

116



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL ESQUEMA NORMATIVO DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS Y SUS IMPACTOS EN EL DESEMPEÑO
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (CASO MEXICO)

T E S I S I N A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS

Y ADMINISTRACION PUBLICA

(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :

JUAN CARLOS VEGA GARCIA

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



ASESOR: LIC. SANTA DEL CARMEN GALVEZ CORTEZ

MEXICO, D. F.

290478.

2001.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CON TODO CARIÑO DEDICO ESTE TRABAJO A:

MIS PADRES:

MIGUEL VEGA MIRELES

Y

MARÍA GARCÍA LINARES (†)

Por su comprensión, apoyo, orientación y estímulo que me han brindado en la vida.

A MIS HERMANOS Y HERMANAS:

quienes siempre me han demostrado su solidaridad y cariño, apoyándome en todo momento con sus consejos y colaboración.

Mi agradecimiento y estimación especial para la Lic. SANTA DEL CARMEN GÁLVEZ CORTEZ quien con sus apreciables comentarios, observaciones, *paciencia y dedicación me guió* e impulsó en la elaboración y conclusión del presente trabajo.

A mi querida compañera MARY CRUZ, le expreso mi agradecimiento, pues con su cariño, apoyo, y opinión contribuyó de manera decidida en la elaboración del presente trabajo

También, agradezco a GABY su paciencia, compañerismo y disponibilidad para realizar la nada fácil tarea de escribir y corregir cada palabra, que le dieron forma y sentido al presente documento.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	1
EL SERVIDOR PÚBLICO	4
1.1. Génesis	4
1.2. Importancia y definición	8
1.3. Compromisos institucionales	10
1.3.1. Libertad	10
1.3.2. Democracia	13
1.3.3. Legitimidad	15
1.3.4. Eficacia y Eficiencia	17
1.4. Compromisos profesionales	19
1.4.1. Equidad	20
1.4.2. Rendimiento de cuentas	22
1.4.3. Responsabilidad	23
2. SUSTRATO HISTÓRICO DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO	26
2.1. El México independiente	26
2.2. El México posrevolucionario	34
2.3. El México moderno	40
3. EL ESQUEMA NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	47
3.1. Marco jurídico	47
3.1.1. Sujetos de responsabilidad	50
3.1.2. Procedimiento administrativo de responsabilidades	53
3.1.3. Sanciones Administrativas	54
3.1.4. Medios de defensa del servidor público	59
3.2. Marco institucional	60
3.3. Impactos	65
CONCLUSIONES	70
BIBLIOGRAFIA	
ANEXOS	

INTRODUCCIÓN

A través de la historia de la Administración Pública mexicana, sin lugar a dudas, el tema de la responsabilidad de los servidores públicos en el desempeño de las actividades conferidas, ha constituido un reclamo constante de la sociedad, quien ha exigido que las tareas se desarrollen dentro de los marcos de la legalidad, la honradez, la imparcialidad, la economía y la eficacia para garantizar un desempeño dirigido a privilegiar la convivencia armónica de la comunidad.

Es indudable que el reclamo social para que la gestión pública se desarrolle dentro de un marco de honestidad, imparcialidad y transparencia no siempre ha recibido respuestas satisfactorias, por ello desde la óptica del administrador público, se considera indispensable investigar si como nación hemos sido capaces de formar y consolidar un eficiente esquema de responsabilidades administrativas, cuya operación garantice a la comunidad que las conductas irregulares por excesos, abusos, o desviaciones en el desempeño del servidor público serán objetos de sanciones y a su vez permita desalentar y prevenir incumplimientos en la función pública, que evidentemente impactan de manera negativa en la convivencia y cohesión social.

Tomando en cuenta que el servidor público es quien ejecuta las acciones que tienen como prioridad la satisfacción de las necesidades comunes y su actuación, positiva o negativa, impacta directamente en la sociedad; se estima necesario ubicar sus compromisos institucionales establecidos dentro del marco jurídico que

específicamente rige al ámbito público, en el cual se privilegia el respeto de la libertad de los gobernados, como requisito para consolidar una vida democrática fundada en la legitimidad de los actos de gobierno, emergida del consenso logrado mediante la actuación eficiente y eficaz de la actividad pública.

Además, el estudio de los compromisos institucionales de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, remite al análisis de los elementos de los principios de equidad y rendición de cuentas, con respecto al uso y destino de los recursos públicos, de modo que se responda ante la sociedad por los actos asumidos, pues de ella emanan los recursos que nutren a la función pública.

Teniendo como premisa que el actual marco normativo de las responsabilidades administrativas mexicanas, constituye el resultado de esfuerzos que en ocasiones muestra avances y en otras retrocesos, es indispensable hurgar en su origen y desarrollo como instancias que permitan conocer los errores cometidos y rescatar los aciertos para consolidar un sistema de responsabilidades eficiente y eficaz.

Adicionalmente, el análisis del actual esquema normativo de las responsabilidades administrativas, permitirá conocer las exigencias planteadas al servidor público en el desarrollo de sus funciones, así como las sanciones que pueden aplicarse en caso de incumplir con su objetivo de apoyo al desarrollo armónico de la sociedad.

En este contexto, es importante mencionar que para abordar la presente investigación, se inicia con los antecedentes, importancia y definición del concepto de servidor público, con el objeto de determinar su papel en el proceso de gobierno; así como establecer los compromisos institucionales y profesionales que deben guiar su desempeño.

En el segundo apartado, el estudio se enfoca al sustrato histórico de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos mexicanos, por constituir un marco referencial que nos permitirá ubicar las particularidades que han impactado en cada momento histórico específico, y que han generado la implantación del esquema normativo e institucional vigente.

En este orden de ideas, el tercer apartado aborda, precisamente, el esquema normativo e institucional de la responsabilidad administrativa que nos rige actualmente, buscando ubicar a los sujetos de responsabilidad, a los procedimientos susceptibles de aplicación en caso de incumplimiento, las sanciones administrativas y los medios de defensa con que cuentan los servidores públicos para evitar aplicaciones injustas; así como el marco institucional establecido para la materialización de esta legislación y los impactos obtenidos en su desempeño.

Como punto final, se vierten las conclusiones emergidas de la investigación aplicada.

EL SERVIDOR PÚBLICO

Para el estudio del esquema normativo de las responsabilidades administrativas, y sus impactos en el desempeño de la Administración Pública, es requisito indispensable entender previamente a su objeto y sujeto, el cual no es otro que el servidor público.

1.1. Génesis.

Los antecedentes del servidor público moderno se ubican en el tránsito de la monarquía absolutista al Estado liberal¹, es decir cuando declina el sistema feudal y comienzan a formarse los nuevos estados europeos, principalmente el Inglés y el Francés, fundados en la centralización del poder como alternativa para gobernar de manera equitativa a una sociedad que reclama igualdad e individualidad.

En el feudalismo, los nobles propietarios de la tierra, fuente de la riqueza medieval, administran e imparten justicia a los habitantes de su feudo; es decir se erigen en el gobierno mismo, "...ya que se consideraba a la nobleza más o menos como lo que ahora es el gobierno: se soportaban las cargas que suponía a cambio de las garantías que brindaba. Los nobles tenían privilegios

¹ En el Estado liberal, de derecho o moderno los "... poderes públicos son regulados por normas generales (las leyes fundamentales o, constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para hacer reconocer y rechazar el abuso o exceso del poder." Norberto Bobbio. *Liberalismo y Democracia*, p.18.

mortificantes, y poseían derechos onerosos, pero aseguraban el orden público, impartían justicia, hacían cumplir la ley, acudían en auxilio del débil, se encargaban de los asuntos comunes”².

La clase noble por la posición política, económica y social que ocupa, emprende el abandono de las tareas relacionadas con la administración, al considerarlas como una actividad que los degrada, con ello su gobierno y autoridad se deteriora y “...casi no se ve ya al señor actuar en la parroquia como representante del rey, como intermediario entre éste y los habitantes. Ya no es el encargado de aplicar en ella las leyes generales del Estado, de formar milicias, de recaudar los impuestos, de publicar los mandatos del príncipe ni de distribuir los socorros.”³

Las actividades de administración y justicia que desdeñan los nobles son paulatinamente asumidas por un grupo de hombres de clase considerada inferior, elegidos por la población donde habitan, y nombrados por el monarca; o bien, eran campesinos, plebeyos y burgueses que al acumular recursos económicos compran los cargos públicos que el rey vende.

La venta de cargos públicos llega a considerarse como algo importante, de tal forma que la gente de la ciudad en su lucha por obtenerlos, acumula capital y busca la oportunidad de adquirirlos, los plebeyos ricos ya no ven atractivo el

² Alexis de Toqueville. *El antiguo régimen y la revolución*, p.p.116-117.

³ *Ibid.*, p. 113.

trabajo del campo "... su vida ya sólo tenía una meta: aspirar a convertirse en funcionario público en su ciudad adoptiva"⁴.

Los hombres que ocupan los cargos públicos, que los nobles no consideran importantes, integran un nuevo cuerpo administrativo, el cual termina por desplazar a la antigua aristocracia y empiezan a actuar como una clase con sus propios códigos de conducta, logrando sobrevivir al colapsarse el Estado absolutista.

No obstante los periodos de inestabilidad causados por los diversos cambios de gobierno que tienen lugar en Europa a partir de la Revolución Francesa, el nuevo cuerpo administrativo logra consolidar una formación y permanece casi intacta, pues los funcionarios públicos continúan realizando sus actividades, de manera normal, "...juzgaban y administraban primero en nombre del rey; luego, en nombre de la república y, finalmente en nombre del emperador..."⁵.

Los cargos públicos son retribuidos y las personas que los ocupan aumentan constantemente sus atribuciones, lo cual determina un crecimiento desmesurado del nuevo cuerpo administrativo, constituyendo una compleja organización, que es

⁴ *Ibid.*, p. 175.

⁵ *Ibid.*, p. 280.

conocida como burocracia⁶, la cual se extiende, llegando a copar a la sociedad al grado que Carlos Marx la concibe como "...un espantoso organismo parasitario que se ciñe como una red al cuerpo de la sociedad Francesa y le taponan todos los poros..."⁷

Las características que Marx encuentra en las actividades de la burocracia son principalmente: la centralización del poder, la división del trabajo, el fortalecimiento de medidas represivas, el aumento de atribuciones y el crecimiento de servidores del poder estatal.

Sin embargo, la sociedad empieza a imponer límites a la actuación estatal y a sus funcionarios a través de leyes, e inicia la diferenciación entre la actividad privada y la pública, defendiendo la libertad individual, y sometiendo a la autoridad al imperio del derecho, dado que ya no es válido argumentar que el poder deriva de una superioridad divina, y que el rey es la fuente del derecho, lo cual permite al pueblo intervenir en el proceso de gobierno mediante representantes constituidos en un parlamento.

⁶ La burocracia moderna, está constituida por "...individuos personalmente libres, obligados por los deberes objetivos del cargo, y que ingresan a la organización en virtud de un contrato que estipula una retribución en dinero. Estos burócratas tienen una carrera o una calificación profesional que fundamenta su nombramiento, y tiene ante sí perspectivas de ascenso; es decir, la garantía de una serie de prebendas y privilegios a cambio de lealtad, fidelidad y el desempeño eficaz del cargo." Bertha Lerner. **Democracia política o dictadura de las burocracias**, p. 99

⁷ Carlos Marx. **El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte**, p.97.

En el Estado de derecho, el poder estatal y las funciones de sus trabajadores se ejercen de acuerdo con los límites establecidos por la sociedad, quien está representada en el parlamento, espacio donde se producen las leyes generales que norman la vida de la comunidad y del propio Estado, éste además de estar regulado por leyes debe respetar derechos del ciudadano, como la propiedad, la libertad y la igualdad, pues el "Estado de derecho no sólo significa subordinación de los poderes públicos de cualquier grado a las leyes generales del país que es un límite puramente formal, sino también subordinación de las leyes al límite material del reconocimiento de algunos derechos fundamentales consignados constitucionalmente..."⁸.

Con la consolidación del Estado de derecho, el cuerpo administrativo también se fortalece, pudiendo el servidor público conceptualizarse como la persona o individuo a través de la cual el poder estatal manifiesta su voluntad de realizar las actividades que son de su competencia y están expresadas y delimitadas por la ley, quien le indica las actividades a realizar; así como el modo, entorno y objetivo para desarrollarlas.

1.2 Importancia y definición.

La importancia del servidor público radica en su papel de agente que interviene en el gobierno y la administración de los asuntos públicos; es decir, no existe

⁸ Norberto, Bobbio. *Op. Cit.*, p. 19.

actividad del Estado que no requiera de la participación de servidores públicos, quienes desempeñan labores en diferentes áreas, como: defensa, justicia, salud, trabajo, educación, transporte, comercio, abastecimiento, etc.

La actividad del servidor público impacta directamente en la sociedad, ésta es finalmente quien rechaza o acepta la calidad y cantidad de los bienes o servicios que le son ofertados para satisfacer las necesidades colectivas que son consideradas esenciales por la comunidad, y esto se demuestra mediante la mayor o menor aceptación de las medidas adoptadas para llevar a cabo el proceso de gobierno.

El servidor público puede definirse como el individuo que presta sus servicios al Estado y cuyas actividades están reguladas por la ley, teniendo como objetivo la satisfacción de necesidades colectivas, consideradas básicas para la conservación de las relaciones sociales.

En el caso específico de nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define al servidor público como aquella persona que desempeña un empleo cargo o comisión en el sector público; es decir, quien trabaja en la Administración Pública⁹ es un servidor público, manteniendo una

⁹ "... la Administración Pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen". Omar Guerrero Orozco. **Principios de Administración Pública**, p. 25.

relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o de ordenamiento laboral que lo regule; lo cual no impide que se le denomine de diversas maneras, a saber: funcionario público, empleado público, burócrata y trabajador al servicio del Estado.

El servidor público forma parte de un cuerpo especializado que efectúa las funciones propias del Estado, por lo que su actuación debe responder a niveles mínimos de competencia y, de ser posible, aspirar a la excelencia, contribuyendo al funcionamiento de una Administración Pública moderna y eficiente, que privilegia la libertad en el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas, mismas que implican a su vez la adopción de compromisos tanto institucionales como profesionales.

1.3 Compromisos Institucionales.

El servidor público, en la actualidad tiene ante sí una tarea ardua, pues su aceptación depende de su grado de vinculación con los cambios políticos, económicos y sociales en que se ve inmersa la sociedad. Para ello, debe asumir los compromisos institucionales de libertad, democracia, legitimidad, eficacia y eficiencia.

1.3.1 Libertad

El respeto a la libertad, en el desempeño de la función pública es fundamental, pues ésta constituye un derecho natural del individuo, que hace posible ampliar y

desarrollar sus facultades para decidir de manera independiente en todo aquello que le concierne sólo así mismo, garantizándole la organización de su vida de acuerdo con su particular aspiración; pero el ser humano al no poder vivir aislado de sus semejantes y formar parte de una sociedad, también debe contar con libertades individuales¹⁰ y políticas¹¹ que le permiten convivir de manera armónica; de tal forma que preserve el tejido social y tienda a la búsqueda del progreso individual y colectivo.

En este sentido, el empleado público debe contar con libertad para participar en la administración y gestión política del Estado, sin omitir que su libertad debe respetar los límites establecidos en el marco jurídico que regula la actividad estatal, teniendo como premisa que la comunidad puede sancionar los excesos de poder y la arbitrariedad cometidas en el ejercicio a la función pública.

Los límites al exceso de poder, es la premisa que guía a la doctrina del liberalismo; por ello postula que el "... Estado debe entrometerse lo menos posible en la esfera de acción de los individuos";¹² en tal virtud, si el Estado tiende a exigir o a prohibir determinados actos, el ciudadano tiene el derecho a reclamar el pleno respeto a sus libertades.

¹⁰ La libertad del individuo en la sociedad política implica "...libertad de acción, libertad de pensamiento y de palabra" A.J. Carlyle. **La libertad política**, p. 261.

¹¹ La libertad política "...garantiza al ciudadano una participación en los asuntos públicos, que le da la impresión que, por medio de sus elegidos y eventualmente también de sus opiniones, ejerce una influencia sobre el destino de la colectividad." Raymond Aron. **Ensayo sobre las libertades**, p. 144.

¹² Norberto Bobbio. **Op. Cit.**, p. 22.

terior afirmación, se funda en la consideración de que en el ejercicio de sus
ades, los ciudadanos eligen a sus gobernantes a fin de que éstos
oduzcan las condiciones necesarias para garantizar seguridad, bienestar, las
tunidades de una mejor vida y una activa participación en las tareas
ctivas; de tal forma que el servidor público no puede soslayar que la gestión
ica implica la satisfacción de las demandas legítimas de la población, en el
co de las libertades que impone el Estado de derecho; es decir, no debe
lar que tiene "...el propósito de defender al individuo de los abusos de
er".¹³

el servidor público observa y cumple con lo establecido en la ley, está
antizando su libertad y la del ciudadano para participar en la construcción de
proyecto de vida común, guiado por el respeto y el desarrollo conjunto de
titudes, integrándose progresivamente al trabajo de la colectividad, pues "... a
arga la libertad siempre trae holgura, bienestar y a menudo riqueza a quienes
ben conservarla."¹⁴

trabajador al servicio del Estado, al cumplir sus actividades con apego a lo que
ica la ley está protegiéndose de incurrir en excesos de poder, evitando actos
trarios y corruptos, generando la confianza y la libre participación de los

id., p. 21.
exis de Toqueville. Op. Cit., p. 248.

ciudadanos, por ello es indispensable tener presente que “La obediencia a la ley es la libertad.”¹⁵

Al limitarse el poder del Estado, y en consecuencia la actuación del servidor público, se está ampliando la libertad e iniciativa de los individuos y la esfera de su vida privada también se engrandece, para que ello sea posible es imprescindible contar con un Estado democrático.

1.3.2 Democracia.

Los griegos nos legaron la enseñanza de que existe democracia “...donde los hombres libres, pero pobres, forman la mayoría y son soberanos”¹⁶; lo cual es retomado en el siglo XVIII para aseverar que “... confiar el depósito del gobierno a todo el pueblo o a su mayoría, de suerte que haya más ciudadanos magistrados que simples particulares. A esta forma de gobierno se le da el nombre de democracia”¹⁷.

Es necesario tener presente que la democracia de los antiguos se practica de manera directa en asamblea, y la de los modernos asume la característica de ser representativa que genera “...la forma de gobierno en la que el pueblo no toma las decisiones que le atañen, sino que elige a sus representantes que deben decidir

¹⁵Juan Jacobo Rousseau. *El contrato social*, p.12.

¹⁶ Aristóteles. *La política*, p. 163.

¹⁷ Juan Jacobo Rousseau. *Op. Cit.*, p 35

por él"¹⁸. Así, la democracia moderna tiene como requisitos la libertad, la soberanía de las mayorías y la representación de los ciudadanos, lo cuales están normadas y garantizadas por leyes que establecen las reglas generales de mandatos de los gobernantes y de los ciudadanos; así como de la obediencia; es decir, la ley define derechos y obligaciones, pues en la democracia "...la ley reina soberanamente"¹⁹.

En este contexto de la democracia, el empleado público moderno tiene la obligación de privilegiar la participación de la ciudadanía en los asuntos que le son comunes, de tal forma que conjuntamente contribuyan al logro de las aspiraciones de la sociedad, garantizando su seguridad y bienestar, contribuyendo de manera decidida y permanente en la defensa de los espacios democráticos que la sociedad ha creado, para satisfacer aquellos fines que son lícitos y útiles para el desarrollo conjunto.

En la democracia el servidor público tiende a garantizar una mayor participación de los ciudadanos que permite sumar aptitudes y facultades para asegurar un mejor desarrollo de la gestión pública²⁰, por medio de representantes que han

Norberto Bobbio. *Op. Cit.*, p.35

Aristóteles. *Op. Cit.*, p.166.

"...la gestión pública puede definirse como el conjunto de aptitudes que tiene por objeto conservar la organización del Estado, tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social para propiciar que sus facultades, sistema volitivo y vitalidad institucional se conjugue para asegurar su supervivencia óptima." Ricardo Uvalle Berrones. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*, p. 2.

sido elegidos de manera libre, respetando la pluralidad de las organizaciones y grupos sociales, tanto políticas como sociales y culturales, quienes finalmente son los que legitiman su actuación.

1.3.3 Legitimidad.

Para que la sociedad legitime la actuación del servidor público, éste debe contribuir de manera destacada para que los procesos administrativos tiendan a satisfacer necesidades y a la conservación de los valores y costumbres de la población, cumpliendo con las leyes establecidas, desarrollando sus funciones de manera eficiente y teniendo en cuenta que sólo un "...sistema de normas racionales legitima al que dispone de mando, y su poder es legítimo en tanto que es ejercido de acuerdo con las mismas. Se obedece a las normas y no a las personas." ²¹

De acuerdo con Max Weber, existen tres categorías puras de dominación legítima, a saber: la legal, tradicional y carismática, dentro de ellas "La burocrática constituye el tipo técnicamente más puro de la dominación legal"²²; de ahí que sus integrantes, que son contratados por el Estado, al ejercer sus funciones deben hacerlo de acuerdo a la competencia que está indicada en el cuerpo legal que rige la acción estatal.

²¹ Max Weber. *Economía y sociedad*, p.706.

²² *Ibid.*, p 706.

ello es frecuente definir la legitimidad como el poder que esta fundado en un grupo legal; es decir, el que se ejerce de acuerdo a lo ordenado por las leyes; sin embargo, las funciones específicas que realiza el servidor público, aparte de observar el ámbito jurídico, debe tender a buscar el consenso de la sociedad, en decide si los bienes y servicios que le son proporcionados son los que garantizan su seguridad y bienestar.

En este sentido el trabajador al servicio del Estado no puede soslayar que las facultades conferidas para administrar los recursos de la comunidad, deben ejercerse de manera transparente, racional y honesta pues los asuntos públicos, se fundan en la premisa que “EL GOBIERNO LEGITIMO, el buen gobierno, es el que hace lo que tiene que hacer, el que lo hace bien y el que consigue llevar a cabo una obra de bien público. Su legitimidad se comprueba por su utilidad.”²³

La legitimidad de la actuación del servidor público se relaciona directamente con la satisfacción de las necesidades de la comunidad, son ellas la razón de la actividad estatal, pues en tanto se actúa oportunamente y con calidad ante las demandas de los miembros de la sociedad, ésta responde con el consenso que constituye la base de la aceptación, especialmente si se toma en cuenta que en las democracias la legitimidad viene de abajo, puesto que únicamente el consentimiento de aquellos que tienen el deber de obedecer puede crearla”²⁴.

Guglielmo Ferrero. **El poder**, p149.

ibid., p193.

Con el consenso el servidor público efectúa con mayor facilidad y seguridad las funciones conferidas a la organización estatal, pero debe tener cuidado de que la sociedad no empiece a mostrarse insatisfecha de las acciones del Estado, dudando de su eficiencia, ello implicaría un severo cuestionamiento a su desempeño y utilidad y por lo tanto el riesgo de la legitimidad del gobierno establecido.

1.3.4 Eficacia y Eficiencia.

La aplicación de los conceptos de eficacia y eficiencia en el trabajo que desempeña la Administración Pública, representa un tópico controvertido, pues si bien la primera conlleva la aplicación de medidas tendientes al logro de un objetivo, la segunda incluye además la consideración de un valor agregado que bien puede ser economía en tiempo, o en recursos.

Al concepto de eficiencia se le relaciona con la criterios de rentabilidad en la obtención de resultados, lo cual ha conducido a vincularlo con el lucro; por ello, su aplicación en el campo de la Administración Pública ha causado polémica, aduciendo que los objetivos perseguidos al encontrarse directamente vinculados con las transformaciones de la sociedad a la cual sirve, no son susceptibles de adscribirse a la especulación.

pero, si el concepto entraña una "Virtud y facultad para lograr un efecto determinado <implicando> utilización racional de los recursos productivos, asociándolos con la tecnología existente"²⁵; lo cual es perfectamente aplicable a favor que desempeña la administración, quien se nutre de recursos públicos, aportados por la ciudadanía que espera en correspondencia que éstos se manejen de manera racional para producir los bienes y servicios que le permita cumplir sus expectativas de seguridad y progreso.

Es necesario aclarar que la aplicación de los criterios de eficiencia o eficacia en el trabajo de gobierno tiene como requisito la evaluación del contexto en el cual se aplica, pues si se toma en cuenta lo complejo que resulta la vida en sociedad, existen ocasiones en que la utilización de cualquiera de ellos podría conllevar a la generación de problemas mayores; por esto es tarea del servidor público aplicar su intelecto para adoptar decisiones que privilegien la preservación de la cohesión social en los marcos del respeto y la justicia, sin soslayar el cuidado de los recursos aplicados.

Por ello, la Administración Pública debe tender a la incorporación de trabajadores con mejores aptitudes profesionales, con un mayor grado de escolaridad, que sean capaces de involucrarse de manera ágil con una función encomendada, ya

²⁵ Diccionario 1. Diccionario enciclopédico, p. 533.

que cada vez se exige "...no sólo a que utilicen su mente racional, sino que *diviertan sus emociones, intuiciones e imaginación en el trabajo*"²⁶.

El servidor público, no puede soslayar que en la actualidad los procesos administrativos se tornan cada vez más complejos y diversos, pues "Nuestro mundo, es el mundo de las incertidumbres",²⁷ donde las decisiones de ayer, hoy resultan inoperantes y no cumplen con los propósitos esperados.

Ante tal situación, el empleado público está obligado a remontar las inercias y ritualismos retardatarios en la realización de su trabajo, para dar paso al dinamismo que le permita añadir valor a sus actividades, considerando que "...de hoy en adelante, el conocimiento, que no la mano de obra barata, y los símbolos, que no las materias primas, será lo que *entrañe y añada valor [pues] ...En la nueva economía el recepcionista y el banquero de inversiones que capta el capital, el perforista y el vendedor, el diseñador de sistemas y el especialista de telecomunicaciones, todos añaden valor*".²⁸

1.4 Compromisos profesionales.

El servidor público como profesional de la Administración Pública tiene el deber de asumir compromisos que le conduzcan al desempeño de su gestión en los marcos

²⁶ Alvin Toffler. *El cambio del poder*, p. 107.

²⁷ Juan María Alponente. *La revolución ciberespacial y la privatización del Estado-Nación*, p. 26.

²⁸ Alvin Toffler. *Op. Cit.*, p. 112.

la equidad y la responsabilidad, sin olvidar el rendimiento de cuentas a la ciudadanía que lo sustenta.

1.1. Equidad

La protección y seguridad de los intereses de los miembros de la comunidad, es la función fundamental del servidor público, por ello no puede permanecer indiferente ante los niveles de desempleo, pobreza, marginación y desigualdad que existe en grandes núcleos de la población mexicana.

El modelo económico que impera a nivel mundial y en el cual participa nuestro país, tiende a la concentración de la riqueza en manos de una minoría, generando desigualdades políticas, sociales, científicas, tecnológicas y culturales, una desigualdad que se prolongará, pese a todo, durante varias generaciones más de "pobreza",²⁹ ante lo cual el servidor público tiene que asumir que su *participación en la vida colectiva es importante y su desempeño no puede estar desvinculado de una administración que incorpore el criterio de la equidad, pues esta "...es una especie de justicia y no un hábito diferente"*³⁰.

Para desempeñar sus funciones con equidad, el servidor público está en posición de *definir las verdaderas prioridades del país, contribuyendo a la organización de la comunidad para remontar el atraso económico, social y cultural, "...porque una*

Juan María Almonte. *La Revolución Ciberespacial...*, p. 22.
Aristóteles. *La Ética Nicomaquea*, p. 71.

sociedad basada en principios de equidad no admite ni posibilita la existencia de 45 millones de pobres expulsados del mercado interno y por tanto, de la civilidad de un orden común hacia el bienestar"³¹.

La actuación del trabajador al servicio del Estado no puede separarse de la equidad que también implica justicia, pues "...lo justo y lo equitativo son lo mismo..."³², por ello su actuación debe tender a corregir las desviaciones e injusticias en que puede incurrirse en el proceso de gobierno.

La equidad en el proceso de gobierno sólo puede obtenerse cuando existe un conocimiento profundo de los problemas y las capacidades de la sociedad, lo cual es posible lograr si se escucha a sus integrantes, involucrándolos en las tareas públicas, y conjuntamente definir las prioridades con base en el marco del Estado de derecho.

La anterior afirmación se fundamenta en la consideración de que actuar con equidad implica ser "...el observante de la ley y de la igualdad. Lo justo, pues, es lo legal y lo igual..."³³, por lo que es obligación del servidor público preservar y cumplir con el Estado de derecho que la sociedad mexicana ha venido

³¹ Juan María Alponente. "La división de poderes", en *Periódico Excelsior*, Sábado 3 de junio de 2000, p. 1.

³² Aristóteles. *La Ética Nicomaquea*, p. 71

³³ *Ibid.*, p. 58

onstruyendo a lo largo de su devenir, y sólo en su conservación y perfeccionamiento la sociedad tendrá un mejor porvenir.

4.2. Rendimiento de cuentas

En el momento actual, la sociedad al participar activamente en las decisiones de la vida pública está definiendo sus prioridades, pero también está conociendo del uso y aplicación de los recursos públicos, más aún se sitúa en posibilidad de exigirle al servidor público cuentas del real ejercicio de los recursos de la hacienda pública.

La historia ha mostrado que "...todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso o a la extralimitación"³⁴, por ello el servidor público tiene la obligación de rendir cuentas de los recursos que le asigna la comunidad, sin soslayar que su único objetivo es alentar y fortalecer el desarrollo de las condiciones que permitan articular a la sociedad en un proyecto de vida pendiente al progreso desarrollado en los marcos del sano equilibrio.

Los mecanismos para la rendición de cuentas se encuentran instrumentados en la división de poderes, es decir en la existencia de un poder legislativo que fiscaliza con oportunidad el ejercicio de los recursos públicos y en caso de desvío se

Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*, p. 103.

cuenta con la actuación de un sistema judicial independiente que sanciona con base en el marco normativo los excesos cometidos.

Más aún, dentro del Estado de derecho, la actuación del servidor público se circunscribe a un marco legal, el cual en una democracia incorpora los elementos jurídicos y políticos que hacen posible el rendimiento de cuentas del destino y aplicación de los recursos de la Hacienda Pública; y en caso de transgresiones acudir a la figura de los procesos políticos, judiciales o administrativos de sanciones aplicables tanto al nivel más bajo como el más alto que se ocupe en la Administración Pública.

Si la sociedad cuenta con el "...poder más indispensable, o sea, el de elegir a los magistrados y pedirles cuentas"³⁵, está auspiciando, dentro de la ley, el desaliento de prácticas nocivas entre los gobernantes y los gobernados, evitando que se dilapiden los recursos y garantizando su correcta aplicación.

1.4.3 Responsabilidad

Buscar el beneficio personal no puede ser la razón que guíe la actividad del servidor público, pues con ello afecta de manera grave los intereses y aspiraciones de los miembros de la comunidad; en consecuencia, es necesario que tenga en cuenta que existen límites y controles en la función pública y que

³⁵ Aristóteles. *La política*, p. 195.

utilizar en su propio provecho los recursos de la hacienda pública lo sitúa en posición punible; en contrapartida, utilizarlos en beneficio de la comunidad genera una retribución.

El servidor público tiene como fundamento de su actuación el cuidado y la satisfacción de necesidades colectivas, es responsable de la aplicación eficaz y eficiente de los recursos que le son aportadas por la sociedad; por ello, está obligado a la adopción de decisiones ajustadas a las normas establecidas, ya que su incumplimiento conlleva a sanciones.

Responsabilidad es un valor que los servidores públicos deben tener como principio rector, toda vez que en un Estado de derecho no pueden estar exentos de la aplicación de la ley, pues "...están obligados a ajustar su conducta a las normas jurídicas y que, en consecuencia, son responsables de los daños y perjuicios que produzcan sus conductas ilícitas a los sujetos públicos o privados en los términos establecidos en las leyes aplicables..."³⁶.

Además de la responsabilidad jurídica en que puede incurrir el servidor público por no cumplir con sus facultades y obligaciones conferidas, también debe ser responsable, es decir debe responder porque su actuación tienda a favorecer y

³⁶ Emilio Krieger *En defensa de la Constitución; violaciones presidenciales a la Carta Magna*, p. 258.

satisfacer los intereses y necesidades de la comunidad, pues a ésta corresponde evaluar si cumple adecuadamente con las expectativas de la sociedad.

El empleado público al estar efectuando funciones que la sociedad confiere al Estado, debe orientar sus tareas a la promoción de un servicio público con responsabilidad es decir, debe dar cumplimiento a las normas que la comunidad ha establecido para su convivencia, conservación, protección y bienestar.

Al actuar el servidor público en beneficio de los integrantes de la comunidad, está teniendo el "... privilegio de poder servir a nuestra sociedad en la satisfacción de necesidades colectivas. Privilegio que, insistimos, encierra una elevada responsabilidad".³⁷

³⁷ Francisco Javier Osornio Corres. "Nuevo marco constitucional de las responsabilidades de los servidores públicos", en **Reformas constitucionales de la renovación nacional**, p 22.

SUSTRATO HISTÓRICO DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.

Con el objeto de ubicar las particularidades existentes en nuestro esquema normativo vigente es necesario conocer su devenir histórico, pues éste nos aporta los elementos de juicio al respecto.

1.1 El México Independiente.

La vida independiente de México inicia ensayando como forma de gobierno una efímera monarquía, encabezada por Agustín de Iturbide, quien el 18 de mayo de 1822 es proclamado primer Emperador Constitucional, para posteriormente constituirse en una República Federal regida por la Constitución pactada el 4 de octubre de 1824 cuyos rasgos distintivos son la división de poderes, y el sistema federal; es decir, el ejercicio del Poder se "... divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona..."³⁸, como una medida de equilibrio contra los excesos.

Durante esta etapa, en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, no existen más controles que los indicados en la Constitución de 1824, que facultan a la Cámara de Diputados y Senadores para actuar en calidad de Gran Jurado, conocer sobre acusaciones del Presidente por "... delitos

³⁸ "Constitución de 1824", en Felipe Tena Ramírez. *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, p. 155

de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo”³⁹.

Con respecto al Vicepresidente, Secretarios del Despacho e integrantes de la Suprema Corte de Justicia; se instituye que el Gran Jurado puede conocer de cualquier delito cometido durante la gestión e iniciar proceso, siempre y cuando contara con dos tercios de votos, indicándose como sanción, en caso de comprobarse ilícito, la suspensión del encargo y la puesta a disposición del tribunal competente; para el resto de empleados públicos se establece que corresponde a la Corte Suprema de Justicia conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales según lo previsto en la ley.

Con la expedición del Decreto del Soberano Congreso General Constituyente sobre arreglo de la administración de la Hacienda Pública,⁴⁰ del 16 de noviembre de 1824, se faculta al ejecutivo para enviar visitadores de la Tesorería General de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda, con el objeto de revisar las actividades de los empleados públicos a su cargo y en caso de malversación de fondos públicos, no sólo suspender al responsable, sino entregarlo al Tribunal competente.

³⁹ “Acta Constitutiva de la Federación de 1824”, Art. 9, en Felipe Tena Ramírez. *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, p. 172.

⁴⁰ José Trinidad Lanz Cárdenas. *La contraloría y el control interno en México*, p.85.

Con el paso del tiempo, se instituye la Ley sobre arreglo de la Tesorería General de la República, del 26 de octubre de 1830, donde se le confieren atribuciones a la Tesorería General, para vigilar que no ingresen a ella trabajadores que hubieran hecho mal uso de caudales ajenos, públicos o privados, verificando que los empleados operadores de fondos públicos caucionaran su responsabilidad mediante una fianza; además, de prohibirles "...recibir, fuera del sueldo que les señalaba la ley, ninguna cosa bajo el título de adehala, gratificación u obsequio so pretexto alguno, siendo privado de su empleo quien contravenía esta disposición."⁴¹

Sin embargo, la constante en el servicio público en esta época son los malos manejos, la malversación de fondos, la corrupción y las componendas; toda vez que la Administración Pública se caracteriza por el desorden, a tal punto que en diversas ocasiones no cubre el sueldo a los trabajadores, situación que favorece las irregularidades principalmente en las aduanas marítimas que constituyen la fuente más importante de ingresos al erario público.

El sistema federal no logra consolidarse, más bien se verifica una lucha en la cual los poderosos grupos conservadores del país, representados principalmente por la Iglesia y amplios sectores del ejército, que aspiran a conservar y defender sus privilegios, se confrontan con los liberales que pugnan por la eliminación de

Ibid., p.p. 91 y 92

fueros reservados para la iglesia, solicitando la desamortización de los bienes eclesiásticos.

El grupo conservador se impone al liberal, y encabezado por Antonio López de Santa Anna, establece un sistema centralista que, el 15 de diciembre de 1835, expide las Bases Constitucionales que dan origen a que, el 30 de diciembre de 1836, se instituyan a nivel constitucional las Siete Leyes, en las cuales, con respecto al fincamiento de responsabilidades, señala la existencia de un Supremo Poder Conservador, integrado por cinco miembros, que pueden declarar la nulidad de leyes y decretos, además de los actos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuyo poder sólo es "...responsable de sus operaciones más que a dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán no ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones..."⁴², y si alguno incurre en delitos comunes, corresponde al Congreso General, es decir a la Cámara de Diputados y Senadores, calificar si procede abrir proceso en su contra y, en su caso, hacerla del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia, facultada para efectuar el proceso judicial.

Por su parte, el Presidente de la República sólo puede ser acusado por delitos del orden común hasta un año después de concluido su cargo, mientras que los Senadores, Ministros de la Corte de Justicia, Secretarios del Despacho y

⁴² Felipe Tena Ramírez. *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, p. 211

gobernadores, lo son hasta dos meses después, en caso de proceder las imputaciones, el presunto responsable se ponía a disposición del Tribunal competente para ser sancionado. Para el caso de delitos oficiales sólo podían ser usados ante la Cámara de Diputados, quien podía sancionar con destitución del cargo o bien la inhabilitación perpetua o temporal dentro de la Administración Pública; para el caso los integrantes de la Cámara de Diputados procedía la denuncia ante el Congreso General o Cámara de Senadores.

En el régimen centralista, el Poder Ejecutivo está integrado con cuatro Secretarías denominadas: Del Interior; Relaciones Exteriores; Guerra y Marina; así como Hacienda; teniendo esta última la responsabilidad de cuidar la recaudación y distribución de fondos públicos, vigilar que aquellos que hubieran malversado recursos no asumieran de nueva cuenta cargos en sus oficinas.

Es importante señalar que el sistema conservador, en su búsqueda por corregir irregularidades en la Administración Pública llega al punto de señalar, mediante el decreto que trata lo relativo a rentas que continúan formando el erario nacional, el 17 de abril de 1837, que "...los vicios del juego y embriaguez eran motivo suficiente para la deposición del puesto no importando la clase de éste. Los empleados no podían ser apoderados en negocios que se llevaran en sus mismas oficinas, ni recibir con pretexto alguno -fuera del sueldo que debían disfrutar

legalmente- ningún obsequio o gratificación, pues podían ser privados de su cargo."⁴³

La realidad es que el gobierno centralista se desarrolla en el caos administrativo; prueba de ello son los frecuentes cambios del titular de la Secretaría de Hacienda, que en doce años ostenta setenta y nueve titulares; de igual forma la actuación de los empleados públicos tiende a la corrupción y a la impunidad, llegando a manifestar Manuel Payno que "...ni la laboriosidad, ni el talento, ni la instrucción y honradez más notoria han servido para lograr un arreglo en la hacienda pública, ni para contentar las esperanzas que la nación concibe en cada cambio político."⁴⁴

En el periodo de 1848 a 1856, continua la inestabilidad y la confusión, ante lo cual se intenta regresar a la Constitución de 1824, que aunque "...insuficiente para cambiar la estructura de la sociedad"⁴⁵, resulta más apegada a un proyecto de vida congruente con las necesidades del país; sin embargo, el 5 de febrero de 1857, promulgan una nueva Constitución, que restaura el sistema federal propuesto por los liberales que encabeza el Lic. Benito Juárez García.

⁴³ José Trinidad Lanz Cárdenas *Op. Cit.*, p. 101.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 131

⁴⁵ Jesús Reyes Heróles. *El liberalismo mexicano*, p. 13

o obstante, el cúmulo de problemas enfrentados por Juárez, éste dedica tiempo para organizar la Administración Pública que se integra con cuatro Secretarías de Estado denominadas: Relaciones Exteriores y Gobernación; Justicia, Fomento e Instrucción Pública; Guerra y Marina; y Hacienda y Crédito Público, esta última es la encargada de establecer una adecuada planeación del gasto público a través de la institucionalización del Presupuestos de Egresos e Ingresos, como mecanismo de control para que los ingresos por concepto de aduanas, considerados básicos para el gobierno, entraran íntegros a la Tesorería General, además de implantar medidas de racionalidad y austeridad a tal punto que 1868 es "...el primer año, desde la independencia, en que el país pudo sobrevivir con sus propios recursos".⁴⁶

Es importante destacar que en la Constitución de 1857 por primera vez se institucionaliza un sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, normado por el Título IV, en sus artículos 103 a 108, donde se establece que los diputados, miembros de la Suprema Corte de Justicia, y los Secretarios del Despacho son responsables por los delitos del fuero común, cometidos durante el tiempo de su encargo y por los delitos, oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo; por su parte el Presidente de la República "... sólo podrá ser acusado por delitos de traición a la patria, violación

⁴⁶ Romero R. Flores Caballero. *Administración y política en la historia de México*, p. 116.

expresa de la constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común”.⁴⁷

De los delitos comunes conoce el Congreso erigido en gran jurado y si cuenta con mayoría de votos el acusado es separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales correspondientes; en caso de delitos oficiales, el Congreso actúa como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, aplicando, en su caso, la sanción que la Ley establece y pronunciada la sentencia no priva el derecho al indulto.

Asimismo, a través de la Ley del Congreso Federal sobre Delitos Oficiales de Altos Funcionarios de la Federación, expedida el 3 de noviembre de 1870, se establecen como delitos oficiales, “...el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en punto de gravedad”⁴⁸ determinando como sujetos de responsabilidad a los Diputados, integrantes de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Despacho y Gobernadores de los Estados.

⁴⁷ “Constitución de 1857”, Art. 103, en Felipe Tena Ramírez. **Leyes fundamentales de México, 1800-1976**, p. 624

⁴⁸ José Trinidad Lanz Cárdenas. *Op. Cit.*, p.160.

La muerte del Presidente Juárez, el 28 de julio de 1871, se reinician las luchas por la conquista del poder, de las cuales resulta victorioso el General Porfirio Díaz, quien una vez asumida la presidencia en 1877, introduce una serie de reformas a la Constitución de 1857 para facilitar la reelección que le permite conservar la estabilidad del ejecutivo hasta el 25 de mayo de 1911, apoyado por una oligarquía de terratenientes aliada a intereses extranjeros.

Durante la dictadura porfirista los puestos públicos son considerados como prerrogativas para uso personal; no obstante, el 20 de mayo de 1896, se publica la Ley de Responsabilidades en la cual se define a los altos funcionarios que podían incurrir en responsabilidad oficial, y señala que corresponde a la Cámara de Diputados investigar irregularidades y a la de Senadores fungir como jurado de sentencia y aplicar la pena correspondiente, esta ley ya "...no enunciaba los delitos oficiales como lo hacía la Ley de 1870, en razón de que la definición de los delitos estaba contenida ya en el artículo 1059 del Código Penal de 1872 que continuo en vigor hasta su derogación en 1929."⁴⁹

2 El México postrevolucionario.

La dictadura porfirista abre las puertas al capital extranjero quienes explotan los recursos naturales del país y la riqueza generada en beneficio de un

⁴⁹ *Ibid.*, p. 162

pequeño grupo de mexicanos, obteniendo los mejores dividendos la oligarquía extranjera, quedando la mayoría de la población marginada del progreso, económico, social y cultural, y sumida en condiciones alarmantes de miseria e ignorancia.

Ante la marginación, las clases desprotegidas del país empiezan a manifestarse en contra de las políticas porfiristas, pues la desigualdad social y económica alcanza dimensiones alarmantes; de tal forma que lo inaguantable de la situación conduce a que el 20 de noviembre de 1910 se promulgue el Plan de San Luis, concebido por Francisco I. Madero, postulando el Sufragio Efectivo y la no Reección, principios que no son respaldados por el dictador, y que guían al pueblo a la lucha armada.

En este contexto, se inicia un periodo revolucionario que culmina con la institucionalización de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917, a cuyo cobijo, el 25 de diciembre de 1917, se emite la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, que instituye el Departamento denominado Contraloría General de la Nación.

A la Contraloría le corresponde la fiscalización del manejo de fondos y bienes de la nación, funciones que desempeñaba desde la época Independentista la Secretaría de Hacienda, hecho que genera una pugna que puede corroborarse cuando el propio presidente Venustiano Carranza, señala que "la Contraloría ha

contrado escollos mayores en la resistencia de algunos de los elementos afectados por la tarea moralizadora que en obsequio de la sociedad y de la ley va el Departamento.”⁵⁰

La institucionalización del Departamento de Contraloría tiene en G. L. de Llergo a su mayor crítico, quien señala que en nuestro Derecho Administrativo sólo se habla de Secretarías de Estado y no hay antecedentes de esta clase de órganos, pues el departamento indica un segmento de una dependencia y no puede fungir en una categoría superior a las demás del Ejecutivo, ya que “...pone en jaque a todos los Secretarios, interviniendo en todos los contratos y operaciones que efectúan o signifiquen desembolsos de fondos públicos. Con ello se consigue que un Secretario de Estado sea vigilado en su conducta por un funcionario de menor categoría que él, vigilancia que puede llegar al extremo de producir la acusación criminal del funcionario.”⁵¹

En contrapartida Alberto J. Pani defiende al recién creado Departamento al calificarlo como decisivo ante la falta de vías legales para “...castigar las irregularidades administrativas y la inmoralidad.”⁵² Postura a la cual se suma Alberto Hajar y Haro quien considera que es una medida trascendental de reforma

José Chanes Nieto. “Modernización administrativa y ley de responsabilidades”, en **Servidores públicos y sus nuevas Responsabilidades**. p. 46.

G. L. de Llergo. **Desorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por efecto de la creación de la Contraloría**, p. 107.

José Trinidad Lanz Cárdenas. **Op. Cit.**, p. 178.

administrativa para lograr el "...juicioso uso de fondos y la estricta observancia de los preceptos legales [tendiendo a] proteger los fondos contra las malversaciones..."⁵³

No obstante las posiciones a favor y en contra de la creación del Departamento de Contraloría, sus facultades son importantes al corresponderle vigilar que los servidores públicos encargados de la aplicación y manejo de los fondos de la nación cumplan con las normas; y en caso de alguna irregularidad puede exigir la responsabilidad administrativa en que hubieran incurrido y, de ser procedente, consignarlo ante el Agente del Ministerio Público, cuando resulten cargos de tipo penal y cuando existen daños al erario federal el responsable se hace acreedor al cese.

La Contraloría en ejercicio de sus funciones se da a la tarea de integrar un registro de propiedades de la nación, establecer un examen de aptitudes para los empleados de nuevo ingreso, medida esta última que genera la creación de la Escuela de Administración Pública, cuya importancia estriba en constituir una instancia para seleccionar especialistas en diversas ramas de la materia y promover en el Departamento un incipiente servicio civil de carrera, mediante el cual se seleccionaba, admitía y promovía al trabajador, a quien se le ofrecían

⁵³ Alberto Híjar y Haro. **Manual de la Contraloría**, p. 64.

...diversas garantías de estabilidad y conservación en sus puestos, a cambio de honorabilidad, competencia y tiempo de servicio.”⁵⁴

El 8 de enero y el 10 de febrero de 1926 se decretan adiciones a la ley de las Secretarías de Estado, con lo que la Contraloría sufre modificaciones que aunque permiten conservar en esencia sus funciones, delimitan sus facultades con respecto a las atribuidas a la Secretaría de Hacienda, y cambian su denominación por el de Contraloría de la Federación, especificando que la actuación del Contralor y sus órganos se ejercen en representación directa del Presidente.

Lo obstante su actuación, la Contraloría de la Federación no puede superar los problemas de competencia con la Secretaría de Hacienda y, mediante Decreto del 2 de diciembre de 1932, desaparece y sus funciones son asignadas nuevamente a dicha Secretaría.

Con su desaparición se cancela la posibilidad de establecer controles que impriman transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, además se frena una opción que “...había venido a cortar el mal de raíz consistente en el omnímodo poder del Secretario de Hacienda que a través de sus dos oficinas: Tesorería de la Federación y Dirección de Contabilidad y Glosa, concentraba el manejo de los fondos públicos, la administración de bienes nacionales, la

José Trinidad Lanz Cárdenas. Op. Cit , p. 233

fiscalización, contabilidad y glosa, de tal modo que dicho secretario, con el dinero en la mano derecha y los comprobantes justificativos de los gastos en la izquierda, podía ejercer cristianamente la caridad con aquella sin que ésta se percatara de ello.⁵⁵

El esfuerzo por imprimir orden a la Administración Pública se retoma durante el gobierno encabezado por el General Lázaro Cárdenas del Río, cuando se expide la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de los Altos funcionarios de los Estados, publicada el 21 de febrero de 1940, donde se establecen como delito de los altos funcionarios, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales.

Dentro de los altos funcionarios se incluye el presidente de la República que sólo podía ser acusado, durante el tiempo de su cargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común; los senadores, diputados federales y locales, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Autónomos y Procurador General de la República, mientras que "... Los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y territorios federales, éstos se tipifican en setenta y dos

⁵⁵ *Ibid.*, p. 300.

acciones del artículo 18 de la Ley, dentro de los cuales se comprende desde la usurpación de funciones hasta el cohecho, el peculado y la concusión,..."⁵⁶

3 El México moderno.

durante el gobierno encabezado por el Lic. Miguel Alemán, el 21 de diciembre de 1946 se emite una nueva Ley de Secretarías y Departamento de Estado, con lo cual se amplia la actuación de la Secretaría de Hacienda al encargársele la vigilancia del ejercicio del gasto no sólo de la Federación sino también el del Distrito Federal, pudiendo fincar responsabilidades por irregularidades cometidas por funcionarios o empleados públicos, que implicaran daños o perjuicios estimables en dinero a la hacienda pública.

también se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, asignándole tareas que anteriormente realizaba la Secretaria de Hacienda, tales como intervenir y vigilar todo lo relativo a construcción de obras, administración de bienes nacionales, intervención en adquisiciones del gobierno federal y practicar visitas para verificar existencias en almacenes y elaboración de estudios para mejorar la Administración Pública, entre otras facultades.

Esta Secretaría opera poco tiempo pues, el 24 de diciembre de 1958, se modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, siendo sustituida por

Gonzalo Armienta Calderón "Evolución de la Ley de Responsabilidades". En **Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades**, p. 29.

la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, además de crearse la de la Presidencia, ambas con facultades que anteriormente desempeñaba la Secretaría de Hacienda, lo que "...originó problemas de coordinación, por lo que hubo necesidad de precisar en varias ocasiones sus respectivos ámbitos de actuación, así como establecer diversas comisiones intersecretariales y otros mecanismos con el fin de armonizar el ejercicio de las funciones a ellas atribuidas, sobre todo porque las correspondientes a la Secretaría de la Presidencia no habían quedado definidas con claridad..."⁵⁷

La falta de coordinación y coherencia en la administración se manifiesta en la duplicidad y contradicción en la actividad pública; por un lado, la Secretaría de la Presidencia planea el gasto e inversión pública; la de Hacienda el gasto corriente y la de Patrimonio Nacional efectúa la programación y control de las entidades paraestatales.

A través de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación del 31 de diciembre de 1959, se crea el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación cuyo objetivo es que los funcionarios y empleados de las oficinas administrativas que manejen recursos cumplan con las obligaciones de su cargo y en caso de irregularidades promover la constitución de

⁵⁷ José Trinidad Lanz Cárdenas. *Op. Cit.*, p. 392

responsabilidades y la aplicación de las sanciones correspondientes, realizando visitas periódicas a fin de "...investigar la forma en que los sujetos a la vigilancia ejercen sus funciones, para comprobar la regularidad de su actuación y tomar en caso contrario las medidas necesarias para corregir las irregularidades".⁵⁸

Las autoridades de servicio de vigilancia cuando identificaban a responsables de irregularidades, formulaban las denuncias correspondientes de acuerdo a la Ley, y podían embargar precautoriamente los bienes del responsable, suspenderlo provisionalmente y formularle Pliegos Preventivos de Responsabilidades, imponer sanciones como amonestación, multas, suspensión del cargo hasta por 30 días, remoción del cargo o cese.

Diez años después, es decir el 26 de junio de 1968, se expide el correspondiente Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia donde precisan las contribuciones y obligaciones de las autoridades del servicio, de las visitas, embargos precautorios y suspensiones provisionales.

Es durante la gestión del Lic. José López Portillo, cuando impulsa una reforma administrativa que busca reestructurar la actividad pública, de tal forma que se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, que dispone la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto

⁵⁸ Artículo 10, fracción I, de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, p.594 En Código Fiscal de la Federación.

como órgano central del sistema de planeación y control, programador tanto del financiamiento de la inversión como del gasto corriente, evaluando el resultado de la gestión.

Otro elemento jurídico de la reforma administrativa lo constituye la expedición el 31 de diciembre de 1976, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que establece normas generales para que el gasto de las dependencias y entidades de la Administración Pública queden sujetas a la obligación de proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto la información que fuera solicitada, facultando además al personal de dicha secretaría para efectuar visitas o auditorías con el objeto de verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones legales; adicionalmente, establecía la creación de órganos de auditoría interna, responsabilizando a las dependencias de la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que estuvieran a su cargo.

Asimismo, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece que los funcionarios y personal del Poder Legislativo, Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estados y Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritarias y los Fideicomisos del Gobierno Federal "... son responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública

federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio del cualquier entidad de la Administración Pública Paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables de las obligaciones... inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación".⁵⁹

Durante este periodo adquiere especial relevancia la promulgación, el 31 de enero de 1980, de la Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación de los Estados, que deroga a la de 1940, en ella se indican los delitos y faltas oficiales que pueden implicar la aplicación de sanciones, la destitución del cargo o inhabilitación de cinco a diez años, la reparación del daño y la exigencia de responsabilidad pecuniaria.

Esta ley también establece que todo funcionario o empleado público al tomar posesión del cargo y al dejarlo debía manifestar, ante la Procuraduría General de la República o del Distrito Federal, sus propiedades para que pudieran ser inventariadas al término del cargo público.

A pesar de las disposiciones que en materia de responsabilidades promueve el gobierno encabezado por el Presidente José López Portillo, al término de su encargo, se documentan un sinnúmero de tropelías, actos de corrupción y nepotismo, tal punto que se califica el sexenio como el que "...llevó la corrupción a extremos

⁵⁹ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Artículo 46, en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, p 242.

insospechados; un verdadero saqueo institucionalizado, impensado por los generales que hicieron del asalto al poder un negocio después de la revolución”⁶⁰.

Al término del régimen López Portillista, la Administración Pública se ve inmersa en una severa crisis económica, política y social llegando el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado a señalar: “El 1° de diciembre inicie mi mandato en medio de una profunda crisis económica que conmovía a toda la sociedad. Estamos en riesgo de confrontación, con un clima interno de gran desconfianza e incertidumbre y con severos problemas en el exterior. Por ello los aspectos económicos de la crisis amenazaba con transformarse en una seria dislocación social y política. El sistema que nos hemos dado los mexicanos estaba en riesgo, si nos abandonábamos a la inercia, o por no afectar intereses optábamos por una política gradualista la patria podía haberse afectado gravemente la situación era de emergencia.”⁶¹

En este contexto el Presidente Miguel de la Madrid promueve un proyecto denominado renovación moral de la sociedad, que tiene como producto la reforma al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer cuatro tipos de responsabilidad en que podía incurrir el servidor público, a saber: Política, Administrativa, Penal y Civil.

⁶⁰ Patricio Marcos *Cartas mexicanas*, p. 26.

⁶¹ Miguel de la Madrid Hurtado. *Primer Informe de Gobierno 1983*, p.5

En este tenor, el 29 de diciembre de 1982, se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estableciendo la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) a la cual se le dota con funciones de vigilancia, fiscalización y disciplina en lo relativo a responsabilidades de los servidores públicos; asimismo el 31 de diciembre de 1982 se publica, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente a la fecha.

El 28 de diciembre de 1994, la SECOGEF, cambia de denominación por la de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), que es la institución encargada actualmente de la aplicación del esquema normativo de las responsabilidades administrativas; cuyas especificidades serán abordadas en el apartado siguiente.

3. EL ESQUEMA NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

La responsabilidad administrativa puede definirse como el acto o la omisión en que incurre un servidor público, y con el cual está incumpliendo con una obligación que le señala la ley con el fin de que la Administración Pública esté en posibilidades de cumplir con sus funciones que le ha conferido la sociedad, ya que dicha responsabilidad nace "...como consecuencia del incumplimiento de un deber. El Estado tiene una serie de obligaciones derivadas de su naturaleza, fines y objetivos y, por consiguiente, su incumplimiento da lugar a la obligación de responder"⁶².

3.1. Marco Jurídico

En el Estado de derecho el servidor público fundamenta su actuación en un sistema jurídico que establece competencias, obligaciones y derechos; lo cual en el caso de nuestro país se verifica en el marco de la jerarquía que tiene como ley suprema a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quien en su Título Cuarto denominado De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 109, fracción III, señala al respecto la aplicación de sanciones administrativas por actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez,

⁶² José R. Castelazo. "Las responsabilidades de los servidores públicos en el marco de las reformas constitucionales de diciembre de 1882", en **Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional**, p. 48.

parcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos
y comisiones.

La reglamentación del mandato constitucional se verifica en la Ley Federal de
Responsabilidades de los Servidores Públicos que en su artículo 47 (ANEXO 1)
establece lo que puede denominarse un "...código de conducta ético en el servicio
público"⁶³, donde se plasman las obligaciones de los servidores públicos, y se
estipula que su incumplimiento genera el fincamiento de una responsabilidad
administrativa.

Dentro de las obligaciones que deben ser asumidas por los servidores públicos se
puede identificar aquellas que le conducen a cumplir con diligencia el servicio;
formular legalmente los presupuestos, planes y programas; custodiar documentos
bajo su cargo; observar buena conducta; presentar declaración de situación
patrimonial; supervisar cumplimiento de disposiciones; desempeñar su empleo sin
pretender obtener beneficios adicionales; así como proporcionar en forma
oportuna información.

Además aún, dentro de las obligaciones se anticipan aquellos que pueden calificarse
dentro del esquema de actos que debe evitar, para lo cual tendrán cuidado de no
causar la suspensión o deficiencia del servicio; de intervenir en asuntos donde

Enrique del Val. "Responsabilidad administrativa", en **Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades**, p. 97.

tenga interés personal, familiar o de negocios; de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones; y abstenerse de incurrir en agravios, desviación o abuso de autoridad.

En el esquema de las omisiones, la normatividad contempla las que sí no causan daño ni lucro, inciden en la eficiencia en la prestación del servicio; por ejemplo, no cumplir con diligencia el servicio, inobservar disposiciones del superior inmediato y mediato, entre otras; así como aquellas que causan daño y lucro; por ejemplo, utilizar recursos asignados para fines distintos a los que están afectos, intervenir indebidamente en selección, nombramiento designación, contratación, promoción suspensión, remoción o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios.

En este contexto y tomando como principio rector que la aplicación de la legislación no puede atender a criterios subjetivos, el fincamiento de una responsabilidad administrativa necesariamente tiene que atender al incumplimiento de una obligación, misma que debe configurarse contando con los elementos probatorios suficientemente de que el servidor público ha inobservado uno o más de los supuestos contenidos en las XXIV fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

1.1. Sujetos de responsabilidad.

Para ubicar a los sujetos de responsabilidad administrativa, es necesario remitirnos al Título Cuarto, artículo 108, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala como servidores públicos a "...los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración pública federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones"⁶⁴. Adicionalmente, el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos incluye, además de los señalados en la Constitución, a todas aquellas personas que manejan o aplican recursos económicos federales.

Empero, con el objeto de respetar el principio de la división de poderes y el sistema federal; en nuestro mandato Constitucional, se instituye que las Constituciones de los Estados de la República tienen la facultad de definir el carácter de servidor público de quien desempeña empleo, cargo o comisión a nivel estatal y municipal; por lo que respecta al Congreso de Unión y las legislaturas de los Estados, precisa que les corresponde expedir las leyes de

⁶⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 105

responsabilidades de los servidores públicos para sancionar a aquellos que incurran en inobservancia del código de conducta que rige su actuación.

En este tenor, el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos indica que la Cámara de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, la Asamblea de Representantes y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal están facultados para establecer sus propios órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades por incumplimientos a una o más de las obligaciones contenidas en la ley antes citada, la misma facultad se le otorga a los órganos jurisdiccionales; es decir, aquellos que tienen la potestad de "...dirimir litigios de trascendencia jurídica..."⁶⁵ como el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales del Trabajo y aquellos que determinen las leyes.

De tal forma que el Poder Ejecutivo está facultado únicamente para imponer sanciones disciplinarias de carácter administrativo a todo aquel servidor público adscrito a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal por actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia del cargo, puesto o comisión que tenga conferido.

⁶⁵ Diccionario jurídico mexicano, p 1885

En respecto al titular del poder ejecutivo, por disposición expresa de la Constitución, el Presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a patria y delitos graves del orden común; y sólo ante la Cámara de Senadores, durante el tiempo de su cargo; aunque es menester señalar que no se indican los elementos que permitan definir los supuestos por los cuales puede ser procesado.

Por su parte, los gobernadores, los Diputados a las legislaturas locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, únicamente son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales; así como por manejo indebido de fondos y recursos federales.

Dentro de este grupo de servidores públicos se adscriben los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del D.F., Procurador General de la República, Procurador General de Justicia del D.F., Magistrados y Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del fuero común del D.F., Consejeros de la Judicatura del D.F., el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, Secretario Ejecutivo del IFE, Magistrados del Tribunal Electoral y los Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayorista y fideicomisos públicos.

3.1.2. Procedimiento administrativo de responsabilidades.

La aplicación del procedimiento administrativo de responsabilidades a un servidor público que presuntamente ha incurrido en un acto u omisión, de acuerdo con el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe efectuarse con apego estricto a derecho respetando las garantías individuales, esto implica la inclusión de la legítima defensa, al igual que cualquier otro ciudadano.

Por ello, el presunto infractor, debe ser citado por escrito, indicándole de manera detallada la responsabilidad o responsabilidades imputadas; así como, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, donde puede ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga; pudiendo optar por comparecer por medio de un defensor, con lo cual se le está brindando la oportunidad de preparar una adecuada defensa, en cumplimiento de los principios de legalidad y seguridad jurídica que deben regir los actos de la Administración Pública.

Entre la fecha de la citación y la celebración de la audiencia, debe mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, a ella podrá asistir un representante de la dependencia o entidad donde el presunto infractor presta sus servicios y en la cual el servidor público debe aportar todas la pruebas que estime convenientes a fin de desvirtuar las imputaciones que se le hacen.

a vez desahogadas las pruebas aportadas por el presunto responsable, la autoridad cuenta con 30 días hábiles para determinar la existencia de responsabilidad y, en su caso, absolver o imponer la sanción administrativa que corresponda, resolución que debe ser notificada en un plazo no mayor de 72 horas, tanto al interesado como a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

1.3. Sanciones administrativas.

La aplicación de sanciones, en caso de probarse la existencia de responsabilidad, encuentra normada en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; mismo que instituye las figuras del apercibimiento público o privado; la amonestación pública o privada; la suspensión; la destitución del puesto; la sanción económica; así como la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; todas ellas dependiendo de la gravedad que implica la responsabilidad en que incurra.

En este contexto, el apercibimiento se verifica mediante una llamada de atención al servidor público, cuando se identifica una falla u omisión en el desempeño de sus funciones que tiene conferidas, y tiene como propósito prevenir conductas que afecten la buena marcha de la Administración Pública.

El apercibimiento cumple la doble función de corrección y advertencia al trabajador para que evite incurrir nuevamente en actos contrarios a las

obligaciones establecidas en la ley, toda vez que puede verse involucrado en una sanción mayor; por lo que, con este tipo de sanción se está haciendo una "llamada de atención, a quien ha incurrido en falta, para que no la vuelva a cometer"⁶⁶

El apercibimiento debe hacerse por escrito y puede ser público o privado; el primero, es aquel que se hace del conocimiento general, pudiendo utilizarse como medio de difusión el Diario Oficial de la Federación o un periódico de circulación nacional, aunque esto es poco frecuente que ocurra y normalmente se coloca un aviso en las áreas o espacios públicos con que cuentan las dependencias o entidades; o bien, en estrados que determinan las autoridades respectivas. Por su parte, el apercibimiento privado sólo consta en el expediente disciplinario, en el Libro de Gobierno Electrónico⁶⁷ de los órganos de control interno, y obviamente lo conoce el sancionado, su jefe inmediato, el representante de la dependencia o entidad y el superior jerárquico.

⁶⁶ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. **El sistema de responsabilidades de los servidores públicos**, p. 116.

⁶⁷ En **Oficio No. 200/047/97**, del 18 de febrero de 1998 y en **Oficio No. SP/100.-0403/98** del 23 de marzo de 1998, ambos expedidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se establece que "...en los procedimientos administrativos de responsabilidades que lleven a cabo las Contralorías deberá ser capturado en el sistema que para tal efecto fue entregada..." y la información deberá remitirse de cada semana a la Subsecretaría de Atención Ciudadana de dicha Secretaría en disco magnético o vía modem. Por su parte en el segundo oficio se precisa que "... El seguimiento, la obtención de información y los reportes de los asuntos que se encuentran a cargo de dichos órganos deberá llevarse a cabo únicamente por medio de los sistemas electrónicos diseñados al efecto..."

Por su parte, la amonestación constituye una llamada de atención más fuerte, en la cual se previene al servidor público de la posibilidad de una sanción mayor en caso de continuar incurriendo en actos contrarios a las obligaciones que le marca la ley; esto nos indica que su objetivo es prevenir faltas y corregir conductas indebidas; en suma, "... el propósito de la amonestación es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita [haciéndole] la advertencia de que en caso de volver a realizarla se le considerará como un reincidente..."⁶⁸; para la aplicación de la amonestación pública o privada la legislación instituye el mismo criterio que en el apercibimiento.

La suspensión consiste en la separación temporal del empleo, cargo o comisión por un periodo que no puede ser menor de 3 días ni mayor de 3 meses, y para su aplicación debe identificarse si el infractor es un trabajador con puesto de confianza o de base; pues en el primer caso su aplicación corresponde al superior jerárquico, surtiendo efectos al momento de su notificación.

Para el caso de que el empleado público ocupe un puesto de base, el procedimiento indica que el superior jerárquico de la dependencia o entidad debe ordenar la suspensión de acuerdo con la naturaleza de la relación laboral, pues la aplicación debe definirse de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo o la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, atendiendo al régimen jurídico bajo la cual está contratado el trabajador.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. Op. Cit., p. 117.

La destitución implica la separación definitiva del empleo cargo o comisión del servidor público y debe ser demandada por el superior jerárquico ante la autoridad laboral correspondiente, pues al igual que en la suspensión para el empleado de base debe efectuarse en cumplimiento del régimen jurídico contratado, contrario al empleado de confianza donde la aplicación de la sanción surte efectos al momento que le es notificada por el superior jerárquico.

Al respecto, es necesario apuntar que para el caso de que el superior jerárquico de la dependencia o entidad omita la demanda de suspensión o destitución, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, está facultada para llevar a cabo el procedimiento ante las autoridades competentes, presentando las constancias respectivas al superior jerárquico que corresponda.

La sanción económica normalmente procede cuando el servidor público con sus actos u omisiones causa daños y/o perjuicios a la Hacienda Pública Federal, o bien de acuerdo a los beneficios económicos obtenidos, estableciendo el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se aplicaran dos tantos del lucro obtenido y de los daños o perjuicios causados.

Sin embargo, como el artículo 113 Constitucional establece hasta tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados, el artículo 54 de la ley antes citada ha sido declarado anticonstitucional por la Suprema Corte de

justicia al establecerse una sanción económica fija de dos tantos, sin que pueda graduarse de acuerdo a las circunstancias.

La inhabilitación es la separación temporal del empleo cargo o comisión del servidor público y de acuerdo al artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se aplica cuando los actos u omisiones, implican lucro o causan daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal y cuando éstos no excedan de 200 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal la sanción de inhabilitación será de uno a diez años, y si supera este monto o se incurre en conductas graves podrá ser de diez a veinte años.

Si una persona es inhabilitada por un plazo mayor de diez años para volver a ocupar un puesto en la Administración Pública, una vez cumplida la sanción, el titular de la dependencia o entidad deberá avisar a la SECODAM, razonando y justificando las causas por las cuales pretende ingresar al servicio público.

Para imponer sanciones al servidor público infractor la autoridad resolutora, debe considerar los criterios de justicia y equidad, para ello debe observar los elementos indicados en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que señala la necesidad de tomar en cuenta la gravedad de la responsabilidad, la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan la ley, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, el nivel jerárquico, los medios de ejecución, la antigüedad en el servicio, la reincidencia en el

incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio daño o perjuicio que se deriva por el incumplimiento de obligaciones.

3.1.4 Medios de defensa del Servidor Público.

Con el objeto de que los servidores públicos cuenten con medios de defensa para hacer frente a posibles sanciones con la debida motivación y fundamentación que requieren los actos de la Administración Pública, se le otorga la vía para impugnar actos ilegales, mediante dos procedimientos, el Recurso de Revocación y el Juicio de Nulidad.

De tal forma que la sanción administrativa aplicada al servidor público por resolución de las Contraloría de las dependencias o entidades pueden ser impugnadas ante la propia autoridad que emitió la resolución mediante el Recurso de Revocación, que debe interponer dentro del plazo de quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución, debiendo hacerlo por escrito y expresando los agravios que le causan la misma, presentando las pruebas que estime convenientes.

Asimismo en las resoluciones administrativas mediante las cuales se imponen sanciones a los servidores públicos, éstos puedan optar por impugnarlas ante el Tribunal Fiscal de la Federación mediante el llamado Juicio de Nulidad para lo cual cuenta con cuarenta y cinco días hábiles para presentarlo, y si el citado

El Tribunal declara que es anulatoria la sanción, el servidor público es restituido en el goce de sus derechos de que hubiera sido privado.

Por su parte resolución que recaiga al recurso de revocación puede ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación y las resoluciones anulatorias pueden ser impugnables por la Secretaría o el superior jerárquico de dependencia o entidad.

2 Marco Institucional.

Dado que el gobierno regido por el Lic. Miguel Alemán de la Madrid Hurtado inicia con severos problemas, políticos, económicos y sociales, sus acciones se dirigen a la búsqueda de respuestas a las demandas de la ciudadanía, por lo cual adopta acciones para mejorar la actividad de la Administración Pública, aspirando a que el desempeño de los servidores públicos se efectúe en condiciones de eficiencia y eficacia, y que su actuación se verifique en los marcos de la honestidad y la transparencia.

Para dar forma y contenido a tales aspiraciones promueve adiciones y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1982 creando la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual se erige como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para identificar las responsabilidades

administrativas en que incurren por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias⁶⁹.

De acuerdo con la modificación de la Ley antes citada, el artículo 32 bis señala que a la SECOGEF le corresponde "...conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que corresponden en términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el ministerio público..."⁷⁰; además, de opinar sobre el nombramiento de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades.

Para cumplir con su función a la SECOGEF se le faculta para expedir normas y lineamientos a fin de que los órganos de control interno establecidos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estén en condiciones de promover las acciones para prevenir y combatir conductas que afecten el racional y honesto manejo, en la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros.

Inicialmente las Contralorías Internas se conciben como órganos de apoyo, por lo cual dependían directamente de los titulares de las dependencias, realizando

⁶⁹ "Exposición de Motivos enviada a la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión", en **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, 2 de diciembre de 1992, p.11.

⁷⁰ **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, p. 17.

as funciones de acuerdo con las directrices impuestas por la SECOGEF, teniendo la obligación de establecer áreas específicas para que los particulares pudiera presentar quejas o denuncias en contra de servidores públicos que incumplieran con sus obligaciones y, en su caso, iniciar el procedimiento disciplinario que establece el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

as Contraloría Internas tienen entre otras funciones, llevar a cabo las investigaciones de aquellos casos en que los servidores públicos hayan incumplido con sus obligaciones que le señala la ley, integrando los expedientes para iniciar los procedimientos de determinación de responsabilidades y, en su caso, aplicar las sanciones correspondientes con base a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para el caso de las entidades, a éstas corresponde integrar y enviar el expediente a la Coordinadora Sectorial, misma que deberá continuar con el procedimiento disciplinario, toda vez que el artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que al superior jerárquico que compete aplicar las sanciones es el titular de la dependencia, y en el caso de entidades, al coordinador del sector correspondiente.

Originalmente se dispuso que las sanciones económicas debían ser aplicadas por el superior jerárquico cuando no excedían de cien veces el salario mínimo vigente

en el Distrito Federal, y en caso de ser superior correspondía a la SECOGEF su aplicación; quien también, tratándose de infracciones graves o por la naturaleza de la denuncia debía conocer el caso o participar en las investigaciones iniciales.

En suma, las Contralorías Internas adscritas a cada dependencia eran competentes para conocer e imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos que incumplieran con las obligaciones conferidas, salvo las económicas superiores a cien veces el salario mínimo del Distrito Federal.

Esta situación, cambia durante el gobierno encabezado por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, de tal forma que los órganos internos de control ubican y dependen de los oficiales mayores o de los directores de administración de cada dependencia o entidad; es decir "...en este periodo dependieron de aquellas áreas a las que debían controlar, lo cual trajo como consecuencia que quedaran muy limitadas en sus actividades..."⁷¹

Es hasta la administración de Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León cuando esta tendencia se revierte mediante reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fueron publicadas el 28 de diciembre de 1994 y se establece en el artículo 37 la creación de la Secretaría de Contraloría y

⁷¹ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit , p 158.

sarrollo Administrativo (SECODAM) que sustituye a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La SECODAM se le faculta para opinar sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además para investigar las conductas de los servidores públicos que pueden constituir responsabilidades administrativas aplicando las sanciones que establece la ley.

Dicha situación, sufre un cambio todavía más radical con las modificaciones que se le aplican a la mencionada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 24 de diciembre de 1996, con lo cual los órganos internos de control pasan a depender jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con lo cual se les dota de autoridad, con lo cual a su vez puede llevar a cabo la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en materia administrativa, ante los tribunales jurisdiccionales correspondientes.

Este cambio significativo, es aquel que faculta al titular de la SECODAM para designar y remover, si así lo estima conveniente, a los titulares de los órganos internos de control de la Administración Pública Federal, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los mencionados órganos; también, las Contraloría Internas de las Entidades Paraestatales pasan a depender de dicha Secretaría.

Con los cambios a la ley mencionada las Contralorías pueden recibir quejas, investigar y en su caso determinar si existe o no responsabilidad administrativa de los servidores públicos, teniendo la capacidad de imponer las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la defensa de sus resoluciones ante los tribunales federales.

3. Impactos

Para evaluar los impactos impresos en el desempeño de la Administración Pública Federal por efecto de la aplicación del esquema normativo de las responsabilidades administrativas, es necesario remitirnos a las estadísticas, mismas que analizamos tomando como punto de partida el año de 1988; así como los períodos comprendidos entre 1989-1994 y 1995 hasta el 31 de mayo de 2000, el primero por constituir el año de conclusión de la gestión del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, los dos segundos debido a que comprenden el ejercicio de funciones del Lic. Carlos Salinas de Gortari al frente del poder ejecutivo, y los dos últimos por ser el dato que nos sitúa en la anterior administración que encabezó el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, hasta el 31 de diciembre de 2000.

Para tal efecto, se utilizan las cifras (ANEXOS 2 , 3 y 4), obtenidas en el Cuarto y Sexto Informe de Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, rendidos el 1º de Septiembre de 1998 y de 2000 respectivamente, ante el Congreso de la Unión, mismo que nos arroja los resultados siguientes:

el año de 1988, cuando concluye la gestión del Lic. Miguel de la Madrid se contaba con 11,098 quejas y denuncias expuestas por la ciudadanía referentes tanto a irregularidades como a consultas, sugerencias y apercibimientos, a las cuales se suman 456 inconformidades por actos violatorios de los procesos licitatorios de adquisiciones, obra pública y servicios; de las cuales se generaron 277 denuncias penales presentadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como de las dependencias y entidades y de las instancias judiciales.

Derivado de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en 1988 se impusieron 7,402 sanciones administrativas, de las cuales 6,043 fueron apercibimientos; 290 amonestaciones; 207 suspensiones; 377 destituciones del encargo; 90 inhabilitaciones; asimismo se registran 395 sanciones económicas.

Para el periodo comprendido entre 1989-1994 que constituye el sexenio presidido por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, de las quejas y denuncias expuestas por la ciudadanía 11,958 generaron la aplicación de sanciones, a las que se suman 664 originadas por dictámenes de auditoría, 9,322 por investigación interna, 640 relacionadas a derechos humanos, así como 64,840 debidas a registro patrimonial, todas ellas registran un total de 91, 442.

La imposición de sanciones a Servidores Públicos, en este periodo, tomando como referente la figura jurídica aplicada, nos muestra que de un total de 91,211 sanciones administrativas, 63,506 fueron apercibimientos; 7,115 amonestaciones; 6,996 suspensiones y 6,974 destituciones del encargo; 4,788 inhabilitaciones; *asimismo se registran 1,832 sanciones económicas.*

De manera acumulada durante este periodo ubicamos que atendiendo a las causas generadoras de ilícitos, se impusieron 92,517 sanciones, de las cuales 11,571 resultaron de la imputación por negligencia administrativa; 1,591 por irregularidades tanto en las contrataciones de Adquisiciones y Obra Pública, así como del orden laboral; 4,086 por inobservancia de las leyes y normas presupuestales; 4,701 por abuso de autoridad; 3,633 por falta de honestidad, 64,840 por incumplimiento en la presentación de declaración patrimonial, *asimismo se registran 2,095 sanciones económicas.*

Asimismo, durante este período, se registra una aplicación personal de sanciones, en la que destacan los servidores públicos adscritos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quienes del universo total constituido por 87,359, se hicieron acreedores se sanción 17,511, seguidos por el Departamento del Distrito Federal con la cantidad de 11,847; *asimismo consignamos que la Presidencia de la República no registra sanción alguna, y entre las tendencias más bajas ubicamos a las Secretarías de Marina y Defensa con 7 cada una de ellas.*

a el período comprendido entre 1995-2000, que muestra el ejercicio presidido por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, de las quejas y denuncias expuestas por la ciudadanía 16,450 generaron la aplicación de sanciones, a las que se suman 10,318 originadas por dictámenes de auditoría, 5,652 por investigación interna, 370 violación a derechos humanos, así como 23,348 debidas a la falta de oportunidad en la presentación del registro patrimonial, sumadas todas ellas registran un total de 56,138.

durante este período, la imposición de sanciones a Servidores Públicos, de acuerdo con la figura jurídica aplicada, nos muestra que de un total de 56,138 sanciones administrativas, 24,282 fueron apercibimientos; 7,328 amonestaciones; 3,398 suspensiones y 5,104 destituciones del encargo; 6,088 inhabilitaciones; asimismo se registran 4,938 sanciones económicas.

de manera acumulada durante este período se impusieron 60,803 sanciones, de las cuales 21,401 se debieron a negligencia administrativa; 2,131 por irregularidades tanto en las contrataciones de Adquisiciones y Obra Pública, así como del orden laboral; 3,531 por inobservancia de las leyes y normas presupuestales; 4,365 por abuso de autoridad; 1,106 por falta de honestidad, 3,331 por incumplimiento de presentación de declaración patrimonial, asimismo se registran 4,938 sanciones económicas.

durante este período, la aplicación personal de sanciones a un total de 58,009 servidores públicos; nuevamente registra el nivel más alto en el personal adscrito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 7,352; asimismo le sigue de nueva cuenta el Departamento del Distrito Federal con la cantidad de 7,905; sin embargo, ya encontramos que en el caso de la Presidencia se registran 100 sanciones, en contraposición con el sexenio anterior, donde no le fue aplicada sanción alguna.

Los anteriores datos muestran que dentro de las facultades con que cuenta la actual Administración Pública para prevenir, corregir y en su caso sancionar las conductas de los servidores públicos que tienden al abuso, incumplimientos, excesos o desviaciones, en el desempeño de sus funciones, no ha sido lo suficientemente apta para consolidar un eficiente esquema de responsabilidades administrativas que permita desalentar la ilegalidad, la inmoralidad y corrupción, que impactan negativamente en los intereses públicos.

El actual esquema de responsabilidades administrativas ha enfocado su actuación a la aplicación de sanciones consistentes en apercibimiento y amonestaciones, es decir en simples llamadas de atención al servidor público, principalmente por negligencias que ha denunciado la ciudadanía y por incumplimiento en la presentación del registro de situación patrimonial, omitiendo sancionar las más significativas irregularidades en que se incurre en la actividad pública.

CONCLUSIONES

La importancia del servidor público se materializa en el impacto que sus actividades desempeñadas en el seno de la Administración Pública, imprimen en la adopción y ejecución de acciones encaminadas a la satisfacción de las necesidades que la comunidad le plantea al Estado para la conservación y reproducción de las relaciones sociales.

En este contexto, el servidor público se sitúa como el agente mediante el cual el Estado ejecuta la voluntad popular, por ello sus funciones y actividades deben estar circunscritas a lo establecido en las leyes, que en el marco del Estado de Derecho norman la relación entre los individuos que integran la comunidad y los poderes públicos, con el objeto de prever, y en su caso impedir el abuso o excesos en que pueden incurrir quienes detentan el poder durante el proceso de gobierno.

Sólo bajo el imperio de la ley, la actuación del servidor público puede garantizar tanto su libertad como la del resto de individuos para que en forma conjunta participen en la construcción de un proyecto de vida común, donde los principios democráticos orienten la actividad estatal y alienten la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos que a todos atañen.

En tanto el servidor público mediante su función se constituye en el garante de la libertad y la democracia, está tendiendo puentes que coadyuvan a legitimar la

acción de gobierno; esto sólo puede lograrse atendiendo a criterios de eficiencia y eficacia en el desempeño de la función pública; asimismo dentro de los compromisos profesionales que no puede soslayar, destaca la adopción de criterios tendientes a privilegiar la equidad que permite la erradicación de desviaciones e injusticias cometidas en perjuicio de la propia sociedad de la cual forma parte, y a la cual tiene el compromiso de servir.

En consecuencia, el servidor público está obligado a observar una actitud comprometida y responsable, mismas que le permitirán situarse en posición de encarar satisfactoriamente el rendimiento de cuentas que le son exigidas por la sociedad en virtud de ser la parte que aporta de recursos, y por lo tanto detentadora real de poder.

La actuación transparente y honesta le evita al servidor público el fincamiento de responsabilidades, mismas que en el esquema actual se encuentran normadas mediante la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente a partir del 31 de diciembre de 1982, y en la cual se resume el estado del conocimiento alcanzado hasta ese momento.

Este esquema normativo, tal como hoy se encuentra estructurado, constituye el producto del esfuerzo que de manera incremental se ha venido efectuando durante el transcurso de nuestra vida como nación, pues a partir de la época independentista ya se ubican en la legislación esfuerzos tendientes al

establecimiento de medidas de control para consolidar un sistema de responsabilidad de los funcionarios públicos.

Los esfuerzos por imprimir orden y transparencia en la actuación de los recursos humanos adscrito a la Administración Pública toman cuerpo durante el México posrevolucionario, mediante la creación el 25 de diciembre de 1917 del Departamento de Contraloría General de la Nación, que aunque sólo cuenta con una vigencia de 15 años sienta el precedente institucional al respecto.

Más aún, se enriquece el esquema normativo cuando durante el régimen encabezado por el General Lázaro Cárdenas del Río se expide la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de los Altos funcionarios de los Estados, publicada el 21 de febrero de 1940, que define como delito de los altos funcionarios, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales.

No obstante que el 31 de enero de 1980, durante el régimen encabezado por el Lic. José López Portillo, se expide la Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación de los Estados, esta sola legislación no es capaz de imponer orden y transparencia en la actuación de los

servidores públicos, pues al término de dicha administración los índices de corrupción alcanzan niveles insospechados, a tal punto que el reclamo ciudadano se patentiza no sólo a niveles informales, sino que se vuelca en los medios masivos de comunicación mostrando la molestia e inconformidad por los atropellos cometidos.

Es precisamente esta situación, la que genera que el 31 de diciembre de 1982, se expida la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente a la fecha, misma que obedece a un proyecto denominado de Renovación Moral adoptado por la administración encabezada por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Al respecto, es necesario apuntar que en la letra el esquema normativo actual, constituye un aporte significativo para prevenir y combatir los actos y omisiones que por siempre han afectado el buen desempeño de la Administración Pública, dado que delimita perfectamente a los sujetos de responsabilidad, las sanciones, administrativas, los procedimientos; así como los medios de defensa con que cuenta el servidor público ante resoluciones ilegales y por lo tanto injustas.

Es importante mencionar que derivado del esquema normativo, actualmente nuestra Administración Pública cuenta con una institución denominada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo encargada de prevenir e incluso

sanccionar los incumplimientos en que incurren los Servidores Públicos durante el ejercicio de sus atribuciones y el desempeño de sus funciones.

Empero, la existencia de dicho órgano ha generado diversas polémicas, la primera de ellas, verificada hacia el interior de las dependencias del Poder Ejecutivo, donde se ha cuestionado la actuación de los órganos internos de control que operan en cada una de ellas, esto ha propiciado modificaciones en la adscripción de dichos órganos, los cuales en el momento actual se les vinculan presupuestalmente, pero jerárquicamente dependen de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo quien cuenta con atribuciones para designar y remover a los titulares.

La situación antes mencionada, cumple con el cometido de evitar situaciones que pudieran conducir a componendas entre servidores públicos debido al papel de juez y parte desempeñado cuando el titular del órgano interno de control depende a su vez del titular de la dependencia donde actúa.

Por otra parte, la existencia de la Secretaría de Contraloría, se ha visto cuestionada aduciendo que sus funciones y atribuciones se traslapan con las desempeñadas por la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente del Poder Legislativo; sin embargo, se considera que dicha afirmación carece de fundamento, pues la SECODAM constituye una institución del Poder Ejecutivo encargada de mantener contacto directo con la ciudadanía para recoger sus

quejas y demandas, y con base en ellas prevenir y sancionar los incumplimientos presentados en el ejercicio de las funciones y atribuciones de las dependencias adscritas a dicho poder.

En contrapartida, la Contaduría Mayor de Hacienda, encarna un órgano técnico con facultades y atribuciones dirigidas hacia el auxilio de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para revisar el ejercicio del gasto público al término de cada ejercicio presupuestal, de tal forma que no puede ejercer vigilancia durante el desarrollo de las actividades emprendidas para la ejecución en tiempo real.

Al respecto, es conveniente apuntar que está justificada la creación de la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuya labor desempeñada ha ido consolidándose incrementalmente, encontrando que durante el año de 1988, de 7,402 sanciones administrativas, el 86.50% se resolvieron mediante apercibimientos; que en realidad se trata de simples llamadas de atención.

Asimismo, es conveniente resaltar que durante el periodo de gobierno encabezado por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, el número de sanciones aplicadas se elevó considerablemente, a tal punto que al final del sexenio de manera global se registra la cantidad de 92,517, de las cuales 64,840 se aplicaron debido a la falta de presentación oportuna de la Declaración Patrimonial, instrumento con el cual se demuestran los movimientos financieros personales

registrados durante el desempeño de la función, en segundo término se volcó hacia las negligencias administrativas denunciadas por la ciudadanía.

Es evidente, que durante el transcurso de la presente investigación pudimos constatar que la mayor incidencia en la aplicación de sanciones se adscribe a la no presentación o falta de oportunidad en la presentación del registro de situación patrimonial por parte de los servidores públicos, esto nos conduce a reflexionar acerca de su instrumentación, pues la crítica que al respecto persiste es que no muestra efectividad alguna, más bien se ha constituido en un instrumento político al cual se acude para el ajuste de cuentas, que en nada coadyuva a elevar los niveles de eficiencia y transparencia de los procesos desempeñados por la Administración Pública.

Durante el régimen encabezado por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, la aplicación de sanciones muestra de nuevo una tendencia hacia el incremento, pues en sólo en los primeros tres años se registra la cantidad de 31,125, y al igual que el régimen anterior la mayor incidencia se registra por falta de oportunidad en la presentación de la Declaración Patrimonial, seguida por la negligencia administrativa; sin embargo, en la conclusión de la gestión esta tendencia se muestra hacia la baja, pues encontramos que el total de sanciones aplicadas es de 60,803, que representa el 65.72% con respecto al sexenio anterior.

Es conveniente señalar que la reducción mostrada en la aplicación de sanciones en el gobierno federal, en mucho se debe a que a partir de 1988 el Departamento del Distrito Federal se constituye en Gobierno del Distrito Federal adquiriendo una cierta autonomía debido a que su titular es elegido mediante el voto ciudadano, situación que también incide en que su estadística ya no se incluya en la presentada por el gobierno federal, de igual que sucede con los datos reportados por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Resulta ilustrativo apuntar que durante el período de estudio pudimos percatarnos que durante el periodo 1989-1994 los servidores públicos adscritos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fueron quienes mayor número de sanciones registran anualmente, situación que para el período 1995-1997 se cambia al ser el Departamento del Distrito Federal, -cuyo titular accedió al poder mediante elección popular donde triunfó un partido de oposición- la dependencia que registra el mayor número de éstas.

De modo general, la reflexión nos conduce a reiterar que el servicio público no puede efficientarse ni moralizarse por decreto, pues la experiencia nos está enseñando que a pesar de la aplicación de sanciones derivadas de la legislación no se ha logrado que los índices de incumplimientos, errores u omisiones se abatan, por el contrario, tal como hemos podido constatar en la presente investigación, cada vez más se manifiesta el reclamo ciudadano con respecto a la transparencia, agilidad y honestidad.

consecuencia, consideramos necesario apuntar que la normatividad debe orientarse con esquemas que guíen al servidor público hacia el privilegio de una cultura inclinada a la observancia de los valores éticos de honestidad, eficiencia y equidad que se traduzcan en actitudes regidas por la probidad y la responsabilidad.

Como respuesta sólo podemos encontrarla en la formación que como ciudadanos podemos lograr mediante nuestras instituciones especializadas en la educación; las cuales debe necesariamente incluirse la actividad formadora de mexicanos responsables, que privilegien en todo momento el respeto como valor que permite convivir sin atropellar.

Por último, consideramos que la Administración Pública debe incluir en su horizonte la implantación de verdaderos programas de profesionalización, que permitan al servidor público expectativas de desarrollo laboral y humano, que evite la desviación de la función y lo conduzca por la senda de la sana convivencia.

BIBLIOGRAFÍA

Alponte, Juan María. "La división de poderes", en **Periódico Excélsior**, México, Sábado 3 de junio de 2000

Alponte, Juan María. **La revolución ciberespacial y la privatización del Estado-Nación**, México, Editorial Rino, S.A. de C.V., 1998.

Aristóteles. **La ética nicomaquea**, México, Editorial Porrúa, 1996.

Aristóteles. **La política**, México, Espasa Calpe, Mexicana, S.A., 1982.

Armienta Calderón, Gonzalo. "Evolución de la Ley de Responsabilidades", en **Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1984

Aron, Raymond. **Ensayo sobre las libertades**, Madrid, Alianza Editorial, S.A. 1990,

Bobbio, Norberto. **Liberalismo y democracia**, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Carlyle, A.J. **La libertad política**, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

Castelazo, José R. "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Marco de las Reformas Constitucionales de diciembre de 1882", en **Reformas constitucionales de la renovación nacional**, México, Editorial Porrúa, 1987.

Chanes Nieto, José. "Modernización administrativa y ley de responsabilidades", en **Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1984.

De Llergo, G. L. **Desorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por efecto de la creación de la Contraloría**, en Revista de Administración Pública N° 54 abril-junio México, INAP, 1993.

Del Val, Enrique. "Responsabilidad Administrativa", en **Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1984.

COPIA DE LA BIBLIOTECA

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **El sistema de responsabilidades de los servidores públicos**, México, Editorial Porrúa, 1999.

Diccionario jurídico mexicano, México, Coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, 1998.

Ferrero, Guglielmo. **El poder**, Buenos Aires, Inter.-Americana.1943.

Flores Caballero, Romero R. **Administración y política en la historia de México**, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Guerrero Orozco, Omar. **Principios de Administración Pública**, Santa Fe de Bogotá, D.C, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997.

Hijar y Haro, Alberto. **Manual de la Contraloría**, en Revista de Administración Pública N° 54 abril-junio México, INAP, 1993.

Krieger, Emilio. **En defensa de la Constitución; violaciones presidenciales a la Carta Magna**, México, Editorial Grijalbo, 1994.

Lanz Cárdenas, José Trinidad. **La contraloría y el control interno en México**, México, Coedición Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica, 1993.

Lerner, Bertha. **Democracia política o dictadura de las burocracias**, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Marcos, Patricio. **Cartas mexicanas**, México, Editorial Nueva Imagen, S.A. 1985

Carlos Marx. **El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte**, México, Editorial Progreso, 1985.

Montesquieu. **Del espíritu de las leyes**, México, Editorial Porrúa, 2000.

Océano 1. Diccionario Enciclopédico, México, 1999.

Osornio Corres, Francisco Javier. "Nuevo marco constitucional de las responsabilidades de los servidores públicos", en Pérez Nieto, Leonel, **Reformas constitucionales de la renovación nacional**, México, Editorial Porrúa,1987.

Reyes Heróles, Jesús, **El liberalismo mexicano I**, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Rousseau, Juan Jacobo. **El contrato social**, México, Editorial Porrúa, 1998.

Tena Ramírez, Felipe. **Leyes fundamentales de México 1808-1999**, México, Editorial Porrúa, 1999.

Toffler, Alvin. **El cambio del poder**, Barcelona, Editoriales Plaza&Janés S.A. 1990

Toqueville, Alexis de. **El antiguo régimen y la revolución**, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea**, México, Coedición Instituto de Administración Pública del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México, 1998.

Weber, Max. **Economía y sociedad**, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

LEYES Y DOCUMENTOS OFICIALES:

"Acta Constitutiva de la Federación de 1824", Art. 9, en Felipe Tena Ramírez. **Leyes fundamentales de México 1808-1999**, México, 1999.

"Constitución de 1824", en Felipe Tena Ramírez. **Leyes fundamentales de México 1808-1999**, México, 1999.

"Constitución de 1857", Artículo 103, en Felipe Tena Ramírez. **Leyes fundamentales de México, 1800-1976**, México, 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editores Mexicanos, S.A., 2000.

De la Madrid Hurtado, Miguel. **Primer Informe de Gobierno 1983**, México, Presidencia de la República, 1983

"Exposición de Motivos enviada a la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión", en **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México**, México, 2 de diciembre de 1992.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1984.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1997.

“Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación”, Artículo 10, fracción I, en **Código Fiscal de la Federación**, México, Editorial Porrúa, S.A., 1984.

“Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal”, Artículo 46, en **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, México, Editorial Porrúa, 1991.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Editorial Porrúa, 1999.

Oficio No. 200/047/97, México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 18 de febrero de 1998

Oficio No. SP/100.-0403/98, México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 23 de marzo de 1998,

Zedillo Ponce de León, Ernesto. **Cuarto Informe de Gobierno**, México, Presidencia de la República, 1º. de Septiembre de 1998.

Zedillo Ponce de León, Ernesto. **Sexto Informe de Gobierno**, México, Presidencia de la República, 1º. de Septiembre de 1998

ANEXO 1

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

ARTICULO 47

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

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

II.- formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III - Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos,

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

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

VI - Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incluir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII - Observar respecto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII.- Comunicar por escrito al titular de las dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

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

II.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos o 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 hasta el cuarto grado, por matrimonio o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas forman parte o hayan formado parte;

V.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, haciendo el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

V.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y 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;

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

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

VIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley;

IX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

X.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

XII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate, Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato

alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor publico a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado, si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaria de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS A SERVIDORES PÚBLICOS (1989-2000)

Figuras jurídicas aplicadas	1988 Concluye sexenio	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Total sexenio	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total sexenio
Apercibimientos	6,043	9,514	8,575	14,659	14,343	8,615	7,800	63,506	2,646	3,334	6,582	4,032	4,078	3,610	24,282
Amonestaciones	290	325	395	1,405	1,298	1,485	2,207	7,115	1,308	1,070	1,246	1,603	1,463	638	7,328
Suspensiones	207	215	520	1,210	1,508	1,572	1,971	6,996	1,449	2,020	1,350	1,800	1,308	471	8,398
Destituciones	377	173	674	1,116	1,229	1,723	2,059	6,974	1,005	1,030	899	1,008	778	384	5,104
Inhabilitaciones	90	75	214	484	688	1,398	1,929	4,788	736	843	974	1,356	1,510	669	6,088
Económicas	395	200	204	212	297	484	435	1,832	624	1,029	848	1,027	961	449	4,938
Totales	7,402	10,502	10,582	19,086	19,363	15,277	16,401	91,211	7,768	9,326	11,899	10,326	10,098	6,221	56,138

Nota. Las cifras para el ejercicio 2000, comprenden del 1º de enero al 31 de mayo

Fuente.

Cuarto Informe de Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León ante el Congreso de la Unión, México, el 1º de Septiembre de 1998

Sexto Informe de Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León ante el Congreso de la Unión, México, el 1º de Septiembre de 2000

Indicadores	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Total sexenio	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total sexenio
-------------	------	------	------	------	------	------	---------------	------	------	------	------	------	------	---------------

Origen de las sanciones

Queja o denuncia ciudadana	336	800	2,003	2,398	2,954	3,465	11,956	2,586	3,891	2,890	3,222	2,693	1,168	16,450
Dictamen de auditoria	135	163	540	681	1,074	2,071	4,664	1,302	1,140	1,517	2,472	2,715	1,172	10,318
Investigación interna	485	662	1,460	1,455	1,935	3,325	9,322	1,118	899	994	1,293	936	412	5,652
Recomendación por violación a derechos humanos		3	109	212	260	56	640	39	67	34	156	51	23	370
Registro patrimonial	9,546	8,953	14,974	14,617	9,054	7,696	64,840	2,723	3,329	6,464	3,683	3,703	3,446	23,348
Totales	10,502	10,581	19,086	19,363	15,277	16,613	91,422	7,768	9,328	11,899	10,828	10,098	6,221	56,138

Causas de las sanciones

Negligencia administrativa	318	580	1,931	1,562	2,308	4,872	11,571	3,264	3,664	3,496	4,763	4,181	2,033	21,401
Contratación	28	154	241	351	304	513	1,591	189	222	306	589	616	209	2,131
Leyes y normas presupuestales	291	280	627	729	1,158	1,001	4,086	396	558	317	980	972	308	3,531
Abuso de autoridad	137	281	630	988	1,215	1,450	4,701	886	1,290	710	663	527	289	4,365
Falta de honestidad	182	333	683	116	1,238	1,081	3,633	337	257	226	150	100	36	1,106
Declaración patrimonial	9,546	8,953	14,974	14,617	9,054	7,696	64,840	2,723	3,335	6,448	3,677	3,702	3,446	23,331
Sanciones económicas	200	204	212	297	484	698	2,095	624	1,029	848	1,027	961	449	4,938
Totales	10,702	10,785	19,298	18,660	15,761	17,311	92,517	8,419	10,355	12,351	11,849	11,059	6,770	60,803

Nota: Las cifras para el ejercicio 2000, comprenden del 1de enero al 31 de mayo

Fuente:

- . Cuarto Informe de Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León ante el Congreso de la Unión, México, el 1º de Septiembre de 1998.
- . Sexto Informe de Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León ante el Congreso de la Unión, México, el 1º de Septiembre de 2000

PERSONAL SANCIONADO ADMINISTRATIVAMENTE (1989-2000)

Instituciones	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Total sexenio	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total sexenio
GOBIERNO FEDERAL														
Gobernación	328	561	541	921	681	960	3,992	240	202	436	496	537	444	2,355
Relaciones Exteriores	43	70	76	34	24	55	302	9	21	31	40	50	34	185
Marina	4	0	3	0	0	0	7	0	0	0	3	0	0	3
Hacienda y Crédito Público	2,669	1,447	4,620	3,887	2,419	2,469	17,511	686	1,031	1,727	1,472	1,301	1,135	7,352
Contraloría y Desarrollo Administrativo	58	83	114	0	0	6	261	2	29	56	9	45	5	146
Energía	929	866	1,486	1,252	744	709	5,986	251	178	477	639	817	664	3,026
Comercio y Fomento Industrial	722	419	1,002	1,441	785	1,100	5,469	233	154	212	200	179	130	1,108
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	726	981	1,294	1,310	842	678	5,831	317	403	373	372	377	160	2,002
Comunicaciones y Transportes	458	391	667	390	554	474	2,934	315	436	635	707	653	386	3,132
Desarrollo Social	115	139	292	246	367	285	1,444	155	322	579	500	595	225	2,376
Educación Pública	1,046	641	2,057	988	1,058	920	6,710	416	374	772	823	778	403	3,566
Trabajo y Prevención Social	47	76	85	48	88	57	401	29	30	62	219	201	98	639
Defensa Nacional	0	0	7	0	0	0	7	0	0	0	12	0	0	12
Reforma Agraria	86	92	118	92	252	325	965	145	127	252	187	158	112	981
Salud	509	441	681	982	806	924	4,343	300	596	761	267	235	260	2,419
Turismo	74	80	86	67	71	43	421	35	26	66	48	70	38	283
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	84	127	103	103	114	146	677	154	179	589	356	496	295	2,049
Departamento del Distrito Federal	902	1,044	2,313	1,547	2,203	3,478	11,487	2,461	2,766	1,988	700	0	0	7,905
Procuraduría General de la República	499	573	658	1,077	920	815	4,542	627	781	622	1,398	1,319	641	5,388
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	281	992	1,368	718	693	727	4,779	267	390	587	407	0	0	1,651
Presidencia de la República	0	0	0	0	0	0	0	7	12	15	21	37	8	100
No sectorizadas	737	1,303	821	3,511	1,323	1,421	9,116	486	558	746	616	837	596	3,839
Sector Paraestatal	0	0	0	0	0	174	174	673	831	1,430	1,477	1,745	1,336	7,492
Totales	10,317	10,326	18,392	18,614	13,944	15,766	87,359	7,808	9,436	12,396	10,969	10,430	6,970	58,009

Nota Las cifras para el ejercicio 2000, comprenden del 1 de enero al 31 de mayo

Fuente:

Cuarto Informe de Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León ante el Congreso de la Unión, México, el 1º de Septiembre de 1998

Sexto Informe de Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León ante el Congreso de la Unión, México, el 1º de Septiembre de 2000