.n.), en el medio urbano. Al respecto, en las reglas de operación del PEI de los ejercicios fiscales 2015, 2016, 2017 y 2018 facultan a las responsables de las estancias infantiles a cobrar a los beneficiarios del programa (padres, tutores), una cuota de corresponsabilidad por los servicios de cuidado y atención proporcionado a los menores la cual *“deberá ser acorde a las condiciones socioeconómicas de la Población Objetivo del Programa”*¹⁹⁴, sin precisar el monto máximo de ésta, provocando abusos por parte de las responsables de las estancias infantiles, toda vez que reciben esta cuota, así como el subsidio mensual de la SEDESOL de \$950 (novecientos cincuenta 00/100 pesos) por cada niña o niño inscrita en su estancia Infantil o de \$1,800 (mil ochocientos 00/100 m.n.) por niños con alguna discapacidad, en función del número de asistencias registradas de puño y letra por los padres o tutores de los menores en la bitácora de asistencia, de tal manera que se otorga el 100% del apoyo si el menor acudió 15 días a la estancia y permaneció en sus instalaciones al menos instalaciones cinco horas diarias, situación que ya había sido detectada por la Auditoría Superior de la Federación en el Informe de resultados de la auditoría DS-088 12-0-20100-02-0384 “Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, derivada de la fiscalización a la cuenta pública 2012 en la que señaló: *“tampoco se establece el monto máximo que podrán cobrar los responsables de las estancias a los beneficiarios del programa por concepto de cuotas de corresponsabilidad por lo que la entidad Fiscalizada desconoce el impacto en la población objetivo y no consideran criterios que fomenten la sustentabilidad de las estancias como negocios”*.

4.2.2.2 Lagunas en Reglas de Operación.- Ambos programas (PPAM y PEI), no contienen los lineamientos, manuales aplicables al programa y menos aún hacen referencia a los sistemas electrónicos con que operan los programas, no obstante que deben obrar en el cuerpo de esas reglas, conforme a lo previsto en el artículo

¹⁹⁴ Reglas de operación del Programa Estancias Infantiles de los ejercicios fiscales 2015, 2016, 2017, 2018 ejercicio fiscal 2018, publicadas en DOF el 30 de diciembre de 2017.

77, párrafo segundo, fracciones I y II, inciso a) de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria¹⁹⁵, situación que trasciende al momento de determinar la configuración de presuntas irregularidades administrativas, toda vez que en la mayoría de los expedientes de investigación de responsabilidades administrativas instrumentados por supuestas irregularidades en la ejecución de los programas sociales, han sido concluidos mediante archivos por falta de elementos, ya que los Lineamientos de operación de los programas y los Manuales de organización, que constituyen el fundamento legal para determinar los deberes y actividades a desempeñar por los servidores públicos en la ejecución de los programas, no se encuentran publicados en el DOF por lo que carecen del elemento de publicidad para que se consideren obligatorios; conforme a lo dispuesto por el artículo 4° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en relación con los artículos 1° y 3° del Código Civil Federal, así como las tesis de jurisprudencia 2a./J. 152/2015 (10a.) y 2a./J. 249/2007, relativas a los rubros siguientes: *“Servidores públicos. Cuando los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público son la base para fincarles responsabilidades administrativas y sanciones, el conocimiento de su existencia y contenido no puede derivar de algún otro medio legal, sino de su publicación en el órgano de difusión oficial correspondiente”* y *“Servidores públicos. Los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público, con base en los cuales se les imponen obligaciones y ante su incumplimiento puede fincárseles responsabilidad y sancionárseles, deben publicarse en el órgano oficial de difusión correspondiente”*, lo anterior, ha sido aprovechado por ciertos servidores públicos para no cumplir con el servicio para el cual fueron contratados o designados toda vez que en el Área de Quejas del OIC en SEDESOL, la gran mayoría de los expedientes de investigación por presuntas faltas administrativas derivan del supuesto incumplimiento a las actividades supuestamente encomendadas a los servidores públicos, sin embargo, al no encontrarse publicados

¹⁹⁵De la interpretación efectuada a las disposiciones normativas de mérito, si bien el proyecto de las reglas de operación es realizado por SEDESOL, éste debe ser autorizado presupuestalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y posteriormente dictaminado por la Comisión de mejora regulatoria.

en el DOF los referidos manuales de procedimientos y de organización los expedientes han sido concluidos mediante un archivo por falta de elementos.

Con relación a lo expuesto, cabe señalar que el 20 de septiembre de 2018 se publicaron en el DOF, los *Lineamientos y Criterios generales para el diseño, elaboración, revisión, modificación y publicación de las reglas de operación de los programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, sus órganos administrativos desconcentrados y entidades sectorizadas*, en los cuales se establecen los distintos deberes a cargo de las unidades administrativas de SEDESOL que tienen injerencia en la elaboración, revisión, modificación y publicación en el DOF de las reglas de operación (RO) de los programas sociales a cargo de la SEDESOL, siendo estas las siguientes:

Unidades administrativas de SEDESOL con injerencia en las RO	Actividades
Unidad responsable del programa. (Nota: En los casos analizados, sería por el PPAM la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios y del PEI la Dirección General de Políticas Sociales).	<ul style="list-style-type: none"> a) Elaborar la propuesta de proyecto de las RO del o los programas sociales que estén bajo su responsabilidad. b) Revisar y, en su caso, realizar las modificaciones al proyecto de RO considerando las opiniones y recomendaciones de las áreas participantes en el proceso. c) Gestionar la rúbrica de los proyectos de RO por parte del Titular del programa. d) Enviar a la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales de la SEDESOL, en la fecha y formatos que ésta establezca para ello, el proyecto de RO para gestionar la autorización presupuestaria. e) Solicitar a la Dirección de Mejora Regulatoria adscrita a la Dirección General de Procesos y Estructuras Organizacionales la tramitación del dictamen regulatorio de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) y atender el procedimiento y recomendaciones que dicha área establezca.
Unidad de Planeación de Relaciones Internacionales	<ul style="list-style-type: none"> a) Dirigir el proceso de elaboración, revisión y modificación de las RO de los programas presupuestarios a cargo de la SEDESOL y sus entidades sectorizadas. b) Revisar la alineación y congruencia de las RO con los objetivos nacionales y sectoriales, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él deriven. c) Emitir opiniones sobre el proyecto de RO de cada programa a cargo de la SEDESOL. d) Solicitar a la Dirección General de Programación y Presupuesto que tramite ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la autorización presupuestaria de los proyectos de RO de cada programa de la Secretaría.
Dirección General de Programación y Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> a) Emitir opinión de los proyectos de RO de los programas de la Secretaría. b) Fungir como ventanilla única ante la SHCP para tramitar la autorización presupuestaria de los proyectos de RO, una vez que reciba el oficio de solicitud y anexos validados por la Unidad de Planeación de Relaciones Internacionales.
Dirección de Mejora Regulatoria adscrita a la Dirección General de Procesos y Estructuras Organizacionales	<ul style="list-style-type: none"> a) Revisar que los proyectos de RO cumplan con las disposiciones de mejora regulatoria aplicable, y en su caso, solicitar las adecuaciones a las que haya lugar. b) Tramitar la autorización regulatoria ante la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER).

	<p>c) Asesorar a las UR en la elaboración el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) en el portal de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER).</p> <p>d) Tramitar ante la Conamer el dictamen regulatorio de los proyectos de RO.</p>
--	---

Nota: El esquema es propio.

Por lo anterior, cabría la posibilidad de que las contradicciones y lagunas que he detectado en las reglas de operación de los programas sociales de ejercicios fiscales anteriores sean corregidas en el futuro, por lo que resta esperar que las reglas de operación de los programas sociales del ejercicio fiscal 2019 se emitan conforme a lo previsto en los Lineamientos y Criterios generales para el diseño, elaboración, revisión, modificación y publicación de las reglas de operación de los programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, sus órganos administrativos desconcentrados y entidades sectorizadas, del 20 de septiembre de 2018¹⁹⁶.

4.4.2.3 Deficiencia en la redacción de los contratos de prestación de servicios profesionales.- En los diversos expedientes de denuncia instrumentados en el Área de Quejas del OIC en SEDESOL, se ha constatado que el personal que realiza funciones operativas en los programas sociales, consistentes en: la verificación de los requisitos documentales presentados por los solicitantes de los programas, el resguardo de los expedientes de los beneficiarios, entre otras, prestan sus servicios a la dependencia mediante un contrato de prestación de servicios profesionales que se encuentran deficientemente redactados porque: a) se utiliza el mismo formato de prestación de servicios profesionales para personas que realizan actividades en programas distintos; b) no describen las actividades o procesos a desempeñar por el prestador del servicio conforme a lo previsto en las reglas y lineamientos de

¹⁹⁶ Nota: El 5 de septiembre de 2018, se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se crea el Sistema de Información Social Integral y se emiten sus Lineamientos, el cual tiene por objeto estandarizar el almacenamiento y procesamiento de la información para identificar adecuadamente a la población en pobreza y los apoyos que reciben los beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social de los tres órdenes de gobierno; así como promover la eficiencia de la planeación y operación de los Programas de Desarrollo Social mediante la confrontación de datos para identificar concurrencias y posibles duplicidades en la asignación de apoyos o servicios, la focalización de las intervenciones conforme a los criterios de elegibilidad correspondientes y la georreferenciación de la infraestructura social, lo que permitirá transparentar el otorgamiento de los apoyos mediante el uso, explotación y publicación de la información integrada al Sistema.

operación del programa, c) son iguales la descripción de funciones de los coordinadores de los programas así como del personal operativo, no obstante que la diferencia de la contraprestación del primero respecto de aquellos oscila aproximadamente en \$10,000.00 (diez mil pesos 00/100 m.n.), las anteriores situaciones dificultan en el procedimiento de investigación por presuntas faltas administrativas determinar cuáles actividades correspondían a uno u otro cargo, para demostrarlo presento el objeto de los contratos de los coordinadores y personal operativo de los Programas Pensión para Adultos Mayores y Estancias Infantiles vigentes al ejercicio fiscal 2018:

CONTRATO DE COORDINADORES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

PRIMERA.- “LA DEPENDENCIA” encomienda a “EL PRESTADOR DE LOS SERVICIOS”, la realización de los servicios siguientes: 1.- Coadyuvar en la gestión en los recursos financieros, humanos, materiales y servicios a fin de desarrollar las actividades de los programas sociales, para el cumplimiento de objetivos y metas. 2.- Implementar acciones de seguimiento a los acuerdos tomados en el seno del Comité Técnico de los programas bajo su responsabilidad, para verificar que se cumplan los compromisos adquiridos y se instrumenten las acciones necesarias para la consecución de los proyectos, obras u acciones aprobados por el mismo. 3.- Supervisar el cumplimiento de metas y objetivos de los programas bajo su responsabilidad, conforme a lo establecido en Programa Operativo Anual, integrar los informes correspondientes y resguardar la información. 4.- Supervisar la ejecución de los procedimientos técnicos y administrativos de los programas bajo su responsabilidad conforme a las reglas de operación y demás disposiciones normativas aplicables. 5.- Supervisar y asesorar al personal en la operación de los programas bajo su responsabilidad. 6.- Verificar que los reportes institucionales se integren y emitan en los plazos establecidos por las unidades responsables de programas y que cumplan con las características o especificaciones requeridos en las Reglas de Operación, para la toma de decisiones de las autoridades competentes, a fin de llevar a cabo la validación y autorización, así como a rendir los informes de las actividades desarrolladas y/o servicios encomendados mensualmente o cuando se le requiera.

CONTRATOS DE PERSONAL OPERATIVO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

PRIMERA.- “LA DEPENDENCIA” encomienda a “EL PRESTADOR DE LOS SERVICIOS”, la realización de los servicios siguientes: 1.- Integrar y controlar la sustentabilidad de la red de voluntarios.- 2.- Participar en las acciones de gestión de operación, atención telefónica y agenda de reuniones de trabajo con autoridades de los tres órdenes de gobierno, así como instituciones públicas, privadas y de educación, que coadyuven al cumplimiento de metas y objetivos de los programas sociales bajo su responsabilidad. 3.- Participar en las acciones de vinculación interinstitucional y en las acciones de vinculación interinstitucional y en las de coordinación con los tres órdenes de gobierno, para verificar la ejecución de los proyectos, obras u acciones que se ejecuten conforme a lo convenido. 4.- Supervisar de manera permanente el avance programático y presupuestario de los proyectos, obras o acciones autorizados en el marco de los

programas bajo su responsabilidad y dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el mismo e integrar los reportes cuantitativos y cualitativos correspondientes, 6.- Supervisar la integración de los diferentes informes con la periodicidad requerida sobre la operación de los programas bajo su responsabilidad, respecto de la evolución de los avances físico-financiero de los proyectos, obras u acciones autorizados a través de elaborar rutas de visitas a los mismos, 7.- Verificar el desarrollo de procesos de apoyo técnico de los recursos materiales, humanos y financieros; 8.- Captar las quejas y denuncias de los beneficiarios y la ciudadanía en general canalizándolos a las instancias correspondientes, 9.-Verificar que la población a beneficiar y la autorización de proyectos, obras u acciones se encuentren en las zonas de cobertura definidas por la SEDESOL

4.2.3 Actos u omisiones constitutivos de irregularidades administrativas derivados de la celebración de contratos de adquisiciones por servidores públicos de mando adscritos a la SEDESOL con dependencias y entidades públicas federales y locales durante los ejercicios fiscales 2011 a 2015.- El artículo 134 de CPEUM establece que las contrataciones a realizar por el estado, por regla general derivarán de licitaciones públicas a través de las cuales se presentarán proposiciones que aseguren las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, por lo que en el supuesto de que las licitaciones no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para celebrar los contratos correspondientes. En ese contexto, el artículo 1, párrafos quinto y sexto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece la posibilidad que entre la administración pública federal y estatal se efectúen contrataciones las cuales se encontrarán fuera del ámbito de aplicación de la misma, estableciendo que los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades, bajo su responsabilidad y de conformidad con la ley de adquisiciones y los lineamientos generales que al efecto emita la SFP, emitirán las políticas, bases y lineamientos para celebrar las mismas. Por su parte, el artículo 4 del Reglamento de la Ley, prevé que el órgano o entidad de derecho público asumirá el carácter de proveedor siempre que tenga capacidad para la prestación del servicio por sí misma, sin requerir celebrar contratos con terceros, o en su defecto, no requiera la contratación con terceros en un porcentaje mayor al 49% del importe total del contrato celebrado. En razón de

ello, cuando se pretenda asignar un contrato o pedido en atención al quinto párrafo del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de forma previa a la firma del contrato, la dependencia contratante debe solicitar al posible proveedor que entregue la documentación de la cual se desprenda su capacidad técnica, material y humana para la realización del objeto del contrato y que, por ello, no requerirá de la contratación con terceros en un porcentaje mayor al señalado. En ese contexto, la Secretaría de Desarrollo Social mediante las *Políticas, Bases y Lineamientos en materia de Adquisiciones*, autorizadas el 8 de noviembre de 2010, por el entonces Secretario del Ramo, localizadas en la normateca Interna de la Secretaría de Desarrollo Social en el sitio electrónico

http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/1_Administrativas/POBALINES.pdf, mismas que se encuentra actualmente vigentes, prevén en el capítulo III innominado “*Aspectos particulares durante el procedimiento de contratación*” lo siguiente:

I.- Antes de la firma del contrato, el Proveedor deberá entregar la documentación que acredite que cuenta con la capacidad técnica, material y humana para la realización del objeto del contrato y que, por ello, no requerirá de la contratación con terceros en un porcentaje mayor de cuarenta y nueve por ciento del importe total del contrato celebrado con la SEDESOL. La forma de acreditarlo será mediante escrito BAJO PROTESTA suscrito por la persona facultada en la Dependencia debiendo justificar de manera fehaciente dicha facultad. También podrá, si así lo determina la contratante, verificar mediante visita física al domicilio del Proveedor, que ésta cuenta con la capacidad para entregar los bienes o prestar el servicio.

Será responsabilidad del área requirente y del área contratante, recabar la documentación antes referida, a efecto de que forme parte del expediente respectivo, en términos de lo dispuesto por el artículo 4º del RLAASSP.

De lo anterior, se desprende que la SEDESOL “brinda” cumplimiento al deber jurídico de requerir la entrega de la documentación a la posible proveedora, a través de la presentación de un escrito bajo protesta signado por ésta última manifestando que no requiere de la contratación con terceros en un porcentaje mayor al 49% del monto del contrato; no obstante, concluyo que las referidas *Políticas, Bases y Lineamientos en materia de Adquisiciones*, son ilegales y contradicen lo previsto por los artículos 134 de la CPEUM y el artículo 1 de la LAASSP y 4 del RAASSP, lo que provocó que la Auditoría Superior de la Federación determinara en los informes de resultados de las cuentas públicas de los ejercicios fiscales 2011 a 2015, la celebración de contrataciones públicas al margen de la ley, de las cuales dio vista

al OIC en SEDESOL para que fincara las responsabilidades administrativas procedentes, de las cuales las correspondientes a los ejercicios fiscales 2011 a 2013 fueron concluidas mediante el acuerdo de archivo por falta de elementos, y las relativas a 2014 y 2015 se concluyeron con la emisión del informe de responsabilidad administrativa y turnadas al área de responsabilidades, ya que de las investigaciones practicadas por el área de quejas del OIC en SEDESOL, se advirtieron como irregularidades la inexistencia de diversas documentales que establecen cada fase del procedimiento de contratación, como lo son: las investigaciones de mercado, la documentación con base en la cual las proveedoras acreditaron su capacidad técnica, material y humana para cumplir con el objeto de los contratos, las justificaciones que incitaron a SEDESOL para celebrar esos actos administrativos con los entes públicos, y en algunos casos, los entregables de los convenios, contrataciones que, por las circunstancias anteriores no aseguraron para el estado las mejores condiciones previstas en el artículo 134 de la CPEUM, ya que en su mayoría los entes públicos subcontrataron la totalidad de los servicios con terceros, esto es en un porcentaje superior al permitido por el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Con relación a lo previo, cabe señalar que en la SEDESOL, no se cuentan con mecanismos de control interno efectivos en materia de adquisiciones efectuadas al amparo del artículo 1 penúltimo párrafo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 4 de su Reglamento, ya que los contratos celebrados al amparo de los citados artículos no requieren para su formalización de la aprobación o del visto bueno de alguna unidad administrativa (Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia) o del órgano interno de control adscritos a la dependencia, habida cuenta que el Reglamento Interior de la SEDESOL, publicado en el DOF el 24 de agosto de 2012 y reformado por última vez el 8 de septiembre de 2014, propicia la falta de control respecto de las contrataciones toda vez que faculta desde el secretario de estado, a las 3 subsecretarías, a la oficialía mayor, a 2 jefaturas de unidad y a 5 direcciones generales para celebrar contrataciones; en ese sentido, una de las críticas a la LGRA es que no considera como falta administrativa grave la celebración de contrataciones irregulares de bienes o

servicios, circunscribiéndose a la materia de recursos humanos exclusivamente. En esa circunstancia a menos que sean reformados los artículos 1, penúltimo párrafo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 4 de su Reglamento, la SEDESOL (y la administración pública federal en su totalidad), continuará celebrando contratos al margen de la ley, que en palabras del ministro de la corte José Ramón Cossío Díaz constituyen un negocio para pagar a los capitales privados que sufragan las campañas electorales de quienes aspiran o tienen el poder ya que *el circulante se entrega y administra mediante ingenierías financieras en que participan instituciones, autoridades y funcionarios*¹⁹⁷.

4.2.4 Falta de profesionalización del personal de la Secretaría de Desarrollo Social.- Derivado del ejercicio profesional que vengo desempeñando en el órgano interno de control en SEDESOL, he podido advertir que la constante rotación de personal, la discontinuidad a proyectos o mecanismos de trabajo previamente desarrollados; inexperiencia así como desconocimiento de las atribuciones con que cuenta cada unidad administrativa de la SEDESOL y el impacto de las mismas, así como la inadecuada capacitación en la normatividad relativa a fiscalización de recursos públicos y responsabilidades administrativas, han provocado que no se tengan identificadas los riesgos que podrían derivar en faltas administrativas, generando la reiteración de conductas ilícitas solo que perpetradas por distintos funcionarios en diversos ejercicios fiscales, como lo confirmó la Auditoría Superior de la Federación con motivo de la *“Evaluación del funcionamiento del OIC en la Secretaría de Desarrollo Social en el Contexto de su Sistema de Control Interno”*, en el que concluyó la necesidad de que la SFP en coordinación con el titular del OIC en SEDESOL determinen los programas de capacitación del personal que labora en el OIC, al respecto cabe puntualizar que el actual titular del OIC en SEDESOL, nos conminó a cursar el Programa de Capacitación Sistema Nacional Anticorrupción, impartido por la SFP y la Secretaría de Educación Pública del 26 de junio al 30 de octubre de 2017, así como los relativos a materia de blindaje electoral, impartido por

¹⁹⁷ Cossío, Díaz. José Ramón. ¿Cómo explicarnos esta corrupción? en *Revista Hechos y derechos*, número 39, mayo-junio 2017, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, consultado el 16 de mayo de 2017 en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos>.

la Dirección General de Televisión Educativa de la Secretaría de Educación Pública; sin embargo, no existe una capacitación adecuada en los temas que más se investigan en el OIC como son las contrataciones públicas en términos de la LAASSP así como el ejercicio y comprobación de recursos económicos públicos, conforme a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, entre otras.

Por todo lo previamente expuesto, el sistema anticorrupción y su subsistema de responsabilidades administrativas derivado de las reforma política y burocrática del 27 de mayo de 2015, será ineficaz ya que aparenta combatir hechos corruptivos sin adentrarse a las causas que originan los mismos, toda vez que la normatividad con que opera la Secretaría de Desarrollo Social fomenta la comisión de hechos ilícitos, respecto del cual ésta no muestra intención de implementar reformas al respecto, salvo lo relativo a los “Lineamientos y Criterios generales para el diseño, elaboración, revisión, modificación y publicación de las reglas de operación de los programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, sus órganos administrativos desconcentrados y entidades sectorizadas”, motivo por el cual propongo: a) la modificación a los contratos de prestación de servicios profesionales, y b) un curso de capacitación a los servidores públicos de SEDESOL con el propósito de sensibilizarlos para que obtengan los conocimientos básicos en las materias de responsabilidades administrativas, contrataciones, fiscalización y contabilidad gubernamental, medidas que serán desarrolladas a continuación.

4.3 Propuestas para reducir la incidencia de conductas ilícitas

4.3.1 Medidas correctivas: Modificaciones a los contratos de prestación de servicios profesionales. - Considero que debe efectuarse un modelo de contrato por cada programa social, haciendo énfasis en las distintas funciones a cargo tanto del coordinador del programa como del personal operativo, con base en las reglas de operación, manuales de organización y procedimientos de la unidad administrativa encargada de cada programa social. Por lo anterior, presento un proyecto de las

funciones para el personal operativo del programa pensión para adultos mayores y estancias infantiles, resaltándose con negritas las innovaciones:

**Propuesta para modificar el objeto de los contratos de personal operativo del programa
Pensión para Adultos Mayores**

PRIMERA.- “LA DEPENDENCIA” encomienda a “EL PRESTADOR DE LOS SERVICIOS”, la realización de los servicios siguientes en el ámbito del Programa para el ejercicio fiscal _____:

1.- Brindar oportunamente a los solicitantes del programa la información necesaria, de manera clara y oportuna, tratándolos con dignidad, respeto y sin discriminación alguna por condición de raza, sexo, preferencia sexual o condición económica, 2.- Verificar que el solicitante cuente con 65 años de edad mediante la presentación de su acta de nacimiento y CURP; 3. Corroborar en el padrón de confronta proporcionado por la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios de la SEDESOL, que el solicitante no sea jubilado o pensionado del IMSS, ISSSTE o PEMEX, en caso contrario no procederá su incorporación; 4.- Recibir de los solicitantes del programa original y copia de los documentos siguientes: Credencial para votar vigente o pasaporte vigente, o credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), Clave Única de Registro de Población (CURP), Acta de Nacimiento y comprobante de domicilio (Recibo de pago de servicios con antigüedad no mayor a tres meses (energía eléctrica, agua, teléfono, impuesto predial). 5.- Practicar al solicitante el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS) y el Cuestionario Complementario (CC); 6.- Integrar física y electrónicamente un expediente por cada solicitante del programa y agregarlo a la plataforma _____, 7.- Cuidar y resguardar la documentación a su cargo, y evitar su uso o destrucción.

El incumplimiento de los servicios encomendados provocará faltas administrativas en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con independencia de las responsabilidades penales y civiles que le sean imputables al prestador de los servicios.

**Propuesta para modificar el objeto de los contratos de personal operativo del Programa
Estancias Infantiles**

PRIMERA.- “LA DEPENDENCIA” encomienda a “EL PRESTADOR DE LOS SERVICIOS”, la realización de los servicios siguientes en el ámbito del Programa _____ para el ejercicio fiscal _____: 1.- Brindar oportunamente a los solicitantes del programa la información necesaria, de manera clara y oportuna, tratándolos con dignidad, respeto y sin discriminación alguna por condición de raza, sexo, preferencia sexual o condición económica, 2.- Verificar que los solicitantes del programa para operar una estancia infantil al momento de su incorporación

cuenten con todos los documentos previstos en las Reglas de operación del programa aplicables al ejercicio fiscal _____, mismos que se describen en el Anexo 1 de este contrato¹⁹⁸, 3.- Incorporar a los solicitantes del programa que satisfagan la totalidad de los requisitos previstos en las en las Reglas de operación del programa aplicables al ejercicio fiscal _____, 4.- Integrar física y electrónicamente un expediente por cada solicitante del programa y agregarlo a la plataforma _____, 5.- Integrar en los sistemas electrónicos determinados por la Dirección General de Políticas Sociales las gestiones de incorporación, cambios de responsable y cambios de domicilio de las estancias infantiles, conforme a los plazos y directrices que se señalan en el anexo 1 de este contrato, 6.- Cuidar y resguardar la documentación a su cargo, y evitar su uso o destrucción, 7.- Realizar las visitas periódicas de supervisión a las estancias infantiles que le encomiende el Delegado de la SEDESOL en el estado de _____; 8.- Emitir el acta de supervisión a las estancias infantiles conforme a las formalidades para previstas en las reglas de operación del programa y en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El incumplimiento de los servicios encomendados provocará faltas administrativas en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con independencia de las responsabilidades penales y civiles que le sean imputables al prestador de los servicios.

Nota: Lo resaltado con negritas son las propuestas.

4.3.2 Medidas preventivas: Un curso de capacitación a los servidores públicos de SEDESOL con el propósito de sensibilizarlos para que obtengan los conocimientos básicos en las materias de responsabilidades administrativas, contrataciones, fiscalización y contabilidad gubernamental.- Considero que la difusión del conocimiento y la capacitación adecuada de los servidores públicos, permitirá reducir la comisión de faltas administrativas en materia de contrataciones públicas y desvío de recursos públicos, por lo que el objetivo del curso consistirá en proporcionar al servidor público los fundamentos normativos básicos en materia de contrataciones (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento), así como de las leyes relativas al manejo de recursos públicos, que le servirán como herramientas para realizar sus funciones dentro del marco legal, para lo cual propongo la implementación de un curso a distancia

¹⁹⁸ En este caso se reproducirían en su integridad los requisitos que deben de cubrir los solicitantes de los programas.

utilizando las tecnologías de la información (TIC'S) con valor curricular de 50 horas acotado a cinco semanas, en la que el alumno deberá destinar dos horas diarias de estudio de lunes a viernes. El programa del curso así como su cronograma de actividades se describen a continuación:

CURSO DE CAPACITACIÓN DIRIGIDO A SERVIDORES PÚBLICOS DE SEDESOL EN LAS MATERIAS DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, CONTRATACIONES PÚBLICAS, FISCALIZACIÓN Y CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL			
<p>Objetivo. - Proporcionar al servidor público los fundamentos normativos básicos en materia de contrataciones (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento), así como de las leyes relativas al manejo de recursos públicos, que le servirán como herramientas para realizar sus funciones dentro del marco legal, y evitar la comisión de faltas administrativas.</p> <p>Modalidad: Curso a distancia mediante la implementación de las TIC'S (Tecnologías de la información).</p> <p>Duración: 5 semanas, 50 horas de estudio.</p>			
CONTENIDO DEL PROGRAMA Y CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES			
UNIDAD	OBJETIVO ESPECÍFICO DE APRENDIZAJE	CONTENIDO TEMÁTICO	ESTRATEGIAS DIDÁCTICAS (ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE)
1.- El acto administrativo (Semana 1 del curso).	El alumno estudiará la teoría del acto administrativo analizando los elementos de existencia y validez, así como el marco de legalidad que debe observar la autoridad.	UNIDAD 1: El acto administrativo 1.1 El acto jurídico 1.2. El acto administrativo 1.3 Elementos de existencia del acto administrativo 1.4 Requisitos de validez del acto administrativo	Estrategia de enseñanza-aprendizaje: En el portal electrónico, el maestro presentará un breve manual en el que explicará el hecho, el acto jurídico, los elementos de existencia del acto jurídico y los tipos de actos jurídicos, el manual tomará como base las obras siguientes: Fernández Ruiz, Jorge. "Derecho administrativo. Acto y procedimiento", México, Porrúa-UNAM, 2017; Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil I, México, Porrúa, 39° edición, 2008. Estrategia de aprendizaje: El alumno leerá las obras siguientes: 1) Gabino. <i>Derecho administrativo</i> , México, Porrúa, 2006

			<p>(capítulo IV), 2) Fernández Ruiz, Jorge. "Derecho administrativo. Acto y procedimiento", México, Porrúa-UNAM, 2017 (páginas 149 a 156), así como los artículos 3, 6 y 7 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Elaborará un mapa conceptual en que plasme los elementos de existencia y requisitos de validez del acto administrativo, y señalará los efectos que generaría la omisión de alguno de los mismos. El trabajo se deberá presentar en una cuartilla, formato Word y cargarse en la plataforma electrónica del curso (fecha límite de entrega el último día de la semana).</p> <p>Estrategia de enseñanza: En el portal electrónico, el profesor presentará un acta de supervisión de una estancia infantil emitida por la SEDESOL, a fin de que los docentes reporten los elementos de existencia y requisitos de validez de la misma. El trabajo se deberá presentar en una cuartilla, formato Word y cargarse en la plataforma electrónica del curso (fecha límite de entrega el último día de la semana).</p>
2.- El contrato administrativo (Semana 2 del curso).	El alumno conocerá la teoría del contrato administrativo, sus elementos y fines.	<p>UNIDAD 2. El contrato administrativo</p> <p>2.1 Elementos del contrato</p> <p>2.2 Elementos del contrato administrativo</p> <p>2.3 Fines del contrato administrativo</p> <p>2.4 Características del contrato administrativo</p> <p>2.5 Tipos de contratos administrativos.</p>	<p>Estrategia de enseñanza: En el portal electrónico, el maestro presentará un video y cuadros sinópticos en los que explicará los elementos del contrato administrativo, se basará en las obras siguientes: Fernández Ruiz, Jorge, <i>Derecho administrativo. Contratos</i>, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, y Fraga, Gabino. <i>Derecho administrativo</i>, México, Porrúa, 2006.</p> <p>Estrategia de aprendizaje: En el portal electrónico el profesor presentará al alumno dos tipos de contratos administrativos, la finalidad es</p>

			<p>que se identifique: el tipo de contrato, las partes contratantes, el objeto de la contratación, el marco legal que rige al mismo. El alumno reportará los resultados de su actividad, por escrito en una cuartilla, formato Word, la cual cargará en la plataforma del curso (fecha límite de entrega el último día de la semana).</p> <p>El alumno consultará la obra: Fernández, Ruiz. Jorge, et. al. <i>Contratos administrativos: culturas y sistemas jurídicos</i>, México, UNAM, 2007, y leerá el artículo "La teoría del hecho del príncipe en los contratos administrativos", y elaborará un ensayo en el que relacione el citado artículo y su relación con el cumplimiento de los contratos administrativos. El trabajo se deberá presentar en una cuartilla, formato Word y cargarse en la plataforma electrónica del curso (fecha límite de entrega el último día de la semana).</p>
<p>3.- El contrato de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público (Semana 3 del curso)</p>	<p>El alumno conocerá los procedimientos de contratación regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público así como su reglamento.</p>	<p>UNIDAD 3.- El contrato de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público</p> <p>3.1. Fundamento legal: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, y su Reglamento.</p> <p>3.2. Los fines que persigue el contrato de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público</p> <p>3.3 Generalidades para la celebración de contrataciones de adquisiciones: de la licitación e invitación a cuando menos tres personas.</p>	<p>Estrategia de enseñanza.- El profesor mediante un video que se encontrará en la plataforma electrónica, presentará los procedimientos de contratación, sus características y los elementos de cada uno, valiéndose de la presentación de diapositivas en power point. Asimismo, adjuntará en el portal electrónico un breve manual en el que explicará los procedimientos para la celebración de contrataciones.</p> <p>Estrategia de aprendizaje: El alumno leerá los artículos 26 a 38 así como 46, 48, 49 y 51 de la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, así como 28, 29 y 30 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y realizará un resumen de los aspectos más sobresalientes en</p>

		<p>3.4. El caso de excepción: La celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público con personas de derecho público.</p> <p>3.4.1 Fundamento legal</p> <p>3.4.2 Procedimiento a seguir para la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, en términos del artículo 1 párrafo quinto de la Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.</p>	<p>cuanto a la investigación de mercado, fines de la investigación de mercado, los tipos de procedimientos de contratación, las características de los procedimientos de contratación. El trabajo se deberá presentar en una cuartilla, formato Word y cargarse en la plataforma electrónica del curso (fecha límite de entrega el último día de la semana).</p>
<p>4 Ejercicio de los recursos públicos (Semana 4 del curso)</p>	<p>El alumno conocerá la normatividad y requisitos de los pagos que efectúa la Administración Pública Federal Centralizada</p>	<p>UNIDAD 4.- Ejercicio de los recursos públicos</p> <p>4.1 Fundamento legal: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su Reglamento, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y el Clasificador por Objeto del Gasto.</p> <p>4.2 Del registro de los momentos contables del gasto</p> <p>4.3 La documentación comprobatoria y justificativa del gasto</p> <p>4.4 Trámites administrativos internos de SEDESOL para la liberación de pagos.</p>	<p>Estrategia de enseñanza. - El docente explicará en un video, la finalidad y alcances de las leyes relativas al manejo de recursos económicos públicos, para lo cual expondrá en un video, los fines, sujetos y procedimientos previstos en la Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su Reglamento así como la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Asimismo, adjuntará en el portal electrónico un breve manual en el que explicará los procedimientos para la liberación de pagos a cargo de las dependencias.</p> <p>Estrategia de aprendizaje.- Se presentará una carpeta en el portal electrónico que contendrá el expediente de un pago efectuado a una contratista, con la finalidad de que el alumno identifique las distintas etapas de los registros contables. El trabajo se deberá presentar en una cuartilla, formato Word y cargarse en la plataforma</p>

			electrónica del curso (fecha límite de entrega el último día de la semana).
5 Responsabilidades administrativas. (Semana 5 del curso)	El alumno conocerá las atribuciones legales en materia de control y fiscalización de los recursos públicos a cargo del Sistema Nacional Anticorrupción, y las consecuencias de las mismas.	UNIDAD 5.- Responsabilidades administrativas 5.1 El Sistema Nacional Anticorrupción: sujetos, objeto y fines. 5.2 La Ley General de Responsabilidades Administrativas 5.3 De las faltas administrativas y sus sanciones 5.4 Del procedimiento de investigación y sustanciación de las faltas administrativas	Estrategia de enseñanza. - El docente explicará en un video y auxiliándose de diapositivas, las finalidades del Sistema Nacional Anticorrupción, y las funciones con que cuentan la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización de recursos públicos, así como en la determinación de faltas administrativas. De igual manera, expondrá el contenido y alcances de la LGRA. Estrategia de aprendizaje: El alumno realizará dos cuadros sinópticos en los que identificará: Cuadro 1: 1) Las conductas que generan faltas administrativas graves, 2) las sanciones de las mismas; 3) las autoridades encargadas de conocer del procedimiento de investigación, sustanciación y sanción. Cuadro 2: 1) Las conductas que generan faltas administrativas no graves, 2) las sanciones de las mismas; 3) las autoridades encargadas de conocer del procedimiento de investigación, sustanciación y sanción.
Evaluación: 50% de la calificación corresponderá a la entrega oportuna de cada una de las actividades señaladas en el cronograma de actividades. 50% prueba final.- El docente presentará en la plataforma electrónica, la digitalización de un expediente de investigación tramitado por el OIC en SEDESOL, a fin de que los alumnos identifiquen: a) los trámites que se omitieron durante el procedimiento de contratación y la normatividad infringida b) los trámites que se omitieron durante el procedimiento de pago del contrato y la normatividad infringida. c) los servidores públicos que incurrieron en las irregularidades. d) las faltas administrativas detectadas. El trabajo se deberá presentar en máximo tres cuartillas, en formato Word y cargarse en la plataforma electrónica del curso.			

4.4 El cambio de sexenio de Enrique Peña Nieto a Andrés Manuel López Obrador, su impacto en SEDESOL y SFP.

Como se ha podido observar, esta investigación tiene un desarrollo cronológico en cuanto a la materia de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la SEDESOL que comprende del año dos mil once hasta el veintidós de noviembre de dos mil dieciocho, por lo que he expuesto las causas que generan las faltas administrativas y sus posibles soluciones para prevenirlas, así como las estrategias institucionales que de adoptarse podrían coadyuvar a que las investigaciones realizadas por el OIC de la SEDESOL generen resultados efectivos, sin embargo, es importante destacar que para las fechas¹⁹⁹ en que entregué un ejemplar de este trabajo para su revisión a los sinodales que tuvo a bien designar la H. División de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, no se había efectuado la transferencia del poder ejecutivo del C. Enrique Peña Nieto al C. Andrés Manuel López Obrador; por lo que, tomando en consideración las observaciones de mi asesora de tesis así como de los sinodales, y con el propósito de que esta investigación se encuentre lo más actualizada posible, es necesario analizar las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el DOF el 30 de noviembre de 2018, que dicho sea de paso, no alteran la esencia de la SFP y de SEDESOL y tampoco repercuten en el propósito de este trabajo que es la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la actual Secretaría de Bienestar (otrora SEDESOL); ya que las funciones de fiscalización, prevención, investigación y sanción de responsabilidades administrativas de los servidores públicos se siguen ejerciendo por la SFP a través de los OIC's; por tal motivo, explicaré en adelante los siguientes aspectos: a) los cambios en la estructura orgánica de las dependencias así como los relativos a SFP y SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, derivados de las reformas a la LOAPF del 30 de noviembre de 2018; y b) las reformas del 12 de abril de 2019 a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹⁹⁹ Del 23 al 29 de noviembre de 2018.

4.4.1 Cambios generales en la estructura orgánica de las dependencias:

a) Se sustituye la denominación de oficialía mayor por la de unidad de Administración y Finanzas²⁰⁰, como la encargada de ejecutar los servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, tecnologías de la información, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad y archivos, esta unidad depende jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que esta dependencia debe establecer el modelo organizacional y de operación de las unidades de administración y finanzas del sector centralizado.

b) Cambia la denominación de delegaciones por oficinas de representación, precisando que solo permanecen las que justifiquen la necesidad de su existencia si realizan trámites y/o servicios para la ciudadanía en cumplimiento de los programas a su cargo, para lo cual las dependencias en el término de 180 días, contados a partir del 1 de diciembre de 2018, deben presentar al titular del poder ejecutivo sus propuestas para mantener oficinas de representación en las entidades federativas.

d) El artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2018, señala que el titular del ejecutivo federal debe expedir las adecuaciones correspondientes a los reglamentos interiores de las dependencias y entidades en un plazo no mayor de 180 días, contados a partir de la entrada en vigor del citado decreto.

4.4.2 Cambios en SFP²⁰¹:

a) Conserva la facultad de proporcionar asesorías normativas en los procedimientos de contratación regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

²⁰⁰ En las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Defensa Nacional y de Marina, se conserva la denominación de oficial mayor.

²⁰¹ No es óbice mencionar que, al 12 de febrero de 2019, no han sido emitidas las reformas al Reglamento interior de la SFP, por lo que continúa vigente el Reglamento publicado en el DOF el 19 de julio de 2017.

del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, pero se transfiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la conducción de la política general así como la emisión de las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos de dichas materias, atribuciones anteriormente ejercidas por SFP en el artículo 37, fracción XXI de la LOAPF vigente hasta el 30 de noviembre de 2018.

b) Los titulares de los OIC's de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los correspondientes a las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, actualmente dependen jerárquica, funcional y presupuestalmente de la SFP²⁰², no obstante, el artículo décimo cuarto transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019²⁰³, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2019, establece que los recursos fiscales y las estructuras orgánicas de los órganos internos de control de las dependencias se transfieren a la SFP; lo anterior, implica que esta dependencia asumirá el manejo de todo el personal (operativos, mandos medios y altos mandos), que labora en los OIC's de las dependencias y entidades de la APF²⁰⁴.

²⁰² Es importante retomar lo que expuse en el capítulo 2 de este trabajo, en el sentido de que, desde el 10 de abril de 2003 al 31 de diciembre de 2018, los titulares de los órganos internos de control dependían jerárquica y funcionalmente de SFP más no presupuestalmente ya que su salario era cubierto por la dependencia o entidad en que la estaban adscritos.

²⁰³ Artículo décimo cuarto transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019: *“Las dependencias deberán realizar las adecuaciones que sean necesarias para transferir los recursos fiscales y las estructuras orgánicas de los órganos internos de control a la Secretaría de la Función Pública, por lo que se faculta a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública para llevar a cabo las acciones que correspondan”*.

²⁰⁴ Hasta el día de hoy, 8 de marzo de 2019, quienes nos desempeñamos en los OIC's, desconocemos si con motivo de la transferencia a SFP, conservaremos estabilidad en el empleo y condiciones laborales.

c) Funciones a cargo de SFP conforme a la LOAPF:

- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la Administración Pública Federal, conforme a las bases y principios que al respecto emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Coordinar y supervisar el sistema de control interno; establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos en dichas materias en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran en éstas, en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control.
- Fiscalizar directamente o a través de los órganos internos 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, arrendamiento financiero, 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 y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica, funcional y presupuestalmente de la Secretaría de la Función Pública, asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los citados órganos internos de control, quienes 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.
- Informar periódicamente al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, así como al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como del resultado de la revisión del ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales, y promover ante las autoridades competentes, las acciones que procedan para corregir las irregularidades detectadas.
- Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Conducir y aplicar la política de control interno, prevención, vigilancia, inspección y revisión de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de control interno, prevención, vigilancia, inspección y revisión de dichas contrataciones; proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las mencionadas leyes, con excepción de las empresas productivas del Estado.
- Vigilar la aplicación de las políticas de gobierno digital, y definir las de gobierno abierto y datos abiertos de la Administración Pública Federal, en términos de las disposiciones aplicables.
- Emitir el Código de Ética de los servidores públicos del gobierno federal y las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública

Nota: El esquema es propio.

Con relación a la atribución de la SFP de emitir el Código de Ética de los servidores públicos del gobierno federal; el 5 de febrero de 2019 se publicó en el DOF el “*ACUERDO por el que se emite el Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal*”, el cual aborda los puntos siguientes:

1. *Conflicto de interés*

- 1.1 Se configura cuando las personas servidoras públicas se encuentran impedidas de cumplir con el principio de imparcialidad, en el desempeño de su empleo cargo o comisión, en virtud de que sostienen intereses particulares que interfieren en la atención o resolución de un asunto,

1.2 Acciones que debe realizar el servidor público en caso de encontrarse en ese supuesto: a) informar por escrito al jefe inmediato la existencia del conflicto de intereses o impedimento legal; b) solicitar ser excusado de participar en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución del asunto, y c) acatar las instrucciones formuladas por escrito por el jefe inmediato para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva del asunto.²⁰⁵

2. *Impedimentos para recibir obsequios.*

2.1 Los servidores públicos, con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión, no deben aceptar, exigir u obtener cualquier obsequio, regalo o similar, sean en favor de sí mismas, su cónyuge, concubina, concubinario o conviviente, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceras personas con los que tenga relaciones personales, profesionales, laborales, de negocios, o para socios o sociedades de las que la persona servidora pública o las personas antes referidas formen parte.

2.2 Acciones que debe realizar el servidor público en caso de encontrarse en ese supuesto: a) deberán informarlo inmediatamente al Órgano Interno de Control o Unidad de Responsabilidades, b) ponerlo a disposición del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, conforme a las disposiciones que para tal efecto se emitan. Lo anterior, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 40 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, exceptuándose los reconocimientos de cualquier naturaleza que sean otorgados a las personas servidoras públicas por instituciones públicas y académicas, en tanto no impliquen compromiso alguno del ejercicio del empleo, cargo o comisión y no contravengan disposiciones jurídicas o administrativas aplicables.

3. *Código de Ética:*

3.1 La Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la Secretaría de la Función Pública, debe emitir una guía para la elaboración del Código de Conducta a cargo de las dependencias, entidades y empresas productivas del Estado.

3.2 Con base en la guía y en un plazo no mayor a los 90 días naturales siguientes a la emisión de esta, las dependencias, entidades y empresas productivas del Estado, deben emitir un

²⁰⁵ Es importante destacar que el comportamiento que debía agotar el servidor público en caso de encontrarse ante un posible conflicto de interés se encontraba regulado en el artículo 8, fracción XI, de la LFRASP, que ordenaba: "ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones: XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

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

Código de Conducta que vincule el contenido del *ACUERDO por el que se emite el Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal* con su misión, visión y atribuciones específicas.

4.4.3 Cambios en SEDESOL:

a) SEDESOL cambia su denominación a Secretaría de Bienestar, sin que resultaran afectadas las funciones que venía desarrollando.

b) El artículo décimo séptimo transitorio de la LOAPF, publicada en el DOF el viernes 30 de noviembre de 2018, señala que LICONSA, S.A. de C.V., y DICONSA, S.A. de C.V., entonces sectorizados a la SEDESOL, se transfieren a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural “SADER” (otrora Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación “SAGARPA”)²⁰⁶.

b) La Secretaría de Bienestar, cuenta con delegaciones de programas para el desarrollo en las 32 entidades federativas, las cuales tienen a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población, de conformidad con los lineamientos que emitan la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo²⁰⁷, dichas delegaciones están adscritas, jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar.

²⁰⁶ En el discurso brindado por el C. Andrés Manuel López Obrador, el 1 de diciembre de 2018, señaló como compromiso que dichas empresas de participación estatal se fusionarían para crear la empresa Seguridad Alimentaria Mexicana “SEGALMEX”; sin embargo, no ha sido publicado en el DOF decreto alguno al respecto; aunado a que por cada empresa de manera independiente se publicó en el DOF el 1 de marzo de 2019 las reglas de operación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., así como del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. ambas para el ejercicio fiscal 2019.

²⁰⁷ El Coordinador General de Programas para el Desarrollo, se encuentra bajo el mando directo del Presidente de la República, quien trabajará con la Secretaría de Bienestar en la planeación, ejecución y evaluación de los planes, programas y acciones, dicho servidor público tiene la facultad de proponer al titular de la Secretaría de Bienestar a los delegados de programas para el desarrollo, hasta el momento, no ha sido publicado el fundamento jurídico del cual emanen las atribuciones y alcances de dicho cargo.

c) Se agregó el artículo 17 ter, el cual crea el cargo de Coordinador General de Programas para el Desarrollo, quien se encuentra bajo el mando directo del Presidente de la República y tiene la facultad de proponer al titular de la Secretaría de Bienestar a los delegados de programas para el desarrollo. Hasta el momento, no ha sido publicado el fundamento jurídico del cual emanen las atribuciones y alcances de dicho cargo, solamente se señala en la LOAPF que trabajará con la Secretaría de Bienestar en la planeación, ejecución y evaluación de los planes, programas y acciones.²⁰⁸

d) Funciones de la Secretaría de Bienestar conforme a la LOAPF:

- Fortalecer el bienestar, el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación, supervisión y seguimiento, en términos de ley y con los organismos respectivos, de las políticas siguientes: a) Combate efectivo a la pobreza; b) atención específica a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos y marginados de las áreas urbanas; y c) atención preponderante a los derechos de la niñez, de la juventud, de los adultos mayores, de los pueblos indígenas y de las personas con discapacidad.
- Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a entidades federativas y municipios, y de los sectores social y privado, que se deriven de las acciones e inversiones convenidas en los términos de este artículo.
- Impulsar a través del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada políticas públicas en materia de asistencia social e integración familiar, en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y con la participación de los sectores social y privado.
- Formular, conducir y evaluar la política de fomento y desarrollo del sector social de la economía.
- Fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo.

²⁰⁸ El 25 de febrero de 2019 se publicó en el DOF, el Acuerdo por el que se delegan en la Titular de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales, del cual se desprende que esa unidad de la Secretaría de Bienestar, otrora SEDESOL, es el enlace entre la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, por lo que cuenta con estas atribuciones: a) Establecer los criterios generales para la operación de los Programas para el Desarrollo Integral, de los programas que otorguen un servicio y aquellos programas que ejerzan un beneficio directo a la población; b) Formular estrategias que permitan garantizar la correcta atención ciudadana por parte de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo; c) Revisar y evaluar la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población; d) Coadyuvar en la integración, verificación y actualización del padrón único de los sujetos de derecho de los programas a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que permita la plena verificación de la identidad de los beneficiarios y sus necesidades sociales, así como la eficacia y transversalidad en la implementación de los programas; e) Elaborar en conjunto con la Secretaría de la Función Pública y las dependencias y entidades responsables, los mecanismos de transparencia y auditoría del Padrón y de los beneficios; entre otras.

- Coadyuvar en el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a fomentar la agroforestería, la productividad, la economía social y el empleo en el ámbito rural y a evitar la migración de las áreas rurales.
- Impulsar programas para promover la corresponsabilidad de manera equitativa entre las familias, el Estado y las instituciones de asistencia social y privada, para el cuidado de la niñez y de los grupos vulnerables.
- Coordinar, en conjunto con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, las Delegaciones Estatales de Programas para el Desarrollo de las Entidades Federativas, así como la planeación, ejecución y evaluación de los planes, programas y acciones que desarrollen.
- Integrar, mantener y actualizar un sistema de información con los padrones de beneficiarios de programas sociales de la Administración Pública Federal así como depurar sus duplicidades.

Nota: El esquema es propio.

Por lo anterior, tomando en consideración que la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, tiene el deber de combatir a la pobreza mediante el diseño y la implementación de programas sociales, es importante revisar el artículo 3 fracciones XXI y XXII en concatenación con los anexos 25 y 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2018, para conocer los programas que actualmente tiene a su cargo y están en operación:

Anexo 25 Programas sujetos a reglas de operación	Anexo 26 Principales programas del presupuesto de egresos 2019
Programa de Fomento a la Economía Social Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART) Programa 3 x 1 para Migrantes PROSPERA Programa de Inclusión Social Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores Seguro de vida para jefas de familia	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente Sembrando Vida Programa de Fomento a la Economía Social Programa 3 x 1 para Migrantes PROSPERA Programa de Inclusión Social Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras

Nota: El esquema es propio.

A mayor abundamiento, en los artículos 26, 27, 28, 29 y quinto transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2019, en correlación con el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece que las reglas de operación de programas sociales deben estar publicados en el DOF a más tardar el 28 de febrero de 2019, por lo que, la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo emitieron el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la coordinación e implementación de los*

Programas Integrales para el Desarrollo, publicado en el DOF el 11 de enero de 2019, los cuales establecen las bases generales que deben tomar en consideración las dependencias y entidades señaladas en los Anexos 25 y 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, para la elaboración de los lineamientos y reglas de operación de los programas a su cargo, dentro de las cuales se encuentran:

- a) La planeación e implementación de los programas tienen como prioridad atender a personas que habiten en zonas de población mayoritariamente indígena, zonas con mayor grado de marginación o zonas con altos índices de violencia.
- b) Los beneficios económicos de los programas se entregarán de manera directa a los beneficiarios y preferentemente mediante instrumento bancario.
- c) Los lineamientos y reglas específicas para cada programa deben estipular la entrega de beneficios, su temporalidad, continuidad y permanencia de beneficiarios de los mismos.

Al respecto, toda vez que en este trabajo se realizó una crítica a las reglas de operación de los programas sociales Pensión para adultos mayores y el de Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, y tomando en consideración que el 28 de febrero y el 1 de marzo de 2019, se publicaron en el DOF, las reglas de operación de esos programas, es importante analizar las mismas, con la finalidad de detectar si las inconsistencias u omisiones que presentaron en otros ejercicios fiscales fueron subsanadas, subsisten o existen circunstancias que pudiesen generar faltas administrativas:

PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS	
<p>Breve descripción del programa: En las reglas de operación vigentes al 31 de diciembre de 2018, los menores que acudían a estancias infantiles supervisadas por SEDESOL eran considerados becarios, por lo que las responsables de las estancias recibían mensualmente por la atención y cuidado de cada niño (a) \$950. En ese sentido, los padres de familia de manera indirecta contaban con un subsidio anual de \$11,400 pesos, destinado exclusivamente para el cuidado y atención de menores. Aunado a lo anterior, las estancias eran supervisadas por SEDESOL y DIF, y su personal recibía capacitación en materia de protección civil, nutrición y actividades lúdicas para el desarrollo infantil.</p> <p>Nota: Las nuevas reglas de operación del programa fueron publicadas el 1 de marzo de 2019, por lo que abrogan las reglas de operación del año 2018.</p>	
CAMBIOS	CRÍTICA

<p>- Denominación a Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019.</p> <p>- La Secretaría de Bienestar, no proporcionará el servicio de cuidado y atención de menores, como anteriormente lo efectuaba a través de terceros, por lo que, desaparece la obligación de supervisar estancias infantiles y por consiguiente apoyar económicamente a las mismas, esto es, que desaparece el apoyo a la pequeña iniciativa privada.</p> <p>- En las reglas de operación actuales los padres de familia recibirán \$1,600 bimestrales. En el caso de menores con alguna discapacidad, recibirán un apoyo económico bimestral de \$3,600 pesos; en el primer supuesto los padres recibirán anualmente un subsidio de \$9,600 pesos, y en el segundo de \$21,600 pesos.</p> <p>.</p>	<p>- No se establecen los lineamientos, guías y manuales de operación del programa, solo se hace referencia a que el personal de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo debe sujetarse a esas disposiciones.</p> <p>- Las reglas de operación no especifican que el dinero que reciban los padres de familia deba ser destinado para el cuidado y atención de los menores, y menos aún que aquellos deban acreditar los fines a los que se destinó.</p> <p>- El programa no vela por el interés superior de la niñez, ya que no se asegura que los menores reciban actividades lúdicas que fomenten su neurodesarrollo que les permitan un mejor desempeño escolar en años posteriores, por lo que el actual diseño del programa no cumple con la atribución de la Secretaría de Bienestar, regulada en el artículo 32, fracciones, I inciso c), VII y XIX de la LOAPF del 30 de noviembre de 2018, que señalan:</p> <p>Artículo 32.- A la Secretaría de Bienestar corresponde el despacho de los siguientes asuntos</p> <p>I. Fortalecer el bienestar, el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación, supervisión y seguimiento, en términos de ley y con los organismos respectivos, de las políticas siguientes: (...) c) Atención preponderante a los derechos de la niñez.</p> <p>VII. Impulsar políticas y dar seguimiento a los programas de inclusión social y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los diferentes niveles de gobierno;</p> <p>XIX. Impulsar programas para promover la corresponsabilidad de manera equitativa entre las familias, el Estado y las instituciones de asistencia social y privada, para el cuidado de la niñez y de los grupos vulnerables.</p>
--	--

Nota: El esquema es propio.

PROGRAMA PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES	
<p>Breve descripción del programa: Las anteriores reglas de operación otorgaban un apoyo bimestral de \$1,160 pesos a adultos mayores de 65 años en adelante, que no contaban con una pensión o jubilación del IMSS, ISSSTE, PEMEX; o de tenerla, no fuera superior a \$1,092 pesos mensuales.</p>	
<p>Nota: Las nuevas reglas de operación del programa fueron publicadas el 28 de febrero de 2019, por lo que abrogan a las reglas de operación del año 2018.</p>	
CAMBIOS	CRÍTICA

<ul style="list-style-type: none"> - Denominación a Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. - Se aumenta el monto de \$1,160 pesos bimestrales a \$ 2,550 pesos bimestrales. - La pensión es universal, esto es que aunque el solicitante sea pensionado o jubilado del IMSS, ISSSTE, PEMEX, tendrá derecho a recibir el subsidio. 	<ul style="list-style-type: none"> - No se establece un monto máximo de la pensión o jubilación proveniente del IMSS, ISSSTE, PEMEX; que recibe el solicitante, por lo que una persona que reciba una pensión de \$15,000 pesos mensuales, puede tener derecho a solicitar y recibir el subsidio. - No se establecen los lineamientos, guías y manuales de operación del programa, solo se hace referencia a que el personal de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo debe sujetarse a esas disposiciones.
--	---

Nota: El esquema es propio.

Por lo expuesto, subsiste el problema que he reiterado a lo largo de esta tesis, que la falta de publicidad de los lineamientos, guías y manuales de operación de los programas sociales, dificultan el fincamiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de Bienestar, aunado a que no abonan a la claridad y transparencia de la función pública, por lo que, si realmente la actual administración tiene como propósito erradicar la corrupción y que los subsidios sean eficazmente aprovechados, es imperioso que la norma faculte a la SFP, vía los OIC's, para que intervengan en el diseño, emisión y visto bueno de las reglas de operación de los programas sociales, o en su defecto, presenten propuestas de modificaciones para evitar lagunas en las reglas de operación.

Por otra parte, con relación a la operación de los programas sociales, el artículo 17 Ter de la LOAPF, señala que las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, que están adscritas, jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar, tienen a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral; funciones de atención ciudadana; la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población, de conformidad con los lineamientos que emitan la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, por lo que en principio la regulación de sus atribuciones debería establecerse en el Reglamento Interior de la Secretaría de Bienestar el cual al 3 de agosto de 2019, no ha sido emitido y menos aún publicado en el DOF, por lo que continúa vigente el Reglamento interior de la

SEDESOL, publicado en el DOF el 24 de agosto de 2012 así como su última reforma del 24 de abril de 2018; sin embargo, la Secretaría de Bienestar en conjunto con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, el 18 de julio de 2019 publicaron en el DOF el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, el cual establece que las delegaciones cuentan con las atribuciones siguientes:

- Dar seguimiento a la operación de los módulos de atención ciudadana, respecto a la información y servicios que brinda a la población beneficiaria de los Programas para el Desarrollo.
- Integrar al Padrón Único de Beneficiarios a cargo de la Secretaría, la información de los beneficiarios obtenida a través de entrevistas domiciliarias, de visitas de campo y del registro e inscripción, de conformidad con la fracción II del Lineamiento Octavo de este acuerdo y de conformidad con lo establecido en cada programa.
- Realizar acciones que permitan la identificación de los beneficiarios de Programas para el Desarrollo y la localización geográfica de las necesidades de la población.
- Coadyuvar para fortalecer el bienestar, el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la coordinación, supervisión y seguimiento del cumplimiento de las Reglas de Operación o, en su caso, Lineamientos de los citados programas.
- Brindar asesoría a las oficinas de representación de las Dependencias y Entidades para mejorar la implementación y ejecución de los Programas para el Desarrollo, así como a las autoridades de las entidades federativas, de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, cuando éstas lo soliciten.

4.4.4 Reformas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El 12 de abril de 2019, se publicó en el DOF, reformas a la LGRA, las cuales consisten en lo siguiente:

Texto original LGRA (18 de julio de 2016)	Reforma 12 de abril de 2019
<p>Artículo 7 (...) VI.- Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.</p>	<p>Artículo 7 (...) VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.</p>
<p>Artículo 52. Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, 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 parte.</p>	<p>Artículo 52 (...) También incurrirá en cohecho, el servidor público que se abstenga de devolver el pago en demasía de su legítima remuneración de acuerdo a los tabuladores que al efecto resulten aplicables, dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción.</p>
<p>Artículo 54. Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.</p>	<p>Artículo 54 (...) Se considerará desvío de recursos públicos, el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, del pago de una remuneración en contravención con los tabuladores que al efecto resulten aplicables, así como el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, de pagos de jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos que no estén previstos en ley, decreto legislativo, contrato colectivo, contrato ley o condiciones generales de trabajo</p>
<p>No preveía un artículo 80 Bis</p>	<p>Artículo 80 Bis. Si el beneficio indebidamente obtenido u otorgado a que hacen referencia los artículos 52, segundo párrafo, y 54, segundo párrafo, de esta Ley, no excede el equivalente a cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y además se ha devuelto la cantidad entregada o depositada en demasía conforme al tabulador aplicable, la falta administrativa será considerada no grave.</p>

Esta reforma, deriva de la política de austeridad de la actual administración y tiene como propósito regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de la Federación, sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos dotados de autonomía, las empresas productivas del Estado y cualquier otro ente público federal²⁰⁹, lo que implicó tanto la reforma de la LGRA anteriormente descrita, así

²⁰⁹ Como antecedente de esta política de austeridad, el 5 de noviembre de 2018 se publicó en el DOF la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, la cual en términos generales

como del Código Penal Federal, el cual en el artículo 217 Ter prevé el delito de remuneración ilícita²¹⁰, las cuales están alineadas a las medidas con las que se pretende erradicar la corrupción del servicio público, que sin denostar los esfuerzos de las mismas, es imperioso que la SFP en coordinación con los órganos internos de control así como las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal analicen la normatividad con base en la cual los entes públicos realizan sus funciones y procedimientos, para evitar que en lo subsecuente las lagunas o antinomias normativas sean aprovechadas para la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

establece que ningún servidor público recibe una remuneración o retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión mayor a la establecida para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación; de igual manera que ningún servidor público puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia de : a) del desempeño de varios puestos, siempre que el servidor público cuente con el dictamen de compatibilidad correspondiente con antelación al desempeño del segundo o subsecuentes puestos, ya sean federales o locales; **b)** El contrato colectivo o las condiciones generales de trabajo; **c)** Un trabajo técnico calificado, d) Un trabajo de alta especialización, determinado así cuando las funciones conferidas resultan de determinadas facultades previstas en un ordenamiento jurídico y exige para su desempeño de una experiencia determinada, de la acreditación de competencias o de capacidades específicas o de cumplir con un determinado perfil y, cuando corresponda, de satisfacer evaluaciones dentro de un procedimiento de selección o promoción en el marco de un sistema de carrera establecido por ley.

De igual manera esta ley señala el procedimiento para la dictaminación de compatibilidad, el cual ya se encontraba previsto en los artículos 136 a 140 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por lo que considero ocioso que la Ley Federal de Remuneraciones regule de igual manera este tema.

²¹⁰ **Artículo 217 Ter.** Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:

I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos;

II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, teniendo conocimiento de la ilicitud del acto, excepto cuando forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, o en los casos considerados por el mismo artículo 5 de la mencionada Ley como falta administrativa no grave.

CONCLUSIONES

1.- La teoría de los sistemas sociales formulada por Niklas Luhmann, es una herramienta que facilita la comprensión de la sociedad y los subsistemas que la integran, a partir de su diferenciación funcional y la interrelación que existe entre los mismos, por lo que los *outputs* o resultados de un sistema influyen en los otros, como es el caso de la Política y el Derecho. Éste último mediante la regulación de sistemas de fiscalización y de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, constituye un intento para evitar abusos en el ejercicio de la función pública.

2.- En los Estados Unidos Mexicanos a nivel de la administración pública federal (centralizada y paraestatal), desde 1982 hasta el 18 de julio de 2017 existió un sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que persiguió la prevención de faltas administrativas y en caso de su comisión, la investigación y sanción de las mismas conforme al procedimiento establecido en la LFRASP, el cual tuvo carácter básicamente persecutorio e inquisitivo, cambiando su modelo a garantista con motivo de la política de combate a la corrupción de 27 de mayo de 2015.

3.- La política de combate a la corrupción retomó la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, como un mecanismo de control de la función pública, motivo por el cual esta política pública se puede considerar reglamentaria, ya que provocó la expedición de diversas leyes de carácter general y local en materia de responsabilidades administrativas, por lo que resulta conveniente realizar un análisis comparativo de las legislaciones locales respecto de la LGRA, como fue el caso de las leyes de responsabilidades administrativas de la Ciudad de México y del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para que se incorporen a la LGRA mayores descripciones de faltas administrativas.

4.- La responsabilidad administrativa de los servidores públicos emanada de la política de combate a la corrupción, incorporó de los sistemas disciplinarios implementados en países como España, Uruguay y Chile, las directrices y los

procedimientos de actuación de las autoridades encargadas de la investigación y sanción de faltas administrativas, sin embargo, no es garantía que mejore la calificación que los Estados Unidos Mexicanos ha obtenido en los índices internacionales de corrupción, ya que Transparencia Internacional no efectúa un análisis de derecho comparado y tampoco sobre la efectividad de las normas e instituciones encargadas del combate a la corrupción.

5.- La responsabilidad administrativa de los servidores públicos emanada de la política de combate a la corrupción, retomó a la SFP, a la ASF y a los OIC's como agentes principales de la fiscalización de recursos públicos así como para la prevención, investigación y sanción de faltas administrativas, pero es necesario que esas autoridades se coordinen y emitan criterios para determinar aquéllos casos en que efectivamente se configuran faltas administrativas que provoquen el daño a la hacienda pública, con la finalidad de emitir resultados debidamente fundados y motivados (pliegos de observaciones, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, informes de presunta responsabilidad administrativa), de tal manera que se evite la duplicación de investigaciones por ambas autoridades que resulten infructuosas.

6.- Es deficiente la LGRA respecto de la LFRASP, en cuanto a la descripción de algunas faltas administrativas ya que presenta diversas lagunas y contradicciones, lo que provocará una inadecuada interpretación de la misma y por tanto, la ineficacia de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

7.- La política de combate a la corrupción es una política burocrática porque aumentó la burocracia con el comité de participación ciudadana y la secretaría ejecutiva cuya existencia no se justifica, ya que se limitan a opinar y realizar propuestas relativas a bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; si se toma en consideración que los órganos públicos con motivo de sus funciones de investigación y fiscalización, tienen acceso directo a la fuente de información convirtiéndolos en los más idóneos para proponer

y crear mecanismos de control que repercutan en la prevención de faltas administrativas.

8.- La mayoría de los asuntos turnados por el área de quejas al área de responsabilidades del OIC en SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, derivan de la omisión o extemporaneidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial que solo generan el gasto innecesario de recursos materiales y humanos, asuntos que en esencia, no coadyuvan en el combate a la corrupción, por lo que es imperioso que se implementen mecanismos internos con el área de auditoría interna y mejora de la gestión pública para reducir la incidencia de esa falta administrativa.

9.- La normatividad y los procedimientos internos que rigen la actuación de la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, propician la reiteración de la indebida operación de los programas sociales, por lo que es ineludible que la dependencia emita las reglas de operación de los programas sociales integralmente, esto es, que incorporen los procedimientos y trámites que correspondan a cada cargo; o en su defecto, que en los contratos de prestación de servicios celebrados con los servidores públicos se establezcan con claridad las actividades encomendadas a aquéllos, ya que de lo contrario, se imposibilita determinar con certeza las funciones atribuibles a cada servidor público, viéndose obligada la autoridad investigadora a concluir los expedientes mediante un archivo por falta de elementos y por consiguiente, que las investigaciones practicadas resulten ociosas.

10.- Para reducir la comisión de faltas administrativas, es necesario que el OIC en SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, capacite tanto a su personal como a los servidores públicos adscritos a la dependencia en la materia de procedimientos de contratación, fiscalización de recursos públicos y responsabilidades administrativas, y que los asuntos investigados por ese motivo sean oportunamente remitidos a las autoridades sustanciadoras para su respectiva sanción.

ANEXO 1

Época: Novena Época
Registro: 170438
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXVII, Enero de 2008
Materia(s): Administrativa
Tesis: 2a./J. 249/2007
Página: 515

SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO, CON BASE EN LOS CUALES SE LES IMPONEN OBLIGACIONES Y ANTE SU INCUMPLIMIENTO PUEDE FINCÁRSELES RESPONSABILIDAD Y SANCIONÁRSELES, DEBEN PUBLICARSE EN EL ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN CORRESPONDIENTE.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 6/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, página 230, sostuvo que aun cuando los manuales citados no tienen la calidad de leyes o reglamentos, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar causas de responsabilidad administrativa, siempre y cuando la acción u omisión prevista en un caso concreto esté claramente precisada como conducta de determinado servidor público; luego, con base en ese criterio resulta evidente que los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público de una dependencia o departamento del Gobierno Federal, estatal o municipal deben publicarse en un órgano de difusión oficial, llámese Diario Oficial de la Federación, gaceta gubernamental o periódico local, según sea el caso, pues sólo así los servidores públicos a quienes les resulten de observancia obligatoria tendrán conocimiento de ellos y sabrán con certeza las sanciones que se les impondrán y las responsabilidades que se les fincarán, en caso de que incurran en incumplimiento de sus obligaciones o en irregularidades en el desempeño de sus funciones. Contradicción de tesis 218/2007-SS. Entre las sustentadas por el entonces Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, ahora Primero de la materia y circuito citados y el Tercer Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito. 28 de noviembre de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías.

Tesis de jurisprudencia 249/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de noviembre de dos mil siete.

Nota: La tesis 2a./J. 6/2004 citada, aparece publicada con el rubro: "SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO LES OBLIGAN Y SIRVEN DE APOYO PARA ESTABLECER LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRAN, SIEMPRE Y CUANDO LA ACCIÓN U OMISIÓN PREVISTA EN EL CASO CONCRETO ESTÉ PRECISADA COMO CONDUCTA DE ALGUNO DE ELLOS."

Época: Décima Época
Registro: 2010889
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 26, Enero de 2016, Tomo II
Materia(s): Administrativa
Tesis: 2a./J. 152/2015 (10a.)
Página: 1512

SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO SON LA BASE PARA FINCARLES RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SANCIONES, EL CONOCIMIENTO DE SU EXISTENCIA Y CONTENIDO NO PUEDE DERIVAR DE ALGÚN OTRO MEDIO LEGAL, SINO DE SU PUBLICACIÓN EN EL ÓRGANO DE DIFUSIÓN OFICIAL CORRESPONDIENTE.

Conforme a la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 249/2007 (*), dichos manuales deben publicarse en un órgano de difusión oficial, llámese Diario Oficial de la Federación, gaceta gubernamental o periódico oficial local, según sea el caso, pues al tratarse de normas de carácter general, sólo así los servidores públicos a quienes les resulten de observancia obligatoria tendrán conocimiento de su contenido y sabrán con certeza las sanciones que se les impondrán y las responsabilidades que se les fincarán, en caso de que incurran en el incumplimiento de sus obligaciones o en irregularidades en el desempeño de sus funciones. Por tanto, no puede admitirse que el conocimiento pleno de la existencia y contenido de los manuales derive de algún otro medio legal aunque éste sea fehaciente, ya que dejar tal conocimiento a la valoración de pruebas no abona a la seguridad jurídica, en tanto que si aquéllos son la base para afectar la esfera de derechos de los servidores públicos al fincarles responsabilidades y sancionarlos, la certeza del conocimiento pleno en los términos referidos sólo puede derivar de su publicación en un órgano de difusión oficial.

Contradicción de tesis 148/2015. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz. 30 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis VII.2o.(IV Región) 14 A, de rubro: "MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO. SU FALTA DE PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN NO IMPIDE QUE UN SERVIDOR PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SEA SUJETO DE RESPONSABILIDAD POR SU DESACATO, SI EXISTE PRUEBA DE QUE REALMENTE TUVO CONOCIMIENTO DE ELLOS POR OTRO MEDIO LEGAL.", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 3224, y el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo

417/2014. Tesis de jurisprudencia 152/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticinco de noviembre de dos mil quince.

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia 2a./J. 249/2007 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, enero de 2008, página 515, con el rubro: "SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO, CON BASE EN LOS CUALES SE LES IMPONEN OBLIGACIONES Y ANTE SU INCUMPLIMIENTO PUEDE FINCÁRSELES RESPONSABILIDAD Y SANCIONÁRSELES, DEBEN PUBLICARSE EN EL ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN CORRESPONDIENTE."

Esta tesis se publicó el viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de enero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Época: Novena Época
Registro: 166295
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXX, Septiembre de 2009
Materia(s): Administrativa
Tesis: 2a./J. 139/2009
Página: 678

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO ESTABLECE LIMITATIVAMENTE LAS CONDUCTAS QUE PUEDEN CALIFICARSE COMO GRAVES POR LA AUTORIDAD SANCIONADORA.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones y las sanciones aplicables, así como los procedimientos y las autoridades facultadas para aplicarlas, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Asimismo, de la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se advierte que parte de su objeto fue reducir la discrecionalidad de las autoridades en la imposición de las sanciones administrativas, evitando conductas arbitrarias contrarias a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, e impidiendo actos a través de los cuales pretenda eludirse la imposición de una sanción a los servidores públicos infractores de dicho ordenamiento. Por lo anterior, el legislador dispuso en el antepenúltimo párrafo del artículo 13 de la ley citada, que en todo caso el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la propia ley se considerará como grave para efectos de la sanción correspondiente, lo cual constituye una limitación para la autoridad sancionadora, pues al ubicar la conducta irregular de un servidor público en las referidas fracciones, deberá indefectiblemente calificarla como grave. Lo anterior no significa que tales infracciones sean las únicas que pueden catalogarse como graves por la autoridad sancionadora, pues el indicado artículo 13 no acota sus facultades para clasificar así a las infracciones no señaladas en su antepenúltimo párrafo, por lo que en ejercicio de sus atribuciones

legales puede determinar, dentro del marco legal aplicable a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, si las infracciones a las obligaciones previstas en las fracciones I a VII, IX, XV, XVII, XVIII, XX, XXI y XXIV del artículo 8 de la ley de la materia resultan graves o no, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas, nivel jerárquico, antecedentes del infractor, antigüedad en el servicio, condiciones exteriores y los medios de ejecución, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de dichas obligaciones. Contradicción de tesis 240/2009. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito. 2 de septiembre de 2009. Mayoría de tres votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Armida Buenrostro Martínez. Tesis de jurisprudencia 139/2009. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de septiembre de dos mil nueve.

Época: Novena Época
Registro: 179803
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XX, Diciembre de 2004
Materia(s): Administrativa
Tesis: IV.2o.A.126 A
Página: 1416

PRUEBA INSUFICIENTE EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En observancia a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, para que pueda tenerse por acreditada alguna causa de responsabilidad administrativa de un servidor público es requisito indispensable que las pruebas demuestren plenamente que su actuación se adecua a la conducta o causa de responsabilidad expresamente sancionada en la ley. Por tanto, si no existen elementos de prueba aptos, idóneos, bastantes ni concluyentes para tener por demostrados todos los elementos que configuran la causa legal de responsabilidad, debe estimarse que existe prueba insuficiente, porque del conjunto de probanzas valoradas no se llega a la certeza plena de las imputaciones de responsabilidad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 145/2004. Luis Alejandro Vázquez Vázquez. 6 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: José Elías Gallegos Benítez. Secretario: Martín Ubaldo Mariscal Rojas.

Época: Décima Época
Registro: 2006939
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 8, Julio de 2014, Tomo II
Materia(s): Administrativa

Tesis: XVI.1o.A.45 A (10a.)

Página: 1290

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA OMISIÓN DE CUMPLIMIENTO DE UNA DISPOSICIÓN LEGAL NO GENERA, PER SE, LA DEFICIENCIA EN EL SERVICIO QUE CONSIGNAN LOS ARTÍCULOS 7 Y 8, FRACCIONES I Y XXIV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, PUES EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DEBE ACREDITARSE EL PERJUICIO A LA COLECTIVIDAD.

El principio de tipicidad es extensivo a las infracciones y sanciones administrativas; implica que, si cierta disposición establece una conducta generadora de responsabilidad administrativa, dicho actuar del servidor público debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía ni por mayoría de razón. Así, al analizar la legalidad de una resolución administrativa que finca esa responsabilidad, corresponde verificar si la determinación se adecua con exactitud a la hipótesis jurídica con base en la cual se sanciona al servidor público. En ese orden de ideas, la omisión, por una ocasión, de cumplimiento de una disposición legal no genera, per se, la deficiencia en el servicio que consignan los artículos 7 y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en tanto que el servicio público está dirigido a la colectividad y la deficiencia en su prestación implicará un agravio a ésta. Lo que se explica al considerar que los servidores públicos están obligados a observar, en todo momento, las disposiciones que rigen su proceder, entre éstas, el numeral referido en segundo término, pero dicha norma persigue, ante todo, que el servicio público no se vea interrumpido, que no se genere deficiencia y no exista ejercicio indebido en el cargo o comisión. Por tal motivo, se torna indispensable acreditar en el procedimiento sancionador, no sólo la infracción de una norma sino, además, las consecuencias generadas por ésta, es decir, si por el actuar de la autoridad, el servicio dejó de prestarse, se vio suspendido injustificadamente, o bien, aun prestándose, la colectividad resintió un perjuicio.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 32/2013. Humberto Daniel Baleón Ramírez. 20 de marzo de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Rodríguez Pérez. Secretario: Ramón Lozano Bernal.

Esta tesis se publicó el viernes 04 de julio de 2014 a las 08:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima Época

Registro: 2004756

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2

Materia(s): Penal

Tesis: 1a. CCLXXXIV/2013 (10a.)

Página: 1057

PRUEBA INDICIARIA O CIRCUNSTANCIAL. REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS INDICIOS PARA QUE LA MISMA SE PUEDA ACTUALIZAR.

A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien es posible sostener la responsabilidad penal de una persona a través de la prueba indiciaria o circunstancial, lo cierto es que deben concurrir diversos requisitos para que la misma se estime actualizada, pues de lo contrario existiría una vulneración al principio de presunción de inocencia. Así las cosas, en relación con los requisitos que deben concurrir para la debida actualización de la prueba indiciaria o circunstancial, los mismos se refieren a dos elementos fundamentales: los indicios y la inferencia lógica. Por lo que hace a los indicios, debe señalarse que los mismos deben cumplir con cuatro requisitos: a) deben estar acreditados mediante pruebas directas, esto es, los indicios deben encontrarse corroborados por algún medio de convicción pues, de lo contrario, las inferencias lógicas carecerían de cualquier razonabilidad al sustentarse en hechos falsos. En definitiva, no se pueden construir certezas a partir de simples probabilidades; b) deben ser plurales, es decir, la responsabilidad penal no se puede sustentar en indicios aislados; c) deben ser concomitantes al hecho que se trata de probar, es decir, con alguna relación material y directa con el hecho criminal y con el victimario; y d) deben estar interrelacionados entre sí, esto es, los indicios forman un sistema argumentativo, de tal manera que deben converger en una solución, pues la divergencia de alguno restaría eficacia a la prueba circunstancial en conjunto.

Amparo directo 78/2012. 21 de agosto de 2013. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Amparo directo 141/2003. José Argirio García Aguilar. 11 de junio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías.

Amparo directo 239/2003. Fernando Ramos Casas. 8 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Revisión fiscal 52/2004. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública. 12 de mayo 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Época: Décima Época
Registro: 2013497
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 38, Enero de 2017, Tomo I
Materia(s): Constitucional
Tesis: 2a. I/2017 (10a.)
Página: 801

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 8, FRACCIÓN I Y ÚLTIMO PÁRRAFO, ASÍ COMO 13, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD.

Conforme a la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 100/2006 (*), el principio de tipicidad reconocido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que las conductas generadoras de sanciones previstas en las leyes se encuentren descritas con conceptos claros, de manera que los juzgadores, al realizar el proceso de adecuación de la conducta a la norma legal, conozcan su alcance y significado. Ahora bien, los artículos 8, fracción I y último párrafo, así como 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al disponer que constituye una infracción a dicha normativa la transgresión a la obligación de cumplir el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia, o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, no violan el principio citado pues señalan claramente las conductas constitutivas de responsabilidad y las posibles sanciones aplicables con base en los elementos de graduación fijados por el legislador, pues para realizar el proceso de adecuación típica basta acudir al reglamento, manual o nombramiento en que se consignan las obligaciones a que está sujeto cada servidor público, a fin de verificar cuáles son las conductas que está obligado a desplegar en el adecuado ejercicio de sus funciones. Afirmar lo contrario sería tanto como exigir que la ley referida establezca un catálogo que consigne todas las conductas u omisiones en que puede incurrir cada servidor público en el ejercicio de sus funciones, ignorando que las obligaciones a que está sujeto dependen del nombramiento del que goce según el poder público en que preste sus servicios, la unidad administrativa a la que se encuentre adscrito y el nivel o rango jerárquico que desempeñe.

Amparo en revisión 859/2016. Karla Raygoza Rendón. 30 de noviembre de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Jazmín Bonilla García.

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia P./J. 100/2006 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667, con el rubro: "TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS."

Esta tesis se publicó el viernes 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa, 1992.*
- -----*La hechura de las políticas*, Segunda antología de la Colección Política Pública, México, Porrúa, 1992.
- ----- *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993.
- BARDACH, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica*, México, Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, 1998.
- BERMAN. Marshall. "Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad", siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1989.
- BOBBIO, Estado, gobierno y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- BOUZAS ORTIZ, José Alfonso et.al. *Epistemología y derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, <http://ru.iiec.unam.mx/1426/>.
- CARBONELL, Miguel, et.al. *Elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad (Síntesis)*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el trigésimo primer período de sesiones de la Comisión (Montevideo, Uruguay, 20 al 24 de marzo del 2006).
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El derecho de la función pública*, México, INAP, 1990.
- Dente Bruno y Subirats, Joan. *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2014.
- DEVIS, ECHANDIA. Hernando, *Teoría General de la prueba judicial*, Buenos Aires, 1970.
- DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall at 2, 1972
- FERNÁNDEZ Ruiz Graciela. *Argumentación y lenguaje jurídico. Aplicación al análisis de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015.
- FERRAJOLI, Luigi, et.al. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2005.

- ----- . Epistemología jurídica y garantismo, México, Fontamara, 2006.
- FRAGA GABINO. *Derecho Administrativo*. 46ª edición, México, Porrúa, 2007.
- GAMBOA MONTEJANO, Claudia. *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos a nivel federal. Estudio Teórico Conceptual, de Antecedentes, Marco Jurídico Actual e Iniciativas presentadas en la LX Legislatura*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 2010.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción a la Lógica jurídica*, México, Colofón.
- GONZÁLEZ Alejandro et. al. *¿Gobernar por resultados? implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, México, Gestión Social y Cooperación GEOSOC, S.A., 2008.
- GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho Administrativo y obras selectas*, Tomo 8, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2013.
- HUERTA, Ochoa. Carla. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 3ª edición, 2010.
- ----- *Conflictos normativos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª edición, 2007.
- ----- *Teoría del derecho. Cuestiones relevantes*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª edición, 2008.
- HURTADO, Cisneros. Alfredo. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.
- JAIME M. Fernando, et. al. *Introducción al análisis de políticas públicas*, Argentina, Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2003.
- JÉZE, Gaston. *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Berger-Levrault et Cle, Editeurs, 1904.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *La contraloría y el control interno en México*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- LUHMANN, Niklas. *Los derechos fundamentales como institución, aportación a la sociología política*, México, Universidad Iberoamericana, 2010.
- ----- . *El derecho de la sociedad*, México, Universidad Iberoamericana, 2002.

- -----*Sistemas Sociales, Lineamientos para una teoría general*. México, Universidad Iberoamericana-Alianza Editorial, 1991,
- -----*Complejidad y modernidad, de la unidad a la diferencia*, Madrid, Trotta, 1998.
- -----*Sociedad de la Sociedad*, México, Herder-Universidad Iberoamericana, 2006.
- -----*La política como sistema*, México, Universidad Iberoamericana, Colección Teoría Social, 2009.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. *Función jurídica de la administración pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.
- ROJINA Villegas, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*, Tomo V “Obligaciones”, México, Porrúa, 2001.
- SALAZAR, UGARTE. Pedro, et. al. *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.
- TARUFFO, Michele. *Verdad, prueba y motivación en la decisión sobre los hechos* en Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral; número 20, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.
- -----*La prueba, artículos y conferencias*, Chile, Metropolitana, 2008.
- UGALDE, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia*. El caso de México, México, Instituto Federal Electoral, 2002.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, España, 1964.

Revistas

- Un acercamiento diferente al análisis de los textos jurídicos, de Ana Del Gesso Cabrera María, en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, 1990, año V, número 14, mayo-agosto 1990.
- Los lenguajes del Discurso Jurídico, de Jerzy Wroblewski, en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, 1990, año V, número 14, mayo-agosto 1990.
- ¿Qué es la semiótica jurídica?, de Sergio Torres Charles, en *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, México, número 4, mayo, 1986, pp.129-145.
- La administración pública como objeto de ciencias jurídicas y no jurídicas, de Fernando Garrido Falla en *Revista de administración pública*, número 23, España, 1957, págs. pp. 20 y 21, consultado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112123>.

- Responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Distrito Federal, con base en la teoría de la acción comunicativa, de Eunice Beatriz Castañeda Ávila, en *Alegatos*, número 78, México, Universidad Autónoma de México Iztapalapa, mayo-junio 2011.
- La carga de la prueba y la facultad del juzgador para recabar elementos de convicción en el juicio contencioso administrativo federal conforme a la jurisprudencia mexicana: un problema de procuración del conocimiento de la verdad material, por Rodolfo Castro de León en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 31, México, 2011.
- La prueba ilícita: la regla de exclusión probatoria y sus excepciones de Manuel Miranda Estrampes, en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, 2010.
- Legalidad y justicia en el marco de las pruebas ilícitas. Algunas reflexiones sobre su alcance y contenido en el sistema jurídico mexicano, por Luis Raúl González Pérez et al., en *Revista de la Facultad de Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo LXIII, Número 258, Julio-diciembre, 2012.
- Sobre la validez temporal de las normas, la retroactividad y la ultraactividad de las normas en el sistema jurídico, de Carla Huerta Ochoa. en *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, volumen 1, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
- Four Systems of Policy, Politics, and Choice, de Lowi, J. Theodor, en *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4. (Jul. – Agosto 1972), obtenido del sitio https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/lowi_1972_four-systems-of-policy-politics-and-choice.pdf.
- Garantías frente a la potestad sancionadora de la administración, de Jesús González Pérez, en *Temas de derecho procesal. Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, serie A. fuentes, b) textos y estudios legislativos, Núm. 92, México, UNAM, 1996, consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/217/35.pdf>.
- El derecho administrativo sancionador y su relación con el derecho penal, de Eduardo Cordero Quinzacara, en *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. XXV, núm. 2, diciembre, Universidad Austral de Chile Valdivia, 2012, consultado en <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revider/v25n2/art06.pdf>.
- Doce años después: SEDESOL. Aciertos y desaciertos”, de Héctor Villarreal, en *Letras Libres*, México, 2012, consultado en el sitio electrónico <http://www.letraslibres.com/mexico-espana/doce-anos-despues-sedesol>.
- El programa Nacional de Solidaridad”, de Carlos Rojas Gutiérrez, en *Revista de Administración Pública*, número 74, mayo-agosto, México, Instituto de Administración Pública A.C., 1989, pp. 95 a 104.

- México 1988: un capitalismo depredador en crisis”, de Alejandro Álvarez, y Gabriel Mendoza en *Cuadernos Políticos*, número 53, editorial Era, México, D.F., enero-abril, 1988.

Legislación nacional

- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002 y abrogada el 19 de julio de 2017.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 2 de enero de 2013 en el DOF.
- *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, aprobado en términos del Decreto publicado en el DOF el 20 de mayo de 2013.
- Iniciativa que reforma los artículos 16, 21, 76 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y expide la Ley Orgánica del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Decreto por el que se expide la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal.
- Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal.

Jurisprudencias

- Tesis de Jurisprudencia en materia constitucional 1a./J. 78/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXIII, novena época, Abril de 2011, pp. 285.
- Tesis de jurisprudencia en materia penal, I.6o.P. J/4, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVIII, novena época, octubre de 2003, pp. 864.
- Tesis de jurisprudencia en materia común 2a./J. 87/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XX, novena época, Julio de 2004.

-Tesis de jurisprudencia en materia administrativa, 2a./J. 249/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, Enero de 2008, novena época, pp 515.

-Tesis de jurisprudencia en materia administrativa 2a./J. 139/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Septiembre de 2009, novena época, pp. 678.

-Tesis de jurisprudencia en materia administrativa, 2a./J. 152/2015 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro 26, Enero de 2016, Tomo II , décima época, pp. 1512

-Tesis aislada en materia administrativa IV.2o.A.126 A, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XX, Diciembre de 2004, novena época, pp. 1416.

-Tesis aislada en materia administrativa XVI.1o.A.45 A (10a.), publicada en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 8, Julio de 2014, Tomo II, décima época, pp. 1290

-Tesis aislada en materia penal 1a. CCLXXXIV/2013 (10a.), publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, décima época, pp. 1057.

-Tesis aislada en materia constitucional 2a. I/2017 (10a.), publicada en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 38, Enero de 2017, Tomo I, décima época, pp. 801.

Legislación española:

- Constitución española.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.
- Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.
- Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración
- Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Legislación chilena:

- Decreto 100, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.
- Ley 10.336 fija el texto refundido de la Ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República.
- Decreto con fuerza de ley n° 29, de 2004 ministerio de hacienda. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley n° 18.834, sobre Estatuto administrativo.
- Ley 19.653 sobre probidad administrativa aplicable de los órganos de la administración del estado.
- Ley n° 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la administración del estado
- Ley n° 20.880 sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses.
- Decreto número 2/2016, Reglamento de la ley No. 20.880 sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses.
- Ley N° 19.880, establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado.

Legislación uruguaya:

- Constitución de la República Oriental de Uruguay
- Resolución del Poder Ejecutivo N° 798/968 de 6 de junio de 1968, reglamentaria del artículo 168 de la Constitución de la República.
- Ley n° 15.757 se crea y se establecen los cometidos de la Oficina nacional del servicio civil.
- Ley n° 19.121 Estatuto del funcionario público de la administración central.
- Normas de conducta en la función pública.
- Ley N° 17.060, Díctense normas referidas al uso indebido del poder público (corrupción)
- Ley N° 19.340, junta de transparencia y ética pública.
- Ley N° 19.334, Fiscalía general de la nación creación como servicio descentralizado.
- Decreto n° 500/991, aprobación del procedimiento administrativo y disciplinario aplicable al funcionario público de la administración central
- Decreto 420/007 modificaciones al decreto n° 500/991 sobre procedimiento administrativo
- Decreto 222/014 reglamentación de la ley 19.121 relativo al régimen disciplinario de los funcionarios públicos
- Decreto n° 263/014, modificación del artículo. 4° del decreto 222/014 relativo a la reglamentación de disposiciones de la ley 19.121, regulación del estatuto del funcionario público de la administración central.