



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

"IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS
A SERVIDORES PÚBLICOS, COMO MEDIDA
PARA ABATIR LA CORRUPCIÓN EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE GUADALUPE PACHECO IBARRA

ASESOR: MAESTRO MAURICIO SÁNCHEZ ROJAS

SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. DE MÉXICO

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



A DIOS...

POR PERMITIR FORMAR PARTE DE MI FAMILIA, CRECER COMO SER HUMANO Y ALCANZAR UNA DE MIS GRANDES METAS.



A MIS PADRES.

POR TODO EL APOYO Y EMPUJE QUE SIEMPRE ME HAN DADO, POR LA EDUCACIÓN Y LOS BUENOS PRINCIPIOS QUE ME FOMENTARON, LO CUAL HA SIDO DETERMINANTE EN MI VIDA PERSONAL Y PROFESIONAL, LO QUE LES AGRADEZCO INFINITAMENTE, YA QUE PUEDO DECIR ORGULLOSAMENTE QUE SOY UN PERSONA HONRADA.



A MI ESPOSA E HIJOS.

POR SER EL PRINCIPAL MOTIVO PARA SUPERARME Y CUMPLIR A ESTA META. GRACIAS AMOR POR TODO TU APOYO Y PACIENCIA, Y POR DARMER COMO HIJOS A STEPANIE, ISAAC ALEJANDRO Y ALONDRA, A QUIENES LES SEGUIRÉ DEMOSTRANDO MI AMOR Y AGRADECIMIENTO.



A MIS HERMANOS.

MARCE, VICTOR, LINO Y DANIEL, QUIENES HAN FOMENTADO A TRAVÉS DE SUS FAMILIAS, LA UNIÓN, APOYO Y COMUNICACIÓN, SIEMPRE IMPULSANDO LA SUPERACIÓN PERSONAL Y PROFESIONAL. GRACIAS A TODOS.

 **A MIS SUEGROS Y CUÑADOS.**

POR TODO EL APOYO INCONDICIONAL
QUE ME HAN OTORGADO Y POR EL
CARIÑO QUE TIENEN A MI FAMILIA,
MUCHAS GRACIAS.

 **A LA U.N.A.M. Y ESPECIALMENTE A
LA GLORIOSA ENEP "ARAGÓN".**

POR DARME LA OPORTUNIDAD DE
PREPARARME COMO PROFESIONISTA
Y SER UN ORGULLOSO EGRESADO DE
SUS AULAS. ASÍ COMO A MIS
MAESTROS Y COMPAÑEROS, A
QUIENES NUNCA

 **AL HONORABLE SINODO.**


MTRO. MAURICIO SÁNCHEZ ROJAS

MTRO. FRANCISCO JESÚS FERRER VEGA

LIC. GUILLERMO C. DEL CASTILLO PEÑA

LIC. MARÍA GPE. CASTRO JARAMILLO

LIC. HÉCTOR LEGASPI HURTADO

 **AL LIC. OSCAR RENÉ MARTÍNEZ
HERNÁNDEZ, POR HABERME DADO SU
CONFIANZA AL PERMITIRME
COLABORAR CON ÉL,
PERMITIÉNDOME DESARROLLARME
COMO PROFESIONISTA. INFINITAS
GRACIAS.**



**A LOS LICENCIADOS JUDITH SÁNCHEZ
HERNÁNDEZ Y JOSÉ MARIO CASTAÑEDA
ROBLEDO, POR TODO SU APOYO Y
ENSEÑANZAS, GRACIAS.**



A JORGE LUIS MEJÍA ALONZO.

POR SU AMISTAD Y APOYO
INCONDICIONAL, ASÍ COMO POR
PERMITIRME COLABORAR CON ÉL
DURANTE VARIOS AÑOS. CON QUIEN
SIEMPRE HE LABORADO CON
LEGALIDAD, HONRADEZ Y
RESPONSABILIDAD, MUCHAS GRACIAS
JORGE.



**A LA C.P. MARÍA DE LOURDES TORRES
LANDA HERNÁNDEZ.**

POR SU BRINDARME TODO SU APOYO
PARA LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO,
LO CUAL SIEMPRE LE VOY A ESTAR
AGRADECIDO. ASÍ COMO PERMITIRME
COLABORAR CON ELLA, DADOME TODA SU
CONFIANZA, MISMA QUE NUNCA VOY A
DEFRAUDAR. MUCHAS GRACIAS.



A MIS GRANDES AMIGOS.

CRISTINA FABIÁN, MIRIAM HUERTA,
MARIANA JUÁREZ, SOCORRO ANGULO,
SALVADOR AYALA, IGNACIO UGALDE Y
VALENTÍN BERNARDINO, ASÍ COMO A
TODOS AQUELLOS QUE DE ALGUNA
MANERA ME HAN BRINDADO SU
AMISTAD. GRACIAS.

INDICE

	Pág.
INDICE.	I
INTRODUCCIÓN.	V
CAPITULO PRIMERO.	
ANTECEDENTES Y CONCEPTOS GENERALES DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS . . .	
1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	1
1.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	2
1.3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	4
1.4. Código de Ética.	16
1.5. Administración Pública Federal.	22
1.6. Servidor Público.	28
1.6.1. Concepto Doctrinal.	30
1.6.2. Artículo 108 Constitucional.	33
1.6.3. Artículo 2º. De la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	35
1.7. Corrupción.	41

CAPITULO SEGUNDO.

AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES.	49
2.1. La Secretaria de la Función Pública.	52
2.2. El Órgano Interno de Control.	54
2.3. El Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control.	59

CAPITULO TERCERO.

MEDIOS DE CAPTACIÓN DE QUEJAS Y/O DENUNCIAS.	64
3.1. Queja y/o Denuncia.	64
3.1.1. Queja.	65
3.1.2. Denuncia.	67
3.2. Resultado de Auditoría.	68
3.2.1. Realizadas por el Órgano Interno de Control.	70
3.2.2. Determinadas por el Órgano Superior de Fiscalización.	71
3.2.3. Despacho Externo.	77

3.3. Inconformidades presentadas por licitantes, proveedores o contratistas, por incumplimiento a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	78
3.3.1. Inconformidad.	80
3.3.2. Causas que originan la interposición de una inconformidad.	84
3.3.3. Procedimiento de Licitación Pública.	89
3.3.4. Excepciones a la Licitación Pública.	94
3.3.4.1. Invitación a cuando menos tres licitantes.	97
3.3.4.2. Adjudicación Directa.	98
3.4. Investigación Interna.	101

CAPITULO CUARTO.

IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR INOBSERVANCIA A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN.	102
4.1. Resoluciones Administrativas.	102
4.1.1. Estructura.	103
4.1.2. Legalidad.	107
4.1.3. Ejecutoriedad.	108

4.2. Sanciones Administrativas.	110
4.2.1. Amonestación privada o pública.	111
4.2.2. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año.	113
4.2.3. Destitución del puesto.	113
4.2.4. Sanción económica.	115
4.2.5. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargo o comisiones en el servicio público.	116
4.3. Otros tipos de responsabilidad.	120
4.3.1. Responsabilidad Penal.	121
4.3.2. Responsabilidad Civil.	122
4.3.3. Juicio Político.	123
4.4. El acceso a la información en México.	124
4.4.1. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	127
4.4.2. Instituto de Acceso a la Información Pública.	134
Propuesta.	137
Conclusiones.	139
Bibliografía.	144

INTRODUCCIÓN

Al encontrarse México a nivel mundial, entre los países mas corruptos, cosa que de ninguna manera es de halagarse, es importante determinar los medios por los cuales esto se debe combatir y por supuesto cambiar, como lo es por medio de la imposición de sanciones administrativas y económicas, de ser el caso, a servidores públicos en el desempeño de su función dentro del Gobierno Federal, de conformidad con lo señalado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley reglamentaria de la materia la Ley Federal de Responsabilidades, independientemente de la formulación de la denuncia penal, civil y política que corresponda, ya que al parecer la impunidad es una de las causas principales de la corrupción, debiendo por tanto, imponerse las sanciones administrativas correspondientes, a efecto de corregirlas, y lograr que éstos se conduzcan con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Lo anterior ha conllevado a que la sociedad en general tiene una percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental, que se deriva de los problemas de corrupción, opacidad y discrecionalidad que históricamente se han presentado en el sector público y se han sumado a una deficiente rendición de cuentas. Esto repercute de manera sustantiva en la imagen y en el desempeño de la Administración Pública Federal en su conjunto, lo que hace necesario mejorar la organización y operación de sus instituciones, de sus recursos y de su gestión.

A efecto de recuperar la confianza de la sociedad en este gobierno del cual formo parte, se deben realizar acciones de mejora en la transparencia de su gestión y en el combate a la corrupción, por lo que en el trabajo que se presenta, en su Capítulo Primero, se analizaran desde la legislación donde se regula el procedimiento administrativo de responsabilidades; determinar la calidad de servidor público; el Código de Ética al que debemos apegarnos todos los servidores públicos, así como el concepto de corrupción y las medidas que el Gobierno Federal ha implementado para prevenirla.

Dentro del Capítulo Segundo, se indicará que autoridades son competentes para imponer las sanciones administrativas correspondientes, por el incumplimiento de obligaciones, no conduciéndose, por tanto, con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, dentro de la administración pública federal.

En el Capítulo Tercero, se señalan los principales medios a través de los cuales son captadas las quejas y/o denuncias, presentadas en contra de servidores públicos, ya que son diversos estos medios, pues pueden ser presentadas directamente por la ciudadanía; a través de revisiones de auditoría por las diversas instancias fiscalizadoras (Órgano Interno de Control, Órgano Superior de Fiscalización y Despachos Externos), de las derivadas de inconformidades presentadas por licitantes, proveedores o contratistas, por incumplimiento a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las

Mismas, analizando las causas que originan la interposición de una Inconformidad durante el procedimiento de adjudicación (Licitación Pública, Invitación a cuando menos tres licitantes y Adjudicación Directa), así como las determinadas por una Investigación Interna.

Por último dentro del Capítulo Cuarto, se señalarán las sanciones a que se puede hacer acreedor un servidor público, por el incumplimiento de sus obligaciones, las cuales están contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades aplicable, independientemente de que éstos se hagan acreedores a otro tipo de responsabilidades (Penal, Civil y Juicio Político), así como la implantación de programas de carácter preventivo que permiten identificar con precisión hechos ilícitos de los servidores públicos, con acciones orientadas a fundamentar debidamente la irregularidad y proceder en consecuencia dentro de los límites legales establecidos para aplicar dichas sanciones; así mismo se indicará otros medios para combatir la corrupción, como lo es el acceso a la información gubernamental, e efecto de lograr la confianza de la sociedad, y dar una verdadera imagen del desempeño del gobierno federal en su conjunto.

Como resultado de lo anterior, se deberá contar con funcionarios altamente capacitados y comprometidos con el servicio público, siempre regulados y en apego a los códigos de ética y conducta de la Administración Pública Federal, mismos que deberán tener garantizada su permanencia en su empleo, cargo o comisión, de conformidad con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública

Federal, permitiendo con ello vencer inercias y posiblemente disminuir la imposición de sanciones administrativas.

De igual forma, es de relevancia indicar que el gobierno federal pretenda crear mecanismos que eviten la corrupción, al tener programas de capacitación continuos; la rendición de cuentas a través de la presentación de la declaración de situación patrimonial, al inicio y final de una gestión, y cada año cuando hay continuidad en el empleo, cargo o comisión; dar transparencia a las contrataciones gubernamentales de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas, independientemente de modalidad de adjudicación, puesto que es una de las áreas críticas y muy susceptibles de corrupción; poner a disposición del público a través de medios electrónicos, de manera clara y completa, información relevante de la gestión pública, obligación del Gobierno Federal al ser expedida la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Por otro lado y dado que se requiere contar con mecanismos de seguimiento y evaluación, las cuales permitan conocer los resultados de las dependencias y entidades públicas, en la rendición cuentas claras a la sociedad sobre su desempeño, se fortaleció el Control Interno para ser una actividad sustantiva y permanente que busca complementar la función de fiscalización de los Órganos Internos de Control, con un enfoque preventivo que privilegia el fortalecimiento de los controles internos en los procesos, sistemas y programas gubernamentales, y se apoya en la evaluación de riesgos y la adopción de mejores

prácticas, llevando a cabo auditorias por los Órganos Internos, así mismo las revisiones practicadas por la Auditoría Superior de Fiscalización y las realizadas por el Despacho Externo.

Por todo lo anterior, dentro de este trabajo se podrá observar que al imponer sanciones administrativas ejemplares, a servidores públicos del Gobierno Federal, principalmente cuando se lleven a cabo conductas graves, y que causen un daño económico al patrimonio del Estado, se abate la corrupción en la Administración Pública Federal, lo cual debe de conllevar a evitarla.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES Y CONCEPTOS GENERALES DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro del actual Título Cuarto, denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos", en su artículo 109, fracción III, se establece la imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos, al señalar lo siguiente:

"Art. 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

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

Con ello se establecen las bases jurídicas para sancionar a servidores públicos, por el incumplimiento de sus obligaciones al desempeñar un empleo, cargo o comisión, a efecto de prevenir y castigar la corrupción en el servicio público federal, debiéndose contemplar por aún estar vigentes la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos, así como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

1.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con esta Ley, según la exposición de motivos de su iniciativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, misma que estuvo vigente a partir del primero de enero de mil novecientos ochenta y tres hasta el trece de marzo de dos mil dos, se propuso reglamentar el actuar de los servidores públicos, a efecto de que su comportamiento fuera con la debida honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficiencia, puesto que el Estado de Derecho exige a los servidores públicos que sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas.

En esta Ley se establece una vía mas expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas de las cuales, según sea el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal. Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

La vigilancia de su cumplimiento esta a cargo de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias.

Esta Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esta integrada por cuatro títulos, el primero corresponde a "Disposiciones Generales", el segundo es del "Procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia", el tercero se refiere a las "Responsabilidades Administrativas", y el último contempla el "Registro Patrimonial de los Servidores Públicos", siendo de importancia para este trabajo el Título Tercero, mismo que se subdivide en los siguientes capítulos: I, de los "Sujetos y Obligaciones del Servidor Público", y, II, de las "Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas", del Capítulo I, es de relevancia el artículo 47, con sus veinticuatro fracciones, ya que es donde se indican las obligaciones que todo servidor público tiene, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben observar durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión; dentro del Capítulo II, trascienden los artículos 53, 56, 64 y 73, puesto que en ellos se indican las sanciones administrativas a que se pueden imponer, el derecho de audiencia y los medios de impugnación que se pueden interponer a las resoluciones donde se impongan dichas sanciones.

Fueron derogados los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto, únicamente por lo que respecta al ámbito federal, como se indicó en el Artículo Primero Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; así mismo se señaló que las

disposiciones de la primera Ley, seguirán aplicándose en dicha materia en los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

Es de suma importancia señalar lo indicado en el Artículo Sexto Transitorio de la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, puesto que se ordena que los procedimientos seguidos a servidores públicos federales que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de la citada ley Federal, así como las resoluciones de fondo materia de los mismos, deberán sustanciarse y concluirse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se iniciaron tales procedimientos, lo anterior debido a que aún pueden ser determinada probables infracciones, principalmente las determinadas por una Auditoría, como se indicará en el Capítulo 3 del presente trabajo.

1.3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día trece de marzo de dos mil dos, y de conformidad con su Artículo Primero Transitorio, entró en vigor a partir del día catorce del mismo mes y año, esta Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establece como un ordenamiento sólo en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, quedando excluidas de esta Ley, el Juicio Político y la Declaración de Procedencia,

procedimientos que aún están vigentes en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así mismo es importante señalar que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se incluye entre otros aspectos de relevancia, los de la creación del Registro Público de Servidores Públicos Sancionados; el garantizar la transparencia de la información sobre la situación patrimonial de los servidores públicos; prevé la expedición de códigos de ética en las dependencias y entidades federales; amplía los términos de prescripción para sujetar al procedimiento a los servidores públicos, y establece el embargo precautorio, a través de la Tesorería de la Federación, en contra de los presuntos responsables para garantizar el cobro de las sanciones económicas.

Mientras que, en cuanto hace al Título de responsabilidades administrativas, comparado con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, considero que se dieron, cambios en diferentes artículos, siendo estos, principalmente, los siguientes:

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
"ARTÍCULO 47.- <i>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 corresponda...</i>	"ARTÍCULO 8º.- <i>Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:</i>

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
<p>"ARTÍCULO 47.-</p> <p>...</p> <p>XV.- 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 las 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.</p>	<p>ARTÍCULO 8º.-</p> <p>XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.</p> <p><i>Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.</i></p>

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas indica, en que momento habrá intereses en conflicto, por lo que el servidor público, en ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
"ARTÍCULO 47.- ... <i>XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta.</i>	"ARTÍCULO 8°.- ... <i>XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos.</i>

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, ya obliga a que se deben de atender los requerimientos no solo de la Secretaría, sino de los contralores y titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, siendo una infracción grave el que no se de cumplimiento a esta fracción.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
"ARTÍCULO 47 ... <i>XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público</i>	"ARTÍCULO 8°.- ... <i>XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público</i>

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, incluye como disposiciones, por las que el servidor público puede ser sancionado, reglamentos o disposiciones administrativas, mismas que son de carácter interno en las dependencias y entidades, y que no tenían el carácter legal.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
<p>ARTÍCULO 48.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.</p>	<p>ARTICULO 5º.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p><i>...Contralorías internas: A los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República.</i></p> <p><i>Contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades: A los titulares de las contralorías internas y a los de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, designados por la Secretaría.</i></p>

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, en este artículo define a las diferentes autoridades que conocerán del procedimiento administrativo y, en su caso, impondrán las sanciones correspondientes, siendo estas la propia Secretaría de la Función Pública, el Titular del Órgano Interno de Control, así como el Titular del Área de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
<p>ARTÍCULO 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:</p>	<p>ARTICULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:</p>
<p><i>I.- Apercibimiento privado o público</i></p>	
<p><i>II.- Amonestación privada o pública</i></p>	<p><i>I.- Amonestación privada o pública</i></p>

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
ARTÍCULO 53.- ... <i>III.- Suspensión</i>	ARTICULO 13.- ... <i>II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año</i>
<i>IV.- Destitución del puesto</i>	<i>III.- Destitución del puesto</i>
<i>V.- Sanción económica, e</i>	<i>IV.- Sanción económica, e</i>
<i>VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.</i>	<i>V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.</i>
	<i>Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.</i>
<i>Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.</i>	<i>Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. En caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.</i>
	<i>En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.</i>

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, excluye del catálogo de sanciones al apercibimiento, ya sea

privado o público, lo cual en mi opinión se hizo en base a que contenía el mismo efecto que la amonestación, esto es, sólo un llamado de atención, para conducirse con apego a la Ley de Responsabilidades; por otro lado, se establece una sanción máxima de hasta un año para la suspensión, y una mínima de seis meses para la inhabilitación, cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno; así mismo indica la gravedad de las obligaciones, que su incumplimiento, ameritará una sanción de inhabilitación, además, la sanción de destitución, dando con ello una amplitud de margen para la imposición de estas sanciones, procurando evitar el desapego a la misma Ley Federal.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
<p><i>ARTÍCULO 55.- En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.</i></p>	<p><i>ARTICULO 15.- Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.</i></p>
<p><i>Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago...</i></p>	<p><i>En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.</i></p>

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, ya no fija la sanción económica que se debe aplicar, sino que lo establece como se indica en la Constitución Política Federal, al señalarse que podrán ser hasta tres tantos de los

beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados, pero sin que sea menor o igual.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
ARTÍCULO 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:	ARTICULO 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:
I.- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico.	I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato.
II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.	
III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico.	. II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.
IV.- La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico.	

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
<p>ARTICULO 56.- ... V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y</p>	<p>ARTÍCULO 16 III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada.</p>
<p>VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad.</p>	<p>IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.</p> <p>Quando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.</p>

La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por las autoridades señaladas en la propia Ley, la Secretaría, el contralor interno

o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, mientras que para las sanciones económicas serán ejecutadas por la Tesorería de la Federación; implementándose el embargo precautorio de bienes, en cualquier fase del procedimiento administrativo, a fin de garantizar el cobro de posibles sanciones económicas.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
<i>ARTÍCULO 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:</i>	<i>ARTICULO 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:</i>
<i>I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y</i>	<i>I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de Ley, y demás disposiciones aplicables.</i>
<i>También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.</i>	<i>En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.</i>
	<i>Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.</i>

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
	<p>ARTICULO 21.- ... <i>II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.</i></p>
<p>ARTICULO 64.- ... <i>II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas</i></p>	<p><i>III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.</i></p>
	<p><i>La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.</i></p>

Se indica en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, que una vez concluida la audiencia de Ley, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días

hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen, pero si deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan; y una vez desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrán al infractor las sanciones administrativas correspondientes, plazo que podrá ser prorrogado por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades, y transcurrido el plazo, se emitirá ésta, misma que se notificará en un plazo no mayor de diez días hábiles a los implicados, y los efectos de su ejecución, al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
<p>ARTÍCULO 78.- <i>Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponerlas sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente:</i></p> <p><i>I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.</i></p> <p><i>II.- En los demás casos prescribirán en tres años.</i></p>	<p>ARTICULO 34.- <i>Las facultades de la Secretaría, el contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.</i></p> <p><i>En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contarán en los términos del párrafo anterior...</i></p>

La prescripción para, en su caso iniciar el procedimiento administrativo e imponer sanciones, se establece en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas por un término mínimo de tres años y de cinco años cuando se cometan infracciones graves, términos en los cuales ya no se establece en razón del beneficio obtenido o el daño causado por el infractor.

1.4. Código de Ética.

Dentro de las acciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su Título Cuarto, Capítulo Único, se establece que para garantizar el adecuado cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público, se encuentra la de elaborar un Código de Ética que contenga reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, con lo cual se pretende propiciar una plena vocación del servicio público.

El artículo 49 de la referida Ley, encomienda a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública, la obligación de emitir el Código de Ética; disposición que tiene su origen desde las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y subsecuentemente en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, buscando prevenir y abatir las prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la

mejora de la calidad en la gestión pública, con el propósito de asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios y un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad; teniendo un fuerte compromiso y vocación para atender los asuntos que interesan y afectan a la sociedad, adquiriendo al mismo tiempo una responsabilidad por sus actos que implican responsabilidades que derivan de las funciones inherentes al cargo que se desempeña.

Por ello, la ética del servidor público se convierte en un elemento indispensable para atender de mejor manera las demandas sociales en un régimen democrático y, en consecuencia, resulta trascendente que la Administración Pública Federal cuente con un Código de Ética que oriente el desempeño de los servidores públicos.

De esta manera, y atendido a la importancia de contar con un Código de Conducta, se emitió en el Diario Oficial de la Federación el día treinta y uno de julio de dos mil dos, el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, el cual contiene reglas generales de conducta sustentadas en los principios rectores del servicio público, mismo que ha sido hecho del conocimiento de todos los servidores públicos adscritos a todas y cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el cual servirá como base para que cada institución elabore y emita un Código de Conducta específico, que delimite la actuación que deben observar sus servidores públicos en situaciones concretas que se les presenten, atendiendo a las funciones y actividades, siendo éste el siguiente:

"CODIGO DE ETICA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL

BIEN COMUN

Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El servidor público no debe permitir que influyan en sus juicios y conducta, intereses que puedan perjudicar o beneficiar a personas o grupos en detrimento del bienestar de la sociedad.

El compromiso con el bien común implica que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa una misión que sólo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen beneficios individuales.

INTEGRIDAD: *El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad. Conduciéndose de esta manera, el servidor público fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad.*

HONRADEZ: *El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros.*

Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.

IMPARCIALIDAD: *El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna.*

Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas.

JUSTICIA: *El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de Derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir el servidor público.*

Para ello, es su obligación conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones.

TRANSPARENCIA: *El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley.*

La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.

RENDICION DE CUENTAS: *Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad. Ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos.*

ENTORNO CULTURAL Y ECOLÓGICO: *Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos.*

Nuestra cultura y el entorno ambiental son nuestro principal legado para las generaciones futuras, por lo que los servidores públicos también tienen la responsabilidad de promover en la sociedad su protección y conservación.

GENEROSIDAD: *El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa.*

Esta conducta debe ofrecerse con especial atención hacia las personas o grupos sociales que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral, como los adultos en plenitud, los niños, las personas con capacidades especiales, los miembros de nuestras etnias y quienes menos tienen.

IGUALDAD: *El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.*

No debe permitir que influyan en su actuación, circunstancias ajenas que propicien el incumplimiento de la responsabilidad que tiene para brindar a quien le corresponde los servicios públicos a su cargo.

RESPECTO: *El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante.*

Está obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.

LIDERAZGO: *El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar cabalmente en el desempeño de su cargo público este Código de Ética y el Código de Conducta de la institución pública a la que esté adscrito.*

El liderazgo también debe asumirlo dentro de la institución pública en que se desempeñe, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público. El servidor público tiene una responsabilidad especial, ya que a través de su actitud, actuación y desempeño se construye la confianza de los ciudadanos en sus instituciones."

De lo anterior, procedo a definir de los términos antes señalados, principalmente los siguientes:

Bien común: *"Beneficio que, desprendiéndose de la convivencia social, debe ser compartido, proporcionalmente, por todos los miembros de la comunidad, si exclusión alguna y al que todos deben contribuir con sus medios y con su conducta"*¹

Integridad: *"Desapego al provecho personal"*²

Honradez: *"Que procede con rectitud e integridad"*³

Imparcialidad: *"Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de personas o cosas, que permite juzgar o proceder con rectitud"*⁴

Justicia: *"Disposición de la voluntad del hombre dirigida al reconocimiento de lo que a cada cual es debido o le corresponde según el criterio inspirador del sistema de normas establecido para asegurar la pacífica convivencia dentro de un grupo social"*⁵

Igualdad: *"Posibilidad y capacidad de que varias personas, numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivados de una cierta y determinada situación en que se encuentran"*⁶

¹ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., 19ª. Edición, México, 1993, P. 126.

² Ediciones Larousse, S.A. de C.V. Pequeño Larousse en Color, España, 1993, P. 499.

³ Ediciones Larousse, S.A. de C.V. Ob. Cit., P. 473.

⁴ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. España 1998, Tomo II, letras H-Z, P. 1144.

⁵ De Pina Vara, Rafael. Ob. Cit., P. 344.

⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, S.A., 2ª. Edición, México, 1989, P. 216.

Dicho Código de Ética debe servir como base para que cada institución elabore y emita un Código de Conducta específico, que delimite la actuación que deben observar sus servidores públicos en situaciones concretas que se les presenten, atendiendo a las funciones y actividades, así como lograr el cambio de actitud y buen desempeño en el servicio público, y por tanto, contar con servidores públicos debidamente capacitados, con un sólido código de ética y orientados a lograr objetivos, conseguir metas y ubicarlas en el tiempo y en el espacio para prestar servicios públicos de calidad, pertinentes y que respondan a las necesidades de la sociedad.

1.5. Administración Pública Federal.

La Administración Pública Federal es considerada como:

"El Conjunto de órganos que auxilian al Ejecutivo Federal en la realización de la función administrativa; la cual se compone de la Administración Centralizada y Paraestatal que consigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" ⁷

Por otro lado, también se entiende generalmente, como:

"...aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función Administrativa..." ⁸

Mientras que los Maestros Miguel Acosta Romero y Andrés Serra Rojas, la definen como:

⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Glosario de términos mas usuales en la Administración Pública Federal. México, 1998, P. 21.

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 8ª. Edición, 1995, Tomo de la letra A-H, P. 107.

“La parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- a) Elementos personales*
- b) Elementos patrimoniales*
- c) Estructura jurídica, y*
- e) Procedimientos técnicos”⁹*

“Es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.”¹⁰

Quando se habla de administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista: uno funcional y otro orgánico.

El punto de vista funcional da la idea de que la Administración Pública es la realización de una serie de actos para conseguir una finalidad determinada, es decir, que

“...la función administrativa se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal, para que el Estado realice sus fines, ya sea en materia política, fomento o servicio, lo cual produce situaciones jurídicas individuales”¹¹.

⁹ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 13ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1997, P. 270.

¹⁰ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo I, 19ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1998, P. 87.

¹¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, 2ª. Edición, México, 2003, P. 41.

Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que directa, o indirectamente, dependen de él.

El fundamento jurídico de la Administración Pública Federal, lo encontramos en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que:

- La Administración Pública será centralizada y paraestatal,
- La Ley orgánica que expida el Congreso distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación,
- Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, las Secretarías y Departamentos Administrativos.

La organización administrativa está integrada por los entes del Poder Ejecutivo que habrán de realizar las tareas que conforme a la Constitución Federal y a las leyes respectivas les han sido asignadas. Luego entonces, y de acuerdo a lo que establece el artículo 1°, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en nuestro régimen jurídico se establecen las siguientes formas de organización de la administración pública:

1. Centralizada: Presidencia de la República, Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

2. Paraestatal: Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Organización Administrativa Centralizada

El Poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona, que es el Presidente de la República, los entes o dependencias que se estructuran inmediatamente bajo su mando y que configuran la administración centralizada de la Federación tienen a su cargo los negocios del orden administrativo de jurisdicción federal, por lo que la centralización es considerada como:

"la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordena y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".¹²

Los organismos que integran a dicha Administración Pública Centralizada y que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 26, las denomina dependencias son:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹² Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit., P. 69.

- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Estas Secretarías de Estado son órganos administrativos centralizados con competencia para atender los asuntos que la Ley le asigne de una determinada rama de la administración pública. También son denominadas como Dependencias la cual es definida como:

*"Aquella institución pública subordinada en forma directa al Titular del Poder Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados"*¹³.

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, entendiéndose esta como:

*"el conjunto de facultades o atribuciones que el orden Jurídico le confiere al órgano administrativo"*¹⁴

¹³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Ob. Cit.*, P. 129.

¹⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Ob. Cit.*, P. 102.

Debiéndose auxiliar de: Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa y otros funcionarios, como se ordena en propia Ley Orgánica, en su artículo 14.

Organización Paraestatal

Es la forma de organización administrativa que, conforme a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se establece junto a la administración centralizada, la cual está integrada de acuerdo a la "Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal", misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de agosto de dos mil uno.

Dichos organismos de acuerdo al artículo 1º segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se clasifican en descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y fideicomisos públicos.

Los descentralizados primeros, son personas jurídicas colectivas o morales de derecho público creadas por ley o decreto, con personalidad jurídica y cuyo objeto es la realización de actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. (artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales)

Las empresas de participación estatal, son nombradas así, en virtud de que el Estado o cualquiera de sus entidades paraestatales participa en la formación de su capital, esto es,

son de participación mayoritaria si el Estado es propietario de más del 50% de las acciones. Además, deberán tener por objeto atender las áreas prioritarias. (artículo 28 y siguientes de la Ley Federal de Entidades Paraestatales)

Son sociedades nacionales de crédito las constituidas en los términos de su legislación específica, así como las de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas. (artículo 4º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales)

Mientras que los fideicomisos públicos, se puede considerar como un dispositivo jurídico mediante el cual una persona física o moral destina determinados bienes a un fin lícito específico cuyo logro encarga a otra persona. (artículo 40 y siguientes de la Ley Federal de Entidades Paraestatales)

La administración pública paraestatal esta agrupada en sectores encabezados por una dependencia, misma que se denomina Coordinadora de Sector, tomando en cuenta las actividades que desarrollan. Esta Coordinadora de Sector tiene como funciones coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo. (artículo 8º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales)

1.6. Servidor Público.

La Administración Pública, como ya sabemos, cumple una actividad concreta y continua, de carácter subordinado, comprendiendo así un vasto y complejo conjunto de actos y procedimientos. De ahí que estos Órganos-Institución, que

componen lo que conocemos como personas Jurídicas Públicas, y quienes se constituyen como personas de existencia ideal, no pueden actuar por sí mismas, sino requieren la presencia de personas físicas, por cuyo medio llevan a cabo las actividades que les corresponde a cada órgano o ente en particular.

Ahora bien, la incorporación del Individuo a este órgano público, sólo puede generarse a partir del otorgamiento del cargo mediante un nombramiento, contrato o designación, según sea el caso, y de la asunción de funciones como un acto de voluntad que implica la aceptación, de esta manera formará parte esencial de él, y por lo tanto sujeto a una serie de obligaciones y derechos que integran su estatus.

La discusión que se ha suscitado respecto de la situación especial de sujeción del empleado por participar en el ejercicio de la función pública, puesto que el nivel de participación es diferente entre quien realizan labores de apoyo administrativo o consultivas y de quien tiene facultades de mando y dirección, o entre quien trabaja en una Entidad Pública y quien lo hace en una Dependencia Centralizada, como en una Secretaría de Estado.

Ampliando un poco la concepción anterior, nuestra Constitución determina ese estado especial de sujeción a todo individuo que se incorpora al servicio del Estado, independientemente del título de la incorporación, del órgano al que ingrese y del tipo de actividad que realice, por tratarse de una actividad que se lleva a cabo en razón del interés público

En cuanto a la designación de la cual se ha venido hablando se manifiesta como un acto de voluntad a través del cual se otorga al sujeto el conjunto de facultades para llevar a cabo la función que corresponde al puesto para el que se le

ha designado; por lo tanto, es importante definir a quien se le considera como servidor público.

1.6.1. Concepto Doctrinal.

La necesidad de que las funciones públicas deban ser cumplidas y ejercidas por personas físicas, nos permite entender el hecho de que existan numerosos individuos que actúen al servicio del Estado.

Respecto a este conjunto de personas que prestan sus servicios al Estado, se le ha dado una distinción entre el trabajador común y corriente, denominándolos de diferentes maneras "funcionario público", "empleado público", "trabajadores al servicio del Estado", y "servidores públicos", todos ellos agrupados dentro del concepto general de "BURÓCRATAS"; el común de la gente en México los identifica como sinónimos y los utiliza indistintamente para designar de manera peyorativa y despectiva, calificando de alguna manera a los servidores públicos como una "plaga" de los Estados modernos.

Ahora bien el término Burocracia, "*proviene del francés *brurocratie*. La etimología de la voz se integra del francés *bureau, oficina, y del helenismo, cratos, poder.*"¹⁵*

Por otra parte, ha resultado problemático definir con claridad, cuando estamos ante un funcionario y cuando ante un empleado público, toda vez que su designación por regla general, esta sujeta al mismo procedimiento, sus derechos laborales fundamentales ante el Estado son idénticos y, en ciertos casos, los llamados funcionarios no cuentan con poder jerárquico.

¹⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 8ª. Edición, 1995, Tomo de la letra A-H, P. 365.

La mayor parte de la doctrina, admite y sostiene el criterio de que entre "funcionario público" y "empleado público" existe una diferencia conceptual y de configuración jurídica, que permite distinguirlos como dos categorías diferentes, y agrupar a los agentes administrativos en cada una de ellas, según sea el modo, carácter y efectos de los servicios y prestaciones que ellos cumplen.

De cualquier manera, lo cierto es que esa diferenciación entre el funcionario y empleado público no sólo puede originar una fundada conceptualización, si no que rebasa una realidad administrativa. De ahí que Rafael Bielsa, haya afirmado:

*"La diferencia sustancial consiste en que la designación del funcionario constituye un cargo especial o una delegación transmitida por la ley y, en cambio, la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al Estado"*¹⁶

Del párrafo anterior se puede decir que el funcionario expresa la voluntad estatal, y los empleados sólo se ocupan de examinar, redactar y controlar documentos, realizar cálculos y trámites o desarrollar cualquier actividad a fin y al cabo que no implica representación alguna al Estado.

En cambio para otros autores, señalan que la diferencia radica en que Funcionario es quien actúa en jerarquía de cierto nivel superior, en tanto que Empleado es el encuadrado en niveles jerárquicos de menor trascendencia, por ejemplo en el primero podemos mencionar un Oficial Mayor, un Titular de Área o Directores Generales, hasta Jefes de Departamentos; en cambio en el segundo se encuentran los Supervisores, Analistas, Auxiliares o aquellas personas que de alguna manera desempeñan una función operativa.

¹⁶ Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. Editorial Harla, México, 1991. P. 341.

Resulta evidente que la caracterización del funcionario y empleado público proviene de una diferencia de nivel, ya sea en lo tocante al carácter que uno y otro invistan, al orden jerárquico en el que se desempeñen, al origen de los poderes que ejerzan, a la superioridad que unos tengan sobre otros, las cuales hacen que el funcionario esté por encima de algún modo del empleado, y sea funcionalmente más importante que éste, dentro de la dinámica de la administración pública.

Por otra parte podemos mencionar que a partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, el Título Cuarto de la Constitución se denomina "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", así el concepto de servidor público, sustituye al del funcionario público empleado en el Título Cuarto hasta antes de aquellas, la exposición de motivos señala:

*"Es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades renovando la raíz del título cuarto Constitucional, que actualmente habla de las responsabilidades de los funcionarios públicos y se cambia a la de las responsabilidades de los servidores públicos. Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión"*¹⁷

Englobar a todo el que presta servicios al Estado en el concepto de servidor público, responde además, al propósito de alcanzar la igualdad ante la Ley, así en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma de mil novecientos ochenta y dos a la Constitución, en donde se establece que:

¹⁷ Martínez Morales, Rafael I. Ob.Cit., P.342.

La obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficiencia es la misma para todos los servidores públicos, independientemente de su jerarquía, rango o lugar de empleo, cargo o comisión que realiza.

1.6.2. Artículo 108 Constitucional.

En nuestra legislación el artículo 108 de nuestra Carta Magna establece en su párrafo primero que:

“...se reputarán 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...”

Del análisis de este texto constitucional se desprende que el término más genérico que se utiliza es el de “servidor público”, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral.

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

Al respecto se puede apreciar que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser

acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, mientras que, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el ejercicio indebido de Fondos y Recursos Federales.

La Constitución de los Estados de la República, precisará, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidor público a quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados o Municipios.

Antes de la reforma de mil novecientos ochenta y dos, el Capítulo Cuarto de nuestra Constitución Federal, distinguía a los altos funcionarios de los funcionarios y empleados. Los altos funcionarios estaban determinados a la propia Constitución y eran los sujetos del juicio político y del fuero. En cambio, nunca se ha establecido con claridad quiénes eran los funcionarios y quienes los empleados, ni en la Constitución, ni en sus Leyes Reglamentarias.

Con la sustitución del término funcionario público por el del servidor público se trata de establecer un criterio uniforme en cuanto a la responsabilidad en que pueden incurrir, quienes están ligados a la función pública independientemente de su posición jerárquica.

Otro criterio de distinción puede ser encontrado en los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se considera como funcionarios de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamentos, Secretarios Generales, Jefes y Subjefes de oficina, Sección de Mesa, respectivamente. Sin embargo ambos preceptos son

enunciativos, ya que concluyen señalando “y los demás funcionarios que establezcan el Reglamento Interior respectivamente y otras disposiciones legales”.

Por todo lo anterior, es de retomarse el concepto señalado en la Constitución ya que considera como Servidor Público, a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1.6.3. Artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se indica: “Son sujetos de esta ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos públicos federales.”

Esta Ley destaca la participación del “Servidor Público”, en particular con el ejercicio de la función pública, sujetándose a régimen especial a partir de un catálogo de obligaciones específicas que sólo son atribuibles a quien participa en el ejercicio de la función pública.

Cabe hacer mención, que este citado artículo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, considera como sujetos de la misma, a los servidores públicos mencionados en el artículo 108 Constitucional, párrafo primero, agregado al final “todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”, supuesto en

el cual caen todos los que se encuentran desempeñando un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal.

Para esto, y a efecto de establecer quien es considerado como un servidor público, sirve de apoyo el siguiente criterio jurisprudencial que indica:

SERVIDORES PÚBLICOS, COMPROBACIÓN DEL CARÁCTER DE. *Para acreditar el carácter de servidores públicos de los acusados, no es la prueba documental, correspondiente a sus respectivos nombramientos, la única para demostrar el elemento a que se refiere el artículo 222, fracción I del Código Penal, sino que basta que por cualquier medio conste, de manera indubitable, que sea está encargado de un servicio público.*
TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.¹⁸

Finalmente, considero que un servidor público no sólo es aquel que realiza un cargo, comisión o empleo en forma permanente, normal y ordinaria dentro de la Administración Pública Federal, sino de igual manera aquellos que participan en forma eventual o transitoria en las funciones del Estado, y que por tanto, todos son sujetos de la Ley de Responsabilidades.

Por consiguiente, el servidor público es aquel que con el desempeño de su empleo, cargo o comisión, contribuye a la realización de la función pública del Estado, en cualquiera de las actividades que legalmente tenga asignadas y en cualquiera de sus ámbitos de competencia, debiendo destacarse siempre la función pública, y no el beneficio propio, debiéndose conducir siempre con legalidad, entendiéndose ésta como el deber de ajustarse a la Ley.

Puesto que la legalidad en el ejercicio de la función pública, además de responder a un interés particular, queda

¹⁸ Semanario Judicial de la Federación., Séptima Época., parte 205-216 Sexta Parte, P. 491.

establecida como un interés general, apegados siempre a los artículos 14 y 16 Constitucionales.

De tal forma que la actuación de un servidor público que lesiona el ejercicio de la función pública, se hará acreedor a una sanción.

De ahí que la frecuencia de servicio ejercido por el servidor público debe reunir las condiciones de "responsabilidad", realizando su trabajo con cuidado y esmero, sujetándose a las Leyes y Reglamentos; "continuidad", es decir desempeñar sus labores durante el tiempo que fijen los horarios, reglamentos interiores de trabajo o disposiciones administrativas; "exclusividad", el empleado o servidor público debe desempeñar personalmente la función pública, por lo que no puede desempeñar otras actividades oficiales o privadas.

Asimismo con "honradez", pues es un valor que ha sido exigido a quienes se encuentran en el ejercicio del poder público, en especial a quienes tienen el manejo de los recursos públicos del Estado.

De lo anterior podemos mencionar la fracción III del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que señala:

"III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos".

Puede destacarse que no se puede utilizar al personal, dinero, vehículos, instalaciones, entre muchos otros, para los usos y fines personales, sino para el servicio público y de carácter oficial.

Con "lealtad", hacia las Instituciones, preservando y protegiendo los intereses públicos de la nación, ya que de hacerlo así, son las propias instituciones las que, en la medida que la Ley les permite, para corregir las anomalías en el grado que se estimaren pertinentes.

Conduciéndose con "imparcialidad", esto es que todo servidor público debe desempeñarse sin preferencia alguna, motivo por el cual el ejercicio de la función pública no puede beneficiar a unos y perjudicar a otros, puesto que

"Los funcionarios no deben tener interés material de cualquier clase, en los actos, adjudicaciones o administración pública en general, donde tenga o tuviere la responsabilidad y vigilancia de los mismos. La función pública exige un completo desinterés de carácter patriótico o humanitario que sirve de estímulo a una eficiente labor; pero este desinterés no debe derivar de dádivas, influencia, recomendaciones y demás actos indebidos que las leyes sancionan. Acto igual a los usuarios".¹⁹

Cabe mencionar que nuestra Carta Magna también contempla este principio, al limitar privilegios de cualquier naturaleza, por lo que, con mayor razón los agentes del Estado deberán observarlo en su actuación.

Finalmente, todo servidor público durante el ejercicio de sus funciones debe manejar y utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con la mayor eficiencia, esto es, con el mayor cuidado, destinándolos exclusivamente al fin para el cual fueron proporcionados debido a que cualquier desvío va en perjuicio de la función del propio Estado.

Para lograr lo anterior se establece un código o catálogo de obligaciones las cuales se definen en las 24 fracciones del

¹⁹ Serra Rojas, Andrés. *Ob Cit.*, P. 424.

artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, conforme lo ordena el artículo 113 Constitucional, además, señala los procedimientos de investigación, de responsabilidad administrativa describiendo sanciones "adecuadas" para prevenir y castigar la irregularidad en el servicio público.

Las 24 obligaciones a que hace referencia el artículo 8° en resumen son:

- 1.- Falta de diligencia.
- 2.- Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos.
- 3.- Desvío de recursos y presupuestos.
- 4.- No proporcionar cuentas claras de las funciones encomendadas.
- 5.- Descuido de documentos e información.
- 6.- Mala conducta y falta de respeto a las personas con quien se tenga relación como servidor público.
- 7.- No informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas a determinadas órdenes recibidas.
- 8.- Ejercer funciones que no le corresponden.
- 9.- Autorizar a un inferior jerárquico a faltar sin causa justificada.
- 10.- Intervenir en la contratación de una persona que haya sido inhabilitada.
- 11.- No excusarse ante el superior jerárquico en la atención de asuntos en que se tenga un impedimento.

12.- Recibir dinero o bienes de personas cuyo interés este afectado.

13.- Pretender obtener beneficios extras a las remuneraciones.

14.- Intervenir en la contratación de una persona cuando se tenga interés personal.

15.- No presentar su declaración del patrimonio.

16.- Desatender solicitudes de la Secretaría, del Órgano Interno de Control y su áreas.

17.- No hacer cumplir las obligaciones de este artículo.

18.- No denunciar a servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones.

19.- Proporcionar la información solicitada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

20.- No celebrar pedidos o contratos cuando se tenga impedimentos para ello.

21.- Impedir la presentación de quejas y denuncias.

22.- No utilizar el cargo para obtener beneficios por conducto de otro servidor público.

23.- No adquirir bienes cuando se sabía que incrementarían su valor.

24.- Cumplir con toda la normatividad aplicable al servicio encomendado.

El incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dará lugar al procedimiento y a las

sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Determinándose en el artículo 13 de la citada Ley, que se deberá calificar como conducta grave, el incumplimiento a las fracciones VIII, X, XI, XII, XII, XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII, lo cual se traduciría en la imposición de una sanción mayor.

1.7. Corrupción.

La corrupción es un fenómeno social y como tal requiere soluciones que incidan en la forma de pensar, sentir y actuar de la sociedad; se trata de una parte fundamental de la cultura de un país.

La corrupción es definida por el Maestro Ignacio Burgoa como:

“Trastocar o alterar la forma de alguna cosa, echar a perder, depravar, dañar, podrir, sobornar o cohechar al Juez, o a cualquier persona con dádivas, estancar, vaciar, pervertir, incomodar, fastidiar, manchar o mancillar, alterar o trastornar algún asunto”²⁰.

Mientras que Stephen Morris la define como:

“El uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado”²¹.

²⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Ob. Cit.*, P. 104.

²¹ Morris Stephen D. *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*. Editorial Siglo XXI, México, 1992, P. 18.

Para superar la falta de eficacia, eficiencia, transparencia y probidad en la gestión pública se requiere actuar conforme a un orden previsto de acciones y responsabilidades a fin de instrumentar, controlar y evaluar lo programado para actuar con pertinencia, ratificando o corrigiendo rumbos.

Así, se ha establecido que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 la mejora del gobierno, la profesionalización de los servidores públicos, la honestidad y transparencia de la gestión pública deben incluir, desde la simplificación de normas, procedimientos y estructuras y el desarrollo del personal, hasta el castigo sin distinciones de las desviaciones y la información clara y oportuna.

Para lo cual se creó a través del Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de diciembre de dos mil, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, cuyo objetivo es coordinar los esfuerzos del Poder Ejecutivo al más alto nivel, para prevenir y combatir prácticas de corrupción e impunidad; sancionar conductas ilícitas; impulsar el rediseño de la Administración Pública Federal, la mejora de procesos y la calidad de la acción pública; y lograr la participación de la sociedad en un entorno de estrecha coordinación entre los tres órdenes de gobierno, a fin de construir una nueva cultura de lo público.

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 es la manifestación clara de prevenir actos de corrupción a través de una ética de servicio, de programas, sistemas y procedimientos transparentes y sencillos y de personal debidamente calificado. Pero también subraya la responsabilidad de castigar las conductas ilícitas, pero siempre en el marco jurídico que rige la actuación de la autoridad.

Una Administración Pública Federal confiable y transparente se construye aplicando la Ley y sancionando a los culpables.

En tal virtud, un programa debe ser más que la mera asignación de recursos. Es la secuencia congruente entre objetivos, estrategias y metas; la movilización de recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros; la simplificación y actualización de normas y regulaciones orientados a su cumplimiento; la definición de los responsables de su ejecución; y, los criterios para evaluar el desempeño.

Dicho Programa busca organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar su eficacia, eficiencia, y honestidad, hacer obligatoria la rendición de cuentas y propiciar la participación activa de la población.

Para la debida aplicación de recursos y el imperativo de un mejor gobierno, el Programa señala lo que se tiene que hacer, cuándo, cómo y dónde se realizara y quiénes se van a responsabilizar de sus resultados. En este contexto se fija 5 objetivos estratégicos:

- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.- El enfoque preventivo en el combate a la corrupción se estima fundamental para lograr el éxito, lo que transforma de raíz las estrategias anteriores más dirigidas a la corrección y el castigo. Además se busca impulsar el desarrollo administrativo y de los servidores públicos para que puedan actuar con estructuras, sistemas y procesos de calidad en un entorno de ética pública.
- Controlar y detectar prácticas de corrupción.- Centra la atención en el análisis y la mejora de los controles

internos en las instituciones, de manera principal en aquellos relacionados con sus aspectos sustantivos y en los críticos. Este esfuerzo se acompañará de los trabajos de vigilancia, evaluación y auditoría focalizados en el fortalecimiento de los mecanismos de control.

- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.- Premisa de la acción pública en la aplicación objetiva y sin distinción de la Ley para castigar conductas y hechos ilícitos, a partir de trabajos serios y sistemáticos de investigación, pero con pleno respeto de los derechos de los servidores públicos y de los particulares.
- Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.- Se pretende que el desempeño de las dependencias y entidades en su operación, la aplicación de recursos y los resultados que se esperan de ellas sean conocidos y de fácil comprensión para la sociedad. Por lo tanto, condición indispensable de la función pública, lo es el abrir los espacios que faciliten el involucramiento organizado de la población en el conocimiento y evaluación de sus tareas.
- Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.- Este objetivo se dirige a conocer, mantener y aprovechar de manera adecuada el patrimonio inmobiliario de la Federación.

Para lograr conducir el cambio, los tres órdenes de gobierno deberán ganarse la confianza de la sociedad a través de servicios de calidad, oportunos y eficientes, con un adecuado control y evaluación de la gestión pública, bajo un esquema que deje clara la responsabilidad de cada una de las instituciones de gobierno, pero que propicie la interacción y suma de esfuerzos a fin de alcanzar propósitos comunes.

Los programas y servicios públicos que son responsabilidad del Gobierno no siempre se han caracterizado por su pertinencia y calidad. Esto significa que no necesariamente están dirigidos a resolver necesidades de la sociedad y que su operación no se lleva a cabo con altos estándares de desempeño, cuya evaluación pueda hacer el ciudadano.

La dificultad para acceder a los servicios públicos federales, la falta de información sobre ellos y la discrecionalidad con la que se proporcionan, los largos tiempos de espera para su obtención y la ineficacia que caracteriza a una parte de ellos, son elementos inaceptables en el quehacer gubernamental.

En este contexto, la calidad e innovación deben ser formas de pensar y hacer las cosas que no dejen espacio a la ineficiencia; son procesos que garantizan resultados, mejora continua y una buena asignación de los recursos públicos.

La calidad significa también ejercer de manera pertinente los recursos de la sociedad; implica saberlos administrar, darles un destino claro y objetivo y lograr que generen valor agregado para el ciudadano. Cada peso que se ejerza en el servicio público debe contribuir a satisfacer necesidades de la población.

La capacidad de gestión y decisión en la Administración Pública Federal es realmente limitada; se requieren trámites y tiempos excesivos para contar con elementos fundamentales que garanticen su buena organización y funcionamiento. Por ejemplo, el número de informes que solicitaba la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal era abrumador y con pocos resultados prácticos, ya

que se enviaba la misma información a diversas áreas en formatos diferentes.

Lo cual debe cambiar de forma tal que, los servidores públicos y las instituciones garanticen resultados, el buen uso de los recursos públicos y prevengan la corrupción. Debiendo ser evaluado su desempeño de forma permanente en los temas y asuntos públicos de mayor relevancia, en combinación con la aplicación de normas, estructuras, sistemas y métodos de trabajo, con el capital humano y el comportamiento ético.

Para esto y en cumplimiento a lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se dio mayor énfasis a la autonomía real de los órganos de gobierno e internos de control de la Administración Pública Federal, procurando con ello fortalecer la transparencia y el arraigo de una cultura de honestidad y eficiencia con acciones preventivas y de detección y combate frontal a la corrupción.

La corrupción en México y en lo particular en la Administración Pública Federal, es un fenómeno muy complejo, el cual a la fecha ha sido difícil de abatir.

Las condiciones indispensables para hacer realidad la disminución sustancial de los niveles de corrupción y de lograr un Gobierno orientado a resultados, que funcione bien y use adecuadamente los recursos de la sociedad, necesita de diferentes estrategias a fin de, por un lado, conocer y evaluar su magnitud y por el otro, implantar políticas y acciones dirigidas a prevenirla y sancionarla acabando con la impunidad.

Para esto, el Gobierno Federal está realizando una amplia labor de información que sensibilice y comprometa a la comunidad a combatir la corrupción en los distintos ámbitos que actúa, desde el seno de la familia y el trabajo,

hasta el ámbito cultural y político, ya que, por ejemplo, conjuntamente con el Instituto Mexicano de Cinematografía y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, se están proyectando cuatro cortometrajes titulados "Cineminutos contra la Corrupción", que denuncian actos de corrupción, en los cuales, de alguna forma pudiéramos ser participativos.

Así mismo, está realizando una capacitación permanente a sus servidores públicos, la cual está orientada a fortalecer sus aptitudes y habilidades para elevar su productividad, así como para garantizar un desempeño transparente, ético y honesto, a través del marco del programa de capacitación de mejora de procesos a dependencias y entidades y a los órganos internos de control, como se indicó en el Tercer Informe de Gobierno del actual gobierno, de fecha 1º de septiembre de dos mil tres, al señalar que:

"en año dos mil dos, la Secretaría de la Función Pública capacitó a 1,577 servidores públicos de 52 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a través de 67 cursos y talleres llevados a cabo en los centros de capacitación en calidad. Asimismo, entre enero y julio de dos mil tres, se han capacitado a 1,373 servidores públicos de 83 dependencias y entidades mediante 66 cursos y talleres.

En materia de adquisiciones, obras públicas y bienes muebles, así como en sanciones a licitantes, proveedores, contratistas y notarios públicos de enero a agosto de 2003, se capacitó a 7,867 servidores públicos".

Por otro lado el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera es sin duda el proyecto de mayor alcance y trascendencia de la actual administración en materia de desarrollo de recursos humanos. Además, significa un cambio estructural de fondo de la Administración Pública Federal, ya que promoverá una nueva actitud en el servidor público, que permitirá vencer inercias y atender rezagos, para lograr así la mejora permanente de los servicios gubernamentales y

propiciar que las acciones de gobierno favorezcan el desarrollo de las actividades productivas y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

El diez de abril de dos mil tres, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual entró en vigor el doce de octubre de dos mil tres, y tiene el objetivo de establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

Esta Ley es obligatoria para las dependencias y los órganos administrativos desconcentrados de la Administración Pública Federal, con excepción de la Presidencia de la República, las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Seguridad Pública, así como la Procuraduría General de la República y otras instituciones con Ley de Servicio Civil, Médicos y Maestros, y aplica a los siguientes niveles: director general, director general adjunto, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y puestos de enlace.

En congruencia, se reformó el 10 de abril de dos mil tres, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a efecto de modificar la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por Secretaría de la Función Pública y conferirle atribuciones adicionales, entre ellas: dirigir el funcionamiento del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en todas las dependencias. Este Sistema comprende los subsistemas de planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, separación, y control y evaluación.

CAPÍTULO SEGUNDO.

AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES.

El procedimiento administrativo requiere normalmente para su formación estar supeditado para una serie de formalidades que dan al servidor público que realiza el propio acto la información necesaria para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía en cuanto a que la resolución no se dictará de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales.

Por lo que la imposición de las sanciones disciplinarias deben ajustarse a los procedimientos que las normas legales establecen; vinculándose luego entonces en los términos de los artículos 14 y 16 Constitucionales, obligándonos a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, emitiendo sus resoluciones con la debida fundamentación y motivación.

Este procedimiento se encuentra reglamentado sólo en sus aspectos básicos, por lo que en nuestra legislación mexicana encontramos ordenamientos que son aplicables de manera supletoria, tal como el Código Federal de Procedimientos Penales, para la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que el propio artículo 45 de esta Ley Federal, indica que las cuestiones no previstas en la citada Ley, así como la apreciación de las pruebas se observarán lo dispuesto por dicho Código, al no indicar cual sería el ordenamiento supletorio en materia administrativa, pues como bien sabemos este artículo se encuentra dentro del Título Tercero tocante al juicio político y al procedimiento para la

declaración de procedencia o desafuero. Sin embargo durante la vigencia de esta Ley, será aplicable el mencionado Código Federal, ya que algunas salas del entonces Tribunal Fiscal de la Federación hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, interpretando incorrectamente el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, han resuelto que la legislación aplicable al procedimiento administrativo en forma supletoria es el Código Federal de Procedimientos Penales y en consecuencia han declarado la nulidad de lo actuado, cuando se aplicó supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, por ser dicho procedimiento esencialmente de naturaleza civil y no penal, dando como consecuencia la emisión de la nulidad de acuerdo al criterios de interpretación jurídica o bien de carácter jurisprudencial, que indica:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y NO LAS DEL FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. *En las procedimientos de responsabilidad administrativa, que son instaurados conforme al Título Tercero, Capítulo I, de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, para investigar la conducta de los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones dejaron de cumplir con su obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y en su caso fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva, es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, porque en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expresamente se establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observaran las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, lo que excluye la aplicación para ese efecto del Código Federal de Procedimientos Civiles, sin que lo*

impida el hecho de que el citado precepto se encuentre contenido en el Capítulo IV, del Título Segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III, de este mismo Título, que se refieren al procedimiento en el Juicio Político; porque al no existir en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ninguna otra disposición relativa a la supletoriedad, nada permite concluir que en los demás casos sea aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles; de ahí que sea el ordenamiento adjetivo penal, el aplicable supletoriamente para la sustanciación y resolución, de todos los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades, incluyendo el relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.²²

Sin embargo la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya señala en su artículo 47, al Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los títulos Segundo y Tercero de la propia Ley.

Así pues al hablar de los órganos que conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son competentes para aplicar la citada Ley, se encuentra dentro del artículo 3° fracción III, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública, de quien dependen jerárquica y funcionalmente los Titulares de los Órganos Internos de Control y de Responsabilidades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, quienes están facultados para aplicar de igual forma la Ley de Responsabilidades, de acuerdo a lo señalado en los artículos 63 y 64 del Reglamento Interior de dicha Secretaría.

²² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III-Marzo, P. 466.

2.1. La Secretaría de la Función Pública.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, nos establece obligaciones para quienes fungen como servidores públicos desempeñando un empleo, cargo o comisión en el sector público, así también un procedimiento que va de la mano de lo anterior, al determinar la existencia o inexistencia de la responsabilidad administrativa; aplicando sanciones, a efecto de castigar al responsable de una infracción y el de prevenir nuevas violaciones.

Para lograr lo anterior, es necesario que el incumplimiento de las obligaciones establecidas por la citada Ley, debe darse a conocer a los Órganos Internos de Control y a la Secretaría de la Función Pública; mediante una Queja o Denuncia.

Por lo tanto, es ahora la Secretaría de la Función Pública, quien tiene de conformidad con el artículo 37, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras atribuciones la de:

"XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida"

Por lo tanto y a través de su Contraloría Interna, deberá recibir las quejas y denuncias por infringir las obligaciones y por la inobservancia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como el practicar investigaciones sobre sus actos y fincarles las responsabilidades a los servidores públicos adscritos a dicha

Secretaría, e imponer las sanciones administrativa que correspondan.

Instruir y resolver los recursos o medios impugnativos que procedan o hagan valer los servidores públicos, respecto de las resoluciones mediante el cual se les impuso alguna sanción administrativa.

Podemos concluir entonces que la Secretaría sólo puede aplicar las sanciones administrativas señaladas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, observando las reglas contenidas en el artículo 16, y deberá tomar en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, a que se refiere el artículo 14 de la misma Ley; y por último conforme al artículo 17 de la Ley invocada, podrá imponer las sanciones de los Contralores Internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables, así como cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

Por otro lado, la Secretaría de la Función Pública a través de la Dirección General de Atención Ciudadana, establecerá, en coordinación con la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las políticas, bases, lineamientos y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos; así mismo recibirá las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, practicando en su caso las investigaciones que se requieran para su

integración, y turnarlas para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del procedimiento disciplinario respectivo hasta su resolución, entre otras acciones;

2.2. El Órgano Interno de Control.

Es un órgano fiscalizador que forma parte de una estructura orgánica, y que en materia de responsabilidades están facultadas para *"llevar a cabo las funciones de vigilancia, control y aplicación de las sanciones por las responsabilidades en que incurrieran los servidores públicos"*²³; así mismo, Sergio M. Ortiz Soltero señala que *"A estas unidades administrativas les corresponde, en términos generales , prevenir, vigilar, apoyar y sancionar, en su caso, mediante la evaluación y comprobación, la actuación del servidor público"*²⁴, de la cual su Titular depende jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, de conformidad con lo señalado en los artículos 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 60 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, que indican:

"Art. 37. A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría

²³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, S.A., 3ª. Edición, México, 1999, P. 158.

²⁴ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, S.A., México, 1999, P. 146.

General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría"

"ARTÍCULO 60.- *El Titular de la Secretaría designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los delegados y subdelegados ante las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados, así como ante la Procuraduría General de la República, y a los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.*

Con el mismo propósito designará a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados, Procuraduría General de la República, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, y fideicomisos públicos, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, en los términos a que se refiere el artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. "

Titulares a quienes también se le denomina Contralor Interno y es el *"Funcionario del gobierno encargado de vigilar que se cumplan los lineamientos e inspeccionar que se observe la normatividad en materia de planeación, programación, presupuestación, registro, control, evaluación y auditoría. Es por lo tanto, el principal responsable de la actividad contable de una dependencia o entidad pública, así como de vigilar que su operación se realice con eficacia y eficiencia, ya que debe emitir y recomendar las medidas correctivas con oportunidad, y en su caso de haber anomalías, señalar las responsabilidades que procedan con*

base en las leyes aplicables.”²⁵, que tendrán las facultades señaladas en el numeral 63 del citado Reglamento Interior, que en materia del presente trabajo, son:

“ARTÍCULO 63. Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

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

II. Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, órganos desconcentrados y entidades y la Procuraduría General de la República, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, así como la Tesorería de la Federación, conforme a lo dispuesto por la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, fincando cuando proceda los pliegos de responsabilidades a que hubiere lugar, salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada;

III. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos, y de revisión

²⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ob. Cit., P. 103.

que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como en contra de aquellas resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de dichos ordenamientos, que emitan los titulares de las áreas de responsabilidades;

IV. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría, así como expedir las certificaciones de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;

...VII. Emitir cuando resulte aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la autorización a que se refiere la fracción XXIII del artículo 47 de dicha Ley, en los demás casos se estará a lo previsto en el artículo 8, fracción XX de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

VIII. Recibir, tramitar y dictaminar, en su caso...las solicitudes de indemnización de los particulares relacionados con los servidores públicos...;

X. Denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio órgano interno de control que el Titular de éste determine expresamente en cada caso, los hechos de que tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, e instar al área jurídica respectiva a formular cuando así se requiera, las querellas a que hubiere lugar;...".

Sin embargo, y al ser los Órganos Internos de Control parte de la estructura de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, sus funciones están reguladas en los reglamentos interiores de cada dependencia y por los Estatutos Orgánicos y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, para las entidades, al indicar en su artículo 62, respecto de la materia del presente trabajo, lo siguiente:

“Art. 62. Los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, de acuerdo a las bases siguientes:

I.- Recibirán quejas, investigarán y, en su caso, por conducto del titular del órgano de control interno o del área de responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.

Dichos órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;...”

Así mismo, serán un apoyo a la función directiva en la toma de decisiones, basándose en los resultados que arrojen las revisiones que practica, en las cuales evalúa el uso adecuado de los recursos, el cumplimiento de las metas, objetivos y programas autorizados a las Dependencias o Entidades, así como la estricta observancia de las normas legales establecidas.

La función más importante para el presente trabajo es la referente a la recepción de quejas y denuncias, investigarlas y, en su caso, por conducto de su Titular o del Área de Responsabilidades, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de las entidades e imponer las sanciones aplicables en los términos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a las cuales da tramite conforme a la

normatividad establecida, y resolver los recursos o medios impugnativos que procedan y que se hayan hecho valer por los presuntos responsables.

De lo anterior podemos concluir que éste es un órgano de apoyo para el cumplimiento de las responsabilidades conferidas a servidores públicos de las Dependencias y Entidades de que se trate, gozando de "Autonomía", ya que las Contralorías Internas de cada Dependencia o Entidad serán competentes para imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos, adscritos a las mismas.

2.3. El Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, nos establece obligaciones para quienes fungen como servidores públicos desempeñando un empleo, cargo o comisión en el sector público, así también un procedimiento que va de la mano de lo anterior, al determinar la existencia o inexistencia de la responsabilidad administrativa; aplicando sanciones, a efecto de castigar al responsable de una infracción y el de prevenir nuevas violaciones.

Para lograr lo anterior, es necesario que el incumplimiento de las obligaciones establecidas por la citada Ley, debe darse a conocer a los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades, mediante una Queja o Denuncia.

A efecto de dar atención a lo anteriormente señalado, se estableció en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en su artículo 64, la facultad para conocer y

resolver al área de Responsabilidades, al señalar lo siguiente:

"ARTÍCULO 64. *Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control, tendrán en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados, o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:*

I. Los titulares de las áreas de Responsabilidades:

1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en el referido ordenamiento;

2. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las certificaciones de los documentos que obren en sus archivos;

3. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría;

4. Recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y realizar, cuando lo considere conveniente, investigaciones de oficio a partir de las inconformidades que hubiere conocido, en los términos de los artículos 68 y 86 de dichos ordenamientos, respectivamente, con excepción de

aquellas que por acuerdo del Secretario deba conocer la Dirección General de Inconformidades;

5. Con excepción de aquellos que conozca la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal en el ámbito de sus atribuciones de conformidad con lo establecido en la fracción IX del artículo 25 de este Reglamento, tramitar y resolver los procedimientos administrativos correspondientes e imponer las sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, e informar a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal sobre el estado que guarde la tramitación de los expedientes de sanciones que sustancie;

6. Instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades, así como en contra de las resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y someterlos a la consideración del titular del órgano interno de control;

7. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones, y

8. Las demás que les atribuya expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente".

El fundamento legal de ésta es el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el cual se indica que en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública

Federal, se establecerán "unidades específicas", a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, debiendo contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

De esta manera, el ciudadano puede presentar con absoluta libertad sus quejas y denuncias sobre presuntas irregularidades cometidas por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, derecho que es protegido por la misma Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, ya que un servidor público puede ser sancionado por inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, al quejoso o denunciante, con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes la formulen o presenten; por lo anterior, queda garantizado el que podrán exhibir las mismas a través de los mecanismos de captación que se han previamente establecido.

Dichas quejas y denuncias podrán ser presentadas tanto por ciudadanos como por los propios servidores públicos, relatando los hechos de los cuales han tenido conocimiento, estos últimos, es una obligación que tienen y que esta enmarcada en la fracción XVIII del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que les ordena:

"XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones Aplicables".

No obstante a lo anterior el Área de Responsabilidades una vez que cuenta con los elementos suficientes para determinar la responsabilidad, lleva a acabo el procedimiento disciplinario, como lo es el de citar al presunto responsable a efecto comparecer a la audiencia de Ley, indicada en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Y una vez desahogada dicha audiencia se desahogarán las pruebas que fueren admitidas y se resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes.

CAPÍTULO TERCERO.

MEDIOS DE CAPTACIÓN DE QUEJAS Y/O DENUNCIAS

3.1. Queja y/o Denuncia.

Todos los hechos presuntamente irregulares, y que se hacen del conocimiento de las autoridades, son denominadas por la Ley de la materia como quejas y denuncias, mismas que pueden implicar presunta responsabilidad por actos u omisiones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

El fundamento legal para dar la atención a las quejas y denuncias se encuentra estipulado en el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el cual se indica: En las dependencias y entidades se establecerán "*unidades específicas*", a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y/o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

De esta manera, el ciudadano puede presentar con absoluta libertad sus quejas y denuncias sobre presuntas irregularidades cometidas por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, mismas que pueden hacerse del conocimiento a través de diferentes mecanismos de captación, ya sea en forma directa, ante los órganos internos de control y áreas de quejas y responsabilidades de éstas, ubicadas en las dependencias y entidades; ante la Secretaría de la Función Pública, por conducto del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), por internet a través de su página, por correo o por fax.

Dichas quejas y denuncias podrán ser presentadas tanto por ciudadanos como por los propios servidores públicos, relatando los hechos de los cuales han tenido conocimiento; así como las que se deriven como resultado de revisiones de auditoría o de la interposición de inconformidades, en los procesos de adjudicación en materia de adquisiciones y obra pública.

Por lo cual, se llevará a cabo una investigación, para recabar los elementos suficientes para integrar el expediente y determinar la presunta responsabilidad en contra de algún servidor público y, en su caso, iniciar el procedimiento de responsabilidades, citándolo para que comparezca a la audiencia de Ley, indicada en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Y una vez desahogadas dichas audiencias, se procede emitir una resolución, valorándose todos los elementos de prueba, sobre la inexistencia de responsabilidad o la imposición al infractor de las sanciones administrativas correspondientes, consistentes en amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación y/o sanción económica.

3.1.1. Queja.

Primeramente es importante establecer su concepto:

"Acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público y manifiesta los agravios que con dicha conducta u omisión le causen".²⁶

²⁶ SECOGEF. Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidad en el Servicio Público, México, 1994. P.22

“Manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que los hace del conocimiento de la autoridad.”²⁷

De los anteriores conceptos, concluyo que la queja es la relación de hechos que haga un particular a la Autoridad, por actos u omisiones llevados a cabo por un servidor público, que presumiblemente viole normas jurídicas y/o administrativas y que lesione sus propios derechos.

A efecto de que las autoridades competentes puedan realizar la investigación correspondiente, el quejoso deberá proporcionar, de contar con ellos, los requisitos siguientes:

Sus datos personales: nombre, edad, domicilio, entidad federativa, municipio y localidad, teléfono, nacionalidad y documento que acredite su identidad, a falta de éste se anotará la carencia del mismo.

Datos del servidor público involucrado: nombre, cargo que desempeña, lugar de adscripción, (dependencia, entidad, Procuraduría General de la República u otra institución pública). De no contar con dicha información cualquier otro dato que facilite su identificación, como su media filiación, que podrá consistir en:

1. Sexo, estatura, complexión, edad aproximada, color de ojos, piel, cabello, tipo de boca, cejas, nariz y señas particulares, y
2. En su caso, color de uniforme con sus particularidades y descripción del vehículo.
3. Trámite y servicio que originó la queja o denuncia.

²⁷ SECODAM, Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos del Proceso de Atención Ciudadana, México, 2000. P.10

Hacer la narración de los hechos donde se redactará en primera persona, evitando incluir apreciaciones subjetivas, vagas e imprecisas y deberá contener:

1. Tiempo: día, mes, año y hora aproximada de los hechos;
2. Lugar: sitio específico donde se realizaron;
3. Modo o circunstancias de ejecución: narración progresiva y concreta de los hechos, se explicará con detalle el orden en que acontecieron, el trámite o servicio realizado, nombres de las personas involucradas y su participación (promoviente, acompañantes, servidores públicos o personas presentes);
4. Pruebas: Deberán vincularse aquellas que aporte u ofrezca el quejoso al transcribirse la narración de los hechos.
5. Ratificación: el compareciente podrá ratificar lo manifestado y firmará al calce y margen para constancia; sin que la falta de ésta sea impedimento para su trámite.

3.1.2. Denuncia.

Se tienen varias definiciones de lo que es una denuncia, de las cuales se indican las siguientes:

*"Acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad, la verificación o comisión de determinados hechos, con el objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la Ley o los reglamentos para tales hechos..."*²⁸

²⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., 8ª. Edición, 1995, Tomo de la letra A-H, P. 899.

*“Acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento a la autoridad respectiva el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, aun cuando dichos actos u omisiones no le originan agravios personales”.*²⁹

*“Manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, que se hacen del conocimiento de la autoridad por un tercero.”*³⁰

En base a los anteriores conceptos, puedo concluir que la denuncia es una narración de hechos que haga un particular a la Autoridad, de actos u omisiones llevados a cabo por servidores públicos, que presumiblemente viole normas jurídicas y/o administrativas y que lesione derechos de terceros.

Es importante señalar que aún y cuando sea presentada una denuncia, ésta deberá estar soportada por elementos o indicios que permitan a la autoridad llevar a cabo las investigaciones correspondientes, precisando las circunstancias de tiempo, lugar y modo de ejecución del hecho que se presume irregular, en que se encuentre involucrado un servidor público.

3.2. Resultado de Auditoría.

A fin de procurar una administración pública transparente, honesta, eficiente y de rendición de cuentas, se realizan, en materia de inspección, control, evaluación y transparencia en el ejercicio del gasto, revisiones a través de instancias fiscalizadoras federales facultadas para tal efecto,

²⁹ SECOGEF. Ob. Cit., P.22

³⁰ SECODAM. Ob. Cit., P.10

así como de despachos independientes designados por la Secretaría de la Función Pública.

Es por ello que la propia Secretaría de la Función Pública, se le ha otorgado la facultad para organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por lo tanto, es importante precisar esta función que realiza la Secretaría, denominada como "Auditoría Gubernamental" y que se ha definido como: "Revisión y examen que lleva a cabo la Secretaría y la Contaduría Mayor de Hacienda a las operaciones de diferente naturaleza, que realizan las dependencias y entidades del Gobierno Federal, Estatal y Municipal en el cumplimiento de sus atribuciones"³¹.

Por lo que se efectuarán auditorías, con base en la evaluación de riesgos y podrán ser administrativas, operativas, financieras, de legalidad, sustantivas, de sistemas, entre otras, por lo que sus objetivos, alcances, enfoques, fuerza de trabajo, y período de ejecución, deberán aportar como valor agregado a las áreas, procesos, programas y funciones revisadas, mejoras administrativas y/u operativas que contribuyan al logro de los objetivos y metas de las instituciones de la Administración Pública Federal.

Para su programación se deberá considera lo siguiente:

- Las áreas y procesos críticos a la corrupción, o programas de alto riesgo, que de acuerdo con la investigación previa y el Modelo de Administración de Riesgos se determine que deban ser revisados y mejorados en sus controles.

³¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ob. Cit., P. 44.

- Las prioridades definidas, en su caso, de manera conjunta entre el titular de la institución y el Órgano Interno de Control, para programar auditorías en procesos, áreas o programas críticos previamente determinados.
- Asuntos de interés de una autoridad superior o del público en general, para informar o emprender acciones de tipo administrativo, jurídico o civil, según corresponda.
- Solicitudes específicas de la Secretaría de la Función Pública, del titular de la institución en que actúa el Órgano Interno de Control o de otra instancia facultada.
- Unidades administrativas, sucursales, regionales, delegaciones, según corresponda, de la propia institución, o bien a otras entidades coordinadas que no cuenten con Órgano Interno de Control propio.
- Proyectos apoyados parcial o totalmente con recursos provenientes de instituciones financieras internacionales

3.2.1. Realizadas por el Órgano Interno de Control

Aún cuando el Gobierno Federal ha implementado el Programa de Fortalecimiento del Control Interno, el cual se ha constituido en una actividad sustantiva y permanente que busca complementar la función de fiscalización de los Órganos Internos de Control, con un enfoque preventivo que privilegia el fortalecimiento de los controles internos en los procesos, sistemas y programas gubernamentales, y se apoya en la evaluación de riesgos y la adopción de mejores prácticas.

Estos Órganos Internos de Control continúan con su función fiscalizadora, para lo cual tienen que elaborar su Plan

Anual de Trabajo, donde determinarán las auditorías, a través de las cuales se podrán detectar desviaciones respecto a los preceptos normativos, así como para sugerir acciones específicas orientadas a su oportuna y total corrección y, en su caso, integrar el expediente de presunta responsabilidad, para sancionar a los infractores por supuestos actos de corrupción.

3.2.2. Determinadas por el Órgano Superior de Fiscalización

El Poder Legislativo creó y dotó a la Auditoría Superior de la Federación de un marco jurídico adecuado para el desarrollo de sus actividades, debiendo promover la transparencia, la eficiencia y mejora continua de los servicios públicos, garante para el Poder Legislativo y la sociedad en general, de que los recursos del pueblo son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia.

Por lo tanto la Auditoría Superior de la Federación, en su carácter de entidad de fiscalización superior de la Federación, fue creada para apoyar a la H. Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta Pública Federal, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados por el presupuesto y constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno.

Este ente fiscalizador debe informar de manera veraz y oportuna a la H. Cámara de Diputados y a la sociedad, sobre el resultado de la revisión, del origen y aplicación de los recursos públicos, del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos,

y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales.

Para lo cual debe efectuar la revisión de la Cuenta Pública Federal con objetividad, imparcialidad y oportunidad para merecer la confianza y credibilidad de la H. Cámara de Diputados y de la sociedad, fomentando gestiones públicas responsables, orientadas a la obtención de resultados y a la satisfacción de las necesidades de la población; proponiendo la solución de problemas estructurales y de identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas.

Tiene planteada como línea de acción la atención de las áreas estratégicas siguientes:

1) Áreas Generadoras de Corrupción

Eliminar el exceso de burocracia, la tramitología y la discrecionalidad en la toma de decisiones, para ganarle el paso a la corrupción.

- Detectar áreas generadoras de actos de deshonestidad.

Evalúa los procesos para la obtención de permisos, documentos, concesiones y licencias, así como el pago de facturas, adjudicación de contratos y otras gestiones, mecanismos de supervisión, procedimientos de autorización y normatividad aplicables.

Emitir opiniones sobre la forma en la que el exceso de trámites propicia la comisión de irregularidades.

Proponer esquemas de simplificación administrativa a favor de la transparencia y la productividad.

Establecer sistemas de seguimiento de las denuncias presentadas a esta entidad, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y a los órganos de control interno de los Poderes Legislativo y Judicial, y de los entes públicos autónomos, relacionadas con presuntos actos de corrupción, incluyendo las manifestadas a través de los medios de comunicación.

2) Mejores Prácticas Gubernamentales

La Auditoría Superior de la Federación debe procurar ser una institución más impulsora de la calidad de la gestión pública, que correctora y sancionadora de irregularidades.

Esta última parte se refiere, principalmente, a la lucha contra la corrupción, que es fundamental.

El sentido de la actuación fiscalizadora tiene que ver con el establecimiento de sistemas de control eficaces que cierren los espacios a la comisión de actos indebidos, pero que abran las puertas al mejoramiento de las prácticas gubernamentales.

La fiscalización debe analizar si la ejecución del mandato popular, expresado en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, se cumple no sólo con honestidad y honradez, sino con eficacia, economía y eficiencia.

3) Seguridad Laboral de los Servidores Públicos

Dar estabilidad laboral a los empleados públicos, a través del establecimiento de un servicio civil de carrera, a fin de que los niveles de supervisión y mandos medios cuenten con la protección necesaria para desempeñar adecuadamente su encargo.

La seguridad laboral de los servidores públicos es, simultáneamente, un asunto de justicia social y un requisito para promover la capacitación y profesionalización de los trabajadores y, en consecuencia, la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Entre otras opciones, el servicio civil de carrera ofrece un modelo de administración de recursos humanos con un marco normativo que fija reglas para la selección, ocupación y promoción de puestos y genera condiciones de equidad e incentivos que permiten el desarrollo y permanencia del personal.

En el ámbito de competencia de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, promover la adopción de este tipo de modelos forma parte de la estrategia para alentar el comportamiento ético de los servidores públicos y la excelencia en el desempeño institucional.

Calificar el desempeño de todos los funcionarios y empleados de la administración pública. Crear conciencia, así como arraigar la cultura de la rendición de cuentas en todos los ámbitos de la gestión pública.

5) Rendición de Cuentas

Los funcionarios públicos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, porque manejan recursos que son de ella.

Debe existir una rendición de cuentas clara y transparente en todos las esferas, niveles y funciones de la administración pública, como elemento fundamental de la democracia plena.

Impulsar la cultura de la rendición de cuentas es una tarea obligatoria, parte esencial de una verdadera Reforma

del Estado. La rendición de cuentas es hoy el vínculo que mantiene la legitimidad de los estados democráticos y uno de los mecanismos sin el cual sería imposible el equilibrio entre los poderes. Por ello es primordial arraigarla en el servicio público, sobre todo, en los responsables del manejo de los recursos del pueblo.

Reforzar los mecanismos de control y supervisión institucionalizados, considerando que los organismos responsables de estas actividades son entidades públicas federales y por lo tanto sujetos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación. Contar con un equipo multidisciplinario que evalúe anualmente su desempeño y el cumplimiento de sus funciones sustantivas, para poder alertar al H. Congreso de la Unión sobre posibles contingencias e irregularidades que, eventualmente, pudieran conducir a situaciones de inestabilidad en los mercados financieros y cargas presupuestales adicionales. Programar revisiones en las instancias responsables de supervisar a instituciones financieras, bursátiles, aseguradoras, afianzadoras y de protección a ahorradores y usuarios de la banca.

Buscar el fortalecimiento de los órganos de control. Conocer y ponderar los resultados de las auditorías practicadas por los órganos internos de control y los auditores independientes, con el propósito de incrementar y complementar los alcances de la fiscalización y vigilar la adopción de medidas correctivas y preventivas que eviten la recurrencia de las anomalías.

Con esta mística de servicio y las acciones prioritarias señaladas, se busca dar cumplimiento a las expectativas generadas por el surgimiento de la Auditoría Superior de la Federación, con el fin de abatir gradualmente los rezagos históricos de la fiscalización superior. Así se pretende combatir institucionalmente la corrupción y la ineficiencia en el uso de los recursos públicos.

Del ámbito de Competencia y Organización de la Auditoría Superior de la Federación según su propio Reglamento Interior, al señalar principalmente lo siguiente:

"...Artículo 1o.- La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados es la entidad de fiscalización superior de la Federación que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública, así como las demás funciones que expresamente le encomienden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás ordenamientos legales aplicables."

Artículo 5o.-

...III. Solicitar la información que se requiera a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y a las personas físicas y morales, con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública;

X. Formular las recomendaciones y los pliegos de observaciones que deriven de los resultados de la revisión de la Cuenta Pública, las que remitirá a los Poderes de la Unión, a los entes públicos federales y a las entidades fiscalizadas, según corresponda;

XII. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades en que incurran los servidores públicos de los Poderes de la Unión, de los entes públicos federales y de las entidades fiscalizadas.

Artículo 6o.-

...VIII. Autorizar la solventación de las recomendaciones formuladas a los entes auditados con motivo de las revisiones que practique la Auditoría Superior de la Federación y que hayan sido plenamente atendidas;

XIII. Presentar denuncias y querellas en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores públicos y particulares, cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar un daño o perjuicio al Estado en su

Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

XVII. Promover las denuncias de juicio político a que se refiere la fracción XVI del artículo 74 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación;

Artículo 17.- La Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal estará adscrita al Auditor Especial de Cumplimiento Financiero y tendrá las siguientes atribuciones:

I. Practicar auditorías, visitas e inspecciones, conforme a los programas de trabajo aprobados por el Auditor Superior de la Federación, a fin de verificar que las operaciones de los ingresos y el ejercicio del gasto de las entidades paraestatales del Ejecutivo Federal se hayan ajustado a lo establecido en las leyes aplicables;

II. Requerir de las entidades paraestatales del Ejecutivo Federal sujetas a fiscalización, los estados financieros dictaminados por contador público independiente, para su análisis y utilización en la práctica de auditorías. En su caso, solicitar a los auditores externos las aclaraciones que se juzguen pertinentes;

IV. Requerir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo los informes elaborados por los comisarios o delegados de las entidades fiscalizadas..."

3.2.3. Despacho Externo.

La Secretaría de la Función Pública lleva a cabo la designación de los despachos independientes que realizarán auditorías para efectos de dictaminar los estados financieros preparados al cierre del ejercicio anual y otros trabajos especializados de revisión aplicables a las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, esta facultad para designar se encuentra otorgada en el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fracción X, al indicar:

Los servicios externos de auditoría, proporcionados por personas físicas o morales independientes, tienen como objetivo coadyuvar con los órganos facultados por Ley a ejercer la auditoría gubernamental en el cumplimiento de sus responsabilidades y atribuciones.

"Artículo 47.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;..."

3.3. Inconformidades presentadas por licitantes, proveedores o contratistas, por incumplimiento a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Las inconformidades pueden presentarse por las personas físicas o morales interesadas que participen en un procedimiento de adjudicación de contratos en materia de adquisiciones o de obra pública, y que consideren que sus derechos fueron afectados, bien sea por la emisión de algún acto de la convocante relativo a cualquier etapa o fase de adjudicación, tales como convocatoria, bases, junta de aclaraciones, primera y segunda etapa del acto de apertura de las proposiciones o por la resolución que contenga el fallo, así como por cualquier otra que contravenga las disposiciones de las Leyes de Adquisiciones o de Obras Públicas en dicha etapa o fases.

La atención y desahogo de estas solicitudes, se realizará por conducto de la Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Inconformidades y por los órganos internos de control, por conducto del Área de

Responsabilidades, facultad que le es atribuida a esta última en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, al señalarse en su artículo 64, fracción I, numeral 4, lo siguiente:

"ARTÍCULO 64.- *Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control, tendrán en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados, o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:*

1. Los titulares de las áreas de Responsabilidades:

...4. Recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y realizar, cuando lo considere conveniente, investigaciones de oficio a partir de las inconformidades que hubiere conocido, en los términos de los artículos 68 y 86 de dichos ordenamientos, respectivamente, con excepción de aquellas que por acuerdo del Secretario deba conocer la Dirección General de Inconformidades;..."

La atención y seguimiento de inconformidades persigue dos objetivos principales:

- a) Que el Estado realice contrataciones en las mejores condiciones del mercado; y,
- b) Dar confianza a los particulares por disponer de vías para hacer más equitativos los procedimientos de contratación.

3.3.1. Inconformidad.

La inconformidad es una instancia, a través de la cual, los particulares, que presuman actos u omisiones, que infrinjan las disposiciones relativas a la contratación de servicios, adquisiciones, arrendamientos y obras públicas, inciten a la autoridad competente.

Las personas interesadas podrán inconformarse por cualquier acto del procedimiento de contratación que contravenga las disposiciones que rigen las materias objeto de las leyes de adquisiciones y de obra pública; sin embargo, la inconformidad será improcedente cuando previamente se haya interpuesto otro medio de defensa en contra de los mismos actos.

La inconformidad será presentada, a elección del promovente, por escrito o a través de medios remotos de comunicación electrónica que al efecto ha establecido la Secretaría de la Función Pública, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que ocurra el acto o el inconforme tenga conocimiento de éste (artículos 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 83 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas), ya que si no lo hiciere así, precluye para los interesados el derecho a inconformarse, sin perjuicio de que la Secretaría o las áreas de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control puedan actuar en cualquier tiempo en términos de Ley.

El promovente deberá manifestar, bajo protesta de decir verdad, los hechos que le consten relativos al acto o actos que aduce son irregulares y acompañar la documentación que sustente su petición, pero la falta de protesta indicada, será causa de desechamiento de la inconformidad, lo cual se ha reforzado con el criterio adoptado por la Dirección General de Inconformidades de la Secretaría de la Función Pública, siendo este el siguiente:

"INCONFORMIDAD.- LA FALTA DE PROTESTA DE DECIR VERDAD, ES CAUSA DE DESACHAMIENTO. El artículo 98 de la Ley de Adquisiciones señala que el inconforme, en el escrito a que se refiere el primer párrafo del artículo 95 de la Ley en cita, deberá manifestar, bajo protesta de decir verdad, los hechos que le consten relativos al acto o actos impugnados y acompañar la documentación que sustente su petición. La falta de protesta indicada será causa de desechamiento de la inconformidad..."³²

Por otro lado, el acreditamiento de la personalidad del promovente, no será causa de desechamiento, ya que es una irregularidad en el escrito del inconforme, lo cual ha sido sostenido con el criterio jurisprudencial siguiente:

"PERSONALIDAD EN EL AMPARO, FALTA DE COMPROBACIÓN DE LA. La falta de comprobación de la personalidad de quien presente la demanda no es causa manifiesta de improcedencia, sino que debe considerarse como una oscuridad de la misma demanda y, por tanto, es procedente pedir su aclaración en los términos de la ley, y no desechar la demanda de plano."³³

Por lo que la autoridad deberá apereibir al inconforme, para que presente el documento con el que acredite tener la personalidad jurídica, en el procedimiento de la inconformidad interpuesta, ya que de no hacerlo así, se desechará la misma por la falta de interés jurídico.

La autoridad podrá de oficio o en atención a la presentación de una inconformidad, realizar las investigaciones que resulten pertinentes, a fin de verificar que los actos de cualquier procedimiento de contratación se ajustan a las disposiciones de la Ley de la materia, para lo cual podrá requerir información a las dependencias o entidades correspondientes, asimismo deberá hacerlo del

³² SECODAM, *Lineamientos y Criterios Técnicos de Inconformidades*, Apartado XVIII

³³ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda parte, Salas y Tesis Comunes, P. 2115-2116

conocimiento de terceros que pudieran resultar perjudicados, para que manifiesten lo que a su interés convenga.

Durante la investigación de los hechos se podrá suspender el procedimiento de contratación, como lo señalan los artículos 68 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 86 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

La autoridad dará aviso a la dependencia o entidad de la inconformidad presentada, acompañando copia de la misma, a efecto de que rinda un informe circunstanciado. La información que remita la dependencia o entidad se referirá a cada uno de los hechos manifestados por el inconforme, debiendo acompañar la documentación relacionada con el procedimiento de contratación y una vez concluidas las investigaciones, se deberá emitir la resolución correspondiente dentro de los treinta días hábiles siguientes, como lo señalan los artículos antes señaladas, la cual tendrá por consecuencia:

- 1.- La nulidad del acto o actos irregulares estableciendo, cuando proceda, las directrices necesarias para que el mismo se reponga conforme a esta Ley;
- 2.- La nulidad total del procedimiento, o
- 3.- La declaración relativa a lo infundado de la inconformidad.

En contra de la resolución de inconformidad que dicte la autoridad, se podrá interponer el Recurso de Revisión que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, impugnarla ante las instancias jurisdiccionales competentes. (artículos 69 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 87 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas)

En lo que respecta al recurso señalado, este será resuelto por el superior jerárquico de quien haya emitido la resolución a la inconformidad, esto es, que por cuanto hace a las resoluciones emitidas por las áreas de Responsabilidades, será el titular del Órgano Interno de Control quien resolverá el citado Recurso, de conformidad con lo señalado en el artículo 63, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, como ya fue transcrito en el punto 2.2 del presente trabajo.

Cuando en la Resolución a una inconformidad, se determine:

- 1.- La nulidad del acto o actos irregulares estableciendo, cuando proceda, las directrices necesarias para que el mismo se reponga conforme a esta Ley; o
- 2.- La nulidad total del procedimiento.

Se podrá dar inicio a una investigación, para determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa, a cargo de los servidores públicos involucrados en los procedimientos de contratación, por el incumplimiento a los artículos 7° y 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y, en su caso, se impongan las sanciones a que haya lugar, prevista en los artículos 13 y 16 de la misma Ley Federal.

Es importante señalar que de acuerdo a la información obtenida de la página en internet, de la Secretaría de la Función Pública (www.funcionpublica.gob.mx), al mes de agosto se habían interpuesto ante la Secretaría de la Función Pública y en los Órganos Internos de Control, un total de 1690 inconformidades, de las cuales se habían resuelto 1217, como a continuación se indican:

Convocante	Recibidas	En trámite	Resueltas
Secretaría de la Función Pública	459	75	384
Instituto Mexicano del Seguro Social	357	72	285
PEMEX Exploración y Producción	194	67	127
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	108	72	36
PEMEX Refinación	104	58	46
Comisión Federal de Electricidad	76	12	64
Otros Órganos Internos de Control	392	117	275
Total	1,690	473	1,217 ³⁴

3.3.2. Causas que originan la interposición de una Inconformidad.

Las principales causas que motivan inconformidades en los procedimientos de contratación, ya sea en materia de adquisiciones, como de obra pública son:

Respecto a la Convocatoria.

*“Convocatoria: Es la Invitación General e indeterminada que se formula a todos los posibles interesados en contratar con la Administración Pública”*³⁵.

- a) Costo excesivo de la bases de licitación
- b) Descripción inadecuada de los bienes, servicios o trabajos que sean objeto de la licitación.
- c) Establecimiento de plazos inferiores a los previstos por la Ley, para la presentación y apertura de proposiciones.

³⁴ Secretaría de la Función Pública. www.funcionpublica.gob.mx, octubre de 2003.

³⁵ Lucero Espinosa, Manuel. *La Licitación Pública*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, P. 42 y 43.

d) Que las modificaciones a la convocatoria, no se hagan a través del mismo medio utilizado para su publicación.

e) Requisitos de monto exagerado de capital contable, para el caso de contratación de obra pública.

En cuanto a las bases.

“Bases de licitación: Conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la Administración Pública, que contiene condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, que vienen a constituir verdaderas disposiciones de tipo reglamentario y contractual, ya que versan sobre el procedimiento licitatorio y al contenido del contrato a celebrar, creando con ellas derechos y obligaciones para Administración como para los licitadores, y, por ello, producen efectos jurídicos propios, que hacen que la licitante no pueda modificarlas después de haberse presentado las ofertas.”³⁶

a) Negativa de la convocante para autorizar la revisión, por parte del interesado, de las bases de licitación, previamente a efectuar el pago de las mismas.

b) Negativa de venta de las bases de licitación.

c) No señalar clara y detalladamente los criterios a emplearse para la adjudicación del contrato.

d) Especificaciones que concluyan en marca determinada, sin la debida justificación.

e) Plazo reducido para iniciar la prestación de los servicios, la entrega de los bienes o la iniciación de los trabajos.

f) Modificaciones que constituyen sustituciones o variaciones sustanciales de los bienes, servicios o conceptos de obra,

³⁶ Lucero Espinosa, Manuel. Ob. Cit., P. 146.

que fueron convocados originalmente, o bien la adición de otros distintos.

g) La utilización de mecanismos de puntos o porcentajes para la evaluación de las propuestas.

h) No señalar en las bases el lugar, fecha u hora para la visita al sitio de realización de los trabajos.

Derivado de la Junta de Aclaraciones.

a) Que no se de respuesta a las dudas que sean presentadas por los licitantes.

b) Que las modificaciones que se hagan, no se comuniquen a todas las personas que compraron bases, en los términos de Ley.

Por cuanto al acto de apertura de propuestas.

*"Presentación de propuestas: Presentación de ofertas que pueden hacer las personas que no tengan impedimento legal para realizar el suministro, obra o servicios licitados y que satisfaga los requerimientos de la convocatoria y bases respectivas."*³⁷

a) Que el acto de presentación y apertura de proposiciones, se realice en lugar, fecha u hora distintos a los señalados al efecto, sin que medie aviso alguno, en términos de Ley.

b) La aceptación de garantía que no corresponda al monto o forma solicitados.

c) Aceptación de ofertas de bienes extranjeros, cuando se trate de licitación nacional.

d) La autorización de la convocante para que se corrijan o modifiquen las propuestas.

³⁷ Lucero Espinosa, Manuel. Ob. Cit., P. 44.

- e) El hecho de no permitir a los licitantes firmar las ofertas de sus competidores.
- f) La negativa de entregar a los licitantes, copia del acta respectiva, en cualquiera de sus dos etapas.
- g) Cualquier desechamiento injustificado de propuestas.

Respecto al fallo.

*"Fallo: Es un acto de la Administración Pública que contiene la decisión unilateral del órgano convocante, que determina cuál es la propuesta mas ventajosa y, en consecuencia, la declara aceptada."*³⁸

- a) El diferimiento del fallo por más de 20 días naturales, contados a partir del plazo establecido originalmente, y de 40 días naturales para el caso de contratación de obra pública.
- b) Que el contenido del acta de fallo no reúna los requisitos mínimos establecidos por la normatividad.
- c) Que para la emisión del fallo se hayan considerado condiciones distintas a las contenidas en las bases de la licitación o en las propuestas presentadas por los licitantes.
- d) La falta de comunicación escrita a los licitantes, en la que se informe las causas por las cuales su propuesta no fue elegida.
- e) La decisión injustificada de declararse desierta la licitación.
- f) La negativa de la convocante a entregar el acta de fallo a los licitantes.
- g) Cualquier desechamiento injustificado de propuestas.

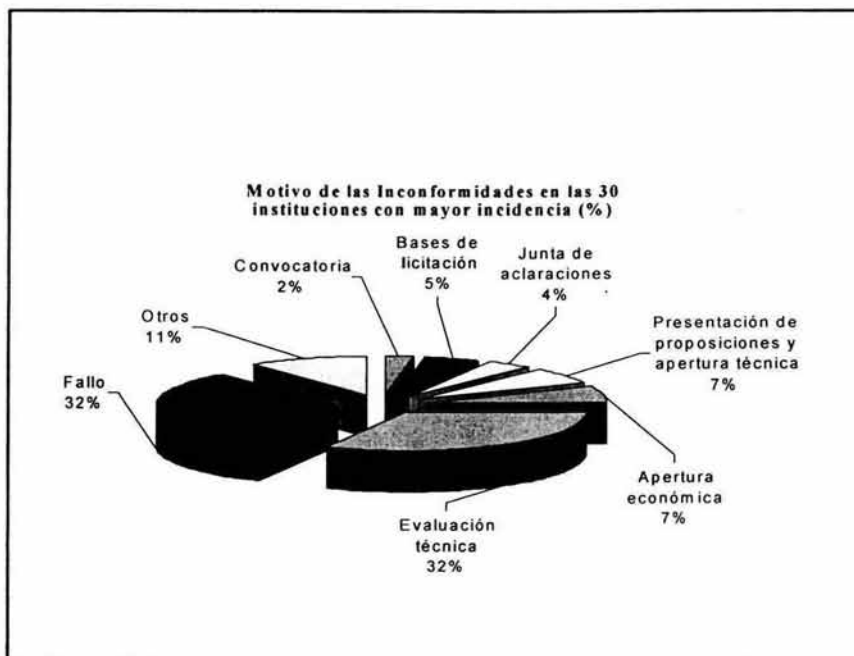
³⁸ Lucero Espinosa, Manuel. Ob. Cit., P. 55.

Referente a las garantías de cumplimiento.

*"Garantías: Forma establecida por la Ley para que la Administración Pública Federal, asegure el cumplimiento de las obligaciones contraídas con ella por los proveedores, arrendadores, prestadores de servicio o contratistas"*³⁹

a) Monto elevado de las garantías y forma de constituir las.

Las principales causas que motiva la interposición de una inconformidad, según información tomada de la página de internet antes citada, son en las siguientes etapas del procedimiento:



³⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Ob. Cit.*, P. 182.

3.3.3. Procedimiento de Licitación Pública.

La Licitación Pública es:

“un procedimiento administrativo por el cual la Administración Pública elige como contratante a la persona, física o jurídica, que le ofrece las condiciones más convenientes para el Estado” ⁴⁰

Asimismo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 134, ordena que los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administraran con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

⁴⁰ Lucero Espinosa, Manuel. Ob. Cit., P. 29.

Por lo que, de conformidad con los artículos 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados son las Mismas, según corresponda, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán adquirir bienes y contratar obras y servicios a que se refieren las citadas leyes, estableciendo los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, a fin de evitar favorecer a alguno de ellos, mediante los procedimientos de contratación que a continuación se señalan:

- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o
- III. Adjudicación directa.

Será la Secretaría de Economía, tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de la Función Pública, quien determinará el carácter nacional o internacional de los procedimientos de contratación y los criterios para determinar el contenido nacional de los bienes a ofertar, en razón de las reservas, medidas de transición u otros supuestos establecidos en los tratados.

Por lo tanto, las licitaciones públicas podrán ser, de conformidad con los artículos 28 y 30 de las citadas leyes, según corresponda:

1.- Nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir sean producidos en el país y cuenten por lo menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional, el que será determinado tomando en cuenta el costo de producción del bien, que significa todos los costos menos la promoción de ventas, comercialización, regalías y embarque, así como los costos financieros.

2.- Internacionales, cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjera y los bienes a adquirir sean de origen nacional o extranjero.

Solamente se deberán llevar a cabo licitaciones internacionales, en los siguientes casos:

a) Cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados;

b) Cuando, previa investigación de mercado que realice la dependencia o entidad convocante, no exista oferta de proveedores nacionales respecto a bienes o servicios en cantidad o calidad requeridas, o sea conveniente en términos de precio;

c) Cuando habiéndose realizado una de carácter nacional, no se presente alguna propuesta o ninguna cumpla con los requisitos a que se refiere la fracción I de este artículo, y

d) Cuando así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al gobierno federal o con su aval.

Las adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con esta última, se adjudicarán, por regla general, de conformidad con los artículos 27 y 28 de los ordenamientos legales antes mencionados, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, las cuales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, las cuales deberán cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 29 y 31 de los mismos ordenamientos, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores

condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la Ley de la materia.

Así mismo se emitirán las bases que se pondrán a disposición de los interesados, a partir del día en que se publique la convocatoria y hasta, inclusive, el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones, siendo responsabilidad exclusiva de los interesados adquirirlas oportunamente durante este periodo.

Las bases contendrán los requisitos indicados en los artículos 31 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 33 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados son las Mismas, según corresponda, siendo principalmente los siguientes:

- 1.- Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante.
- 2.- Fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación; fecha, hora y lugar de celebración de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones; comunicación del fallo y firma del contrato;
- 3.- Señalamiento de las causas de descalificación.
- 4.- Moneda en que se cotizará y efectuará el pago respectivo.
- 5.- La indicación de que no serán negociadas ni las condiciones de las bases ni las proposiciones presentadas.
- 6.- Descripción completa de los bienes o servicios, o de los conceptos de obra a ejecutar.
- 7.- Plazo y condiciones de entrega; así como la indicación del lugar, dentro del territorio nacional, donde deberán efectuarse las entregas, y respecto a ejecución de obra, la fecha de inicio y término de los trabajos.

8.- Condiciones de precio y pago, señalando el momento en que se haga exigible el mismo.

9.- Datos sobre las garantías; así como la indicación de si se otorgará y en que porcentaje el anticipo, el que no podrá exceder del cincuenta por ciento del monto total del contrato.

10.- Penas convencionales por atraso en la entrega de los bienes o en la prestación de los servicios, así como por los conceptos de obra no ejecutados de acuerdo al programa de trabajo presentado.

Los plazos para la presentación y apertura de proposiciones de las licitaciones, de conformidad con los artículos 32 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 34 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados son las Mismas, según corresponda, serán los siguientes:

Licitación	Plazo en días naturales	Reducción de plazo
Internacional	20 días	10 días
Nacional	15 días	10 días

Para la presentación y apertura de proposiciones, a que se refieren los artículos 34 y 35 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 36 y 37 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados son las Mismas, según corresponda, se llevará a cabo en dos etapas, en la primera, se recibirán las propuestas, tanto técnicas como económicas, procediendo sólo a la apertura de la propuesta técnica, las cuales unas vez analizadas por la convocante, determinará cuales de ellas cumplen con lo solicitado en bases, mismas que pasarán a la etapa económica, y de las cuales será abierta su propuesta, y se dará lectura al importe de dicha propuesta, y una vez hecho esto, se fijará fecha para dar el fallo correspondiente, donde se determinará la adjudicación del contrato respectivo, por

ser la propuesta solvente más baja y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si derivado de la evaluación económica se obtuviera un empate en el precio de dos o más proposiciones, la adjudicación se efectuará en favor del licitante que resulte ganador del sorteo manual por insaculación que celebre la convocante en el propio acto de fallo, el cual consistirá en la participación de un boleto por cada propuesta que resulte empatada y depositados en una urna, de la que se extraerá el boleto del licitante ganador. Este procedimiento deberá preverse en las bases de licitación.

Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno; sin embargo, procederá la inconformidad a que me he referido en el punto 3.3.1 del presente trabajo.

3.3.4 Excepciones a la Licitación Pública.

Aún y cuando por regla general, las dependencias y entidades, adjudicarán a través de licitación pública todas las adquisiciones, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, podrán optar por no llevar a cabo dicho procedimiento, y bajo su responsabilidad, celebraran contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, para lo cual deberá fundar y motivar, según las circunstancias que concurren en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Dicha contratación se llevará a cabo, de conformidad con lo señalado en los artículos 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

y 42 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados son las Mismas, según corresponda, cuando:

I. El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;

II. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales;

III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados;

IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la Armada, o sean necesarias para garantizar la seguridad interior de la Nación;

V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;

VI. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento;

VII. Se realicen dos licitaciones públicas que hayan sido declaradas desiertas;

VIII. Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada o se trate de trabajos de mantenimiento, restauración, reparación y demolición de inmuebles, en los que no sea

posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos, cantidades de trabajo...;

IX. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, semovientes y bienes usados... o se trate de trabajos que requieran de mano campesina o urbana marginada...;

X. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones cuya difusión pudiera afectar al interés público o comprometer información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal;

XI. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados y que la dependencia o entidad contrate directamente con los mismos, como personas físicas o morales;

XII. Se trate de adquisiciones de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución;

XIII. Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial;

XIV. Se trate de servicios profesionales prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;

XV. Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;

XVI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para producir otros en la cantidad necesaria para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la

dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda;

XVII. Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad, o

XVIII. Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación."

Así mismo y sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública, por lo que la suma de las operaciones que se realicen de esta manera, no podrán exceder del veinte por ciento del presupuesto autorizado a la dependencia o entidad en cada ejercicio presupuestal, para adquisiciones u obra pública.

3.3.4.1. Invitación a cuando menos tres licitantes.

El procedimiento de invitación a cuando menos tres licitantes se inicia con la entrega de la primera invitación a

los licitantes, ya que en este procedimiento no se requiere de la publicación de la invitación.

Las bases de la invitación a cuando menos tres licitantes, podrán entregarse gratuitamente, siempre que así se indique en la convocatoria e invitaciones, sino fuere así, el costo se calculará en base a los gastos que se realicen por concepto de reproducción de la documentación que se entregue.

El procedimiento para la adjudicación del contrato respectivo, a través de este procedimiento será el mismo que se sigue en la licitación pública, esto es, habrá un acto de presentación y apertura de proposiciones técnicas, el resultado de propuestas técnicas y apertura de los sobres económicos, donde se fijará los tiempos atendiendo al tipo de bienes o servicios requeridos, así como a la complejidad para elaborar la propuesta, y el fallo, donde se adjudicará al licitante que haya cumplido con lo solicitado en bases y ofrezca las mejores condiciones de compra o precios para la ejecución de una obra, o en su caso, de servicios.

Cuando se hayan declarado desierto dos procedimientos de esta naturaleza, celebrados al amparo de los artículo 41 y 42 de las Leyes de la materia, respectivamente, se podrá adjudicar directamente el contrato.

3.3.4.2. Adjudicación Directa.

La contratación a través de esta excepción a la licitación pública, podrá llevarse a cabo cuando, derivado de dos licitaciones públicas o dos invitaciones a cuando menos tres licitantes se hayan declarado desiertas, o cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establece en el Presupuesto de Egresos de la

Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el día , como se indica en su artículo 47, que a la letra señala:

"De las Adquisiciones y Obras Públicas

ARTÍCULO 47. Para los efectos de los artículos 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 43 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres personas, de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obras públicas y servicios relacionados con éstas, que podrán realizar las dependencias y entidades, serán los señalados en el Anexo 13 de este Decreto.

En el caso de las dependencias y los órganos administrativos desconcentrados listados en los capítulos de compras del sector público de los tratados de libre comercio, las contrataciones previstas por dichos tratados relativas a adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obras públicas y servicios relacionados con éstas, deberán licitarse cuando el monto de ellas supere cualquiera de los umbrales establecidos en los mismos, salvo que tales contrataciones sean incluidas como reserva a dichos tratados o se cumpla con algún supuesto de excepción a la licitación pública en los términos de los referidos capítulos.

Los montos establecidos deberán considerarse sin incluir el importe del Impuesto al Valor Agregado.

Será obligación de las dependencias y entidades publicar las adquisiciones y obra pública que realicen, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental."

Por cuanto hace a los importes que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deben observar para la adquisición o contratación de obra o servicios, éstos se determinan en base al presupuesto que les sean asignados, y una vez que se tenga designado éste,

se deberán apegar a los umbrales referidos en el anexo a que se refiere el citado artículo, siendo los siguientes:

Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

Presupuesto autorizado		Monto máximo total de cada operación que podrá adjudicarse directamente	Monto máximo total de cada operación que podrá adjudicarse habiendo invitado a cuando menos tres personas
Mayor de	Hasta		
	15,000	110	420
15,000	30,000	130	630
30,000	50,000	150	840
50,000	100,000	170	1,060
100,000	150,000	190	1,300
150,000	250,000	210	1,500
250,000	350,000	230	1,630
350,000	450,000	250	1,800
450,000	600,000	260	2,000
600,000	750,000	280	2,100
750,000	1'000,000	300	2,270
1'000,000		320	2,300

Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas

Presupuesto autorizado		Monto máximo total de cada obra que podrá adjudicarse directamente	Monto máximo total de cada servicio relacionado con obra que podrá adjudicarse directamente	Monto máximo total de cada obra que podrá adjudicarse habiendo invitado a cuando menos tres personas	Monto máximo total de cada servicio relacionado con obra que podrá adjudicarse habiendo invitado a cuando menos tres personas
Mayor de	Hasta				
	15,000	170	110	1,370	420
15,000	30,000	210	130	1,700	630
30,000	50,000	250	150	2,000	840
50,000	100,000	300	170	2,430	1,060
100,000	150,000	350	190	2,850	1,300
150,000	250,000	400	210	3,270	1,500
250,000	350,000	470	230	3,800	1,630
350,000	450,000	530	250	4,330	1,800
450,000	600,000	600	260	4,960	2,000
600,000	750,000	680	280	5,600	2,100
750,000	1'000,000	750	300	6,330	2,270
1'000,000		820	320	7,070	2,300

Para lo cual el área convocante, solicitará la cotización de los bienes, servicios u obra a ejecutar, a efecto de cumplir con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

3.4. Investigación Interna.

La Secretaría de la Función Pública mediante la estrategia de usuario simulado, ha efectuado verificaciones para evaluar los trámites y servicios públicos de mayor demanda ciudadana, dicho programa ha sido implementado en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, realizando operativos especiales, a efecto de, en su caso, levantar actas administrativas donde se involucran a servidores públicos en procesos administrativos, lo que permitiría fincar el procedimiento administrativo de responsabilidades por actos u omisiones en el cumplimiento de sus obligaciones.

Con este proyecto se pretende mejorar la calidad y transparencia de los servicios públicos; prevenir, detectar y combatir prácticas de corrupción y proporcionar información estratégica a los responsables de las oficinas de atención al público para la aplicación de acciones preventivas y correctivas, lo cual debe satisfacer las expectativas de los usuarios en tiempo, trato y costo.

CAPÍTULO CUARTO.

IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR INOBSERVANCIA A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

4.1. Resoluciones Administrativas.

El procedimiento administrativo culmina al recaer la resolución respectiva mediante la cual se sanciona a un servidor público o se declara la no existencia de responsabilidad. Resulta importante resaltar la necesidad de que todo procedimiento recaiga una resolución, a lo que el Diccionario Jurídico Mexicano, establece.

“La resolución administrativa es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa”⁴¹

Toda resolución administrativa es un acto administrativo de autoridad, pero existen actos administrativos que no tienen el carácter jurídico de verdaderas resoluciones administrativas. Son numerosos los casos en que la autoridad opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones.

Éstos son actos administrativos producidos por mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas, pero sin decidir ni resolver.

Las resoluciones emitas por la Secretaría de la Función Pública o por los titulares de los órganos internos de control

⁴¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ob. Cit., Tomo de las letras P-Z, P. 2820.

y del área de responsabilidades, deben constar por escrito, deberán resolver sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes, las cuales deberán estar debidamente fundadas y motivadas, entendiéndose por lo primero como que ha de expresarse con precisión el precepto legal al caso, y por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión de la resolución.

En algunas ocasiones las sanciones que se imponen no han sido idóneas en atención a la irregularidad cometida y la nocividad del sujeto que cometió la infracción para el sector público, de ahí que se presente un riesgo, consistente en que el procedimiento disciplinario no cumpla sus dos finalidades como la de prevenir futuras conductas que afecten el buen servicio de la administración pública a través del principio de ejemplaridad y el de imponer una adecuada sanción al que cometió la falta.

Por definición, una Resolución constituye una conclusión jurídica que hace el juzgador.

Esta determinación o conclusión, es consecuencia de todo el procedimiento; es lo que define el fondo y la forma de todas las etapas procedimentales y una vez valorada en cada una de las actuaciones se decide absolver o sancionar.

4.1.1. Estructura.

La resolución administrativa emanada de un procedimiento administrativo de responsabilidades, conserva en su estructura las cuatro grandes secciones o partes de las resoluciones judiciales; siendo estas las siguientes:

PREAMBULO

Es la parte de la resolución donde se indica el lugar y de la fecha, la autoridad que emite la resolución y los nombres de los involucrados.

RESULTANDO

En esta parte de la resolución en materia administrativa, se relatan los antecedentes de todo el asunto, refiriendo la posición de cada una de las partes, en el proceso de manera cronológica, así como, sus afirmaciones, los argumentos que ha esgrimido, y la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica de desenvolvimiento. En este caso se debe tener cuidado en precisar que la autoridad que emite la resolución no haga ninguna consideración de tipo estimativo, valorativo, ya que como se mencionó son acciones anteriores realizadas por las partes.

CONSIDERANDO

Los considerandos son la parte medular de la resolución; ya que después de haberse relatado en ella parte de los resolutivos todos los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones de la autoridad, es pues el resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias, y de lo que las pruebas hayan arrojado sobre la controversia.

PUNTOS RESOLUTIVOS

Los puntos resolutivos de toda resolución, es la parte final de esta, en donde se precisa de manera concreta si el sentido de la resolución es la inexistencia de responsabilidad o, si se acreditan los hechos irregulares, imponiendo al

infractor las sanciones administrativas correspondientes, resolviendo de esta manera el asunto.

El documento mediante el cual debe contener esta, además de cumplir con los requisitos formales como el constar por escrito, y reunir todos los puntos mencionados anteriormente, esta deberá precisar los hechos o situaciones que la motivan, los hechos y los preceptos legales que la fundan.

Una vez integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una clara convicción de los hechos, el procedimiento entra en la etapa de decisión, quien dará a conocer el resultado a través de la resolución, misma que deberá dictarse en un plazo máximo de treinta días hábiles después de concluidas las investigaciones y notificará dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, al jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico, por cuanto hace a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente hasta el día trece de marzo de dos mil dos, ya que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, señala los siguientes términos:

a) 45 días hábiles para emitir la resolución, donde determinará la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes. Este término podrá, por única vez, ampliar el plazo hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

b) Notificará la resolución, al servidor público implicado, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

c) Notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al Titular de la dependencia o entidad, según corresponda en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Estos plazos no afectan la legalidad del procedimiento, toda vez que los mismos no precluyen la acción de la autoridad, ya que en todo caso solo servirían para determinar la eficiencia de quienes tienen a su cargo el desarrollo del procedimiento, por lo que al respecto se cita la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia:

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OPORTUNIDAD PARA DICTAR RESOLUCIONES EN ÉL, DESPUÉS DE TRANSCURRIDO EL TÉRMINO DE TREINTA DÍAS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN II DEL CITADO PRECEPTO. El artículo 64, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece: "La secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento: ... II. Desahogadas las pruebas si las hubiere, la secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, a su representante designado por la dependencia y a su superior jerárquico."; de la transcripción anterior se advierte que el legislador no prevé sanción alguna para el caso de que el acto se dicte fuera del plazo de treinta días y además, ello no implica de ninguna manera, que si la autoridad administrativa no dicta resolución en dicho término, ya no puede hacerlo posteriormente, toda vez que de la lectura integral del referido numeral no se desprende que exista alguna sanción en caso de que no se dicte dentro del plazo, lo que conduce a concluir que aun después de los treinta días, la autoridad demandada está en posibilidad de dictar resolución en el procedimiento administrativo."⁴²

⁴² Semanario Judicial de la Federación, 9ª época, Tomo VIII-diciembre, P. 1077.

4.1.2. Legalidad.

La imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en lo que respecta a los actos administrativos, deben ajustarse al procedimiento que las normas establecen. La autoridad administrativa se encuentra relacionada con los términos de los artículos 14 y 16 Constitucionales, mismas que obligan a que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece en la siguiente Jurisprudencia:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE. *Para que la Autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca".*⁴³

En las resoluciones emitidas por las autoridades competentes, fundan y motivan la misma con los preceptos 108, 109 fracción III y 113 de nuestra Constitución Política, el artículo 37, fracciones XII y XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así mismo los artículos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como son los artículos 1º, 2º, 3º fracción III, 7º, 8º, 13, 16, 21 y 24 por mencionar algunos. Otro fundamento que se aplica son la Ley Federal de Entidades Paraestatales, cuando es aplicable, así como el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ahora Secretaría de la Función Pública, y en

⁴³ Semanario Judicial de la Federación, 7ª época, Segunda Sala, parte 30 tercera parte, P. 57.

su caso los Acuerdos y Decretos, que se expidan en la materia.

Considero necesario que las resoluciones administrativas además de ser debidamente fundadas y motivadas y que como tal no violan los preceptos constitucionales del 14 y 16 por encontrarse dentro de la estructura, y cumplen con los requisitos formales, como lo son el preámbulos, resultandos, considerandos, y por último los puntos resolutivos, si es necesario que nuestros servidores públicos se apeguen a la normatividad y dicten las mismas cumplimiento con los principios de Legalidad, Honradez y Eficacia.

4.1.3. Ejecutoriedad.

Es la ejecución o la realización de lo ordenado por las resoluciones. Si los administradores obligados a cumplir con una resolución administrativa no la cumplen de manera voluntaria, la autoridad puede imponerla o ejecutarla aun en contra de la voluntad de ellos.

"Para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación".⁴⁴

En los términos del párrafo anterior es de mencionarse que la resolución es la etapa final del procedimiento, pero también es importante establecer que la notificación de la resolución puede considerarse como una etapa inicial al

⁴⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Ob. Cit., P. 176

procedimiento sancionador, ya que la sola emisión de la resolución no trascendería sin la notificación.

Por lo tanto, para que una resolución surta efecto, además de encontrarse debidamente fundada y motivada, debe ser eficaz en su aplicación y notificación de las sanciones emitidas, conforme a lo señalado en la propia Ley de la materia, como en las leyes supletorias.

En nuestro ordenamiento jurídico establece que las resoluciones sancionatorias que hayan quedado firmes serán ejecutadas de inmediato, lo cual cumple con la naturaleza de todo acto jurídico administrativo.

Las resoluciones mediante las cuales se impongan las sanciones administrativas, pueden ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante un recurso de revocación.

Al respecto dicho recurso suspenderá la ejecución de la resolución al cual se haya recurrido, siempre y cuando se sujete a las reglas establecidas en el artículo 27 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo estas: Al tratarse de sanciones económicas, si el pago es garantizado en los términos del Código Fiscal de la Federación; en caso de las otras sanciones, se concederá, si se admite el recurso, sin que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente y, que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servidor público.

O en su caso, el servidor público que resulte responsable en los términos de las resoluciones administrativas, podrán impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.2. Sanciones Administrativas.

La responsabilidad de un servidor público, se debe entender que se trata de un servidor público que incumple una de las obligaciones en el servicio público, y cuyo incumplimiento se constituye en el hecho condicionante de una consecuencia jurídica, que en este caso es la aplicación de una sanción.

En la teoría General del derecho, se considera a la Sanción como:

*"... la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal."*⁴⁵

El artículo 109 fracción III de nuestra Carta Magna nos establece que las sanciones administrativas serán aplicadas a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten los principios de Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia que se observen en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Por su parte el artículo 113 del mismo ordenamiento, nos menciona que las sanciones además de las que establezcan las Leyes, consistirá en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas.

Lo anterior es con el fin de mantener el cumplimiento de las normas, reponer el orden jurídico que ha sido infringido y reprimir las conductas contrarias a las disposiciones legales.

⁴⁵ García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, 1974, P. 294

El artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece un conjunto de obligaciones a los que deban someterse a aquellos servidores públicos que desempeñan un empleo cargo o comisión en la Administración Pública Federal, y el incumplimiento de estas obligaciones dará lugar al procedimiento y a las sanciones correspondientes según la naturaleza de la infracción en que se incurra, mismas que establece el artículo 13 del citado ordenamiento.

Aún y cuando la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya no contempla como sanciones al apercibimiento privado o público, es importante hacer mención de estas sanciones, que si están establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pueden ser aplicadas por hechos u omisiones que se hayan realizado hasta antes del día trece de marzo de dos mil dos, puesto que al día siguiente entró en vigor la Ley primeramente citada.

Por lo tanto, es conveniente mencionar que dichas sanciones consisten en una corrección disciplinaria, a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate, que haga o deje de hacer determinadas actos u omisiones, en el entendido de que si no lo hiciere así, sufrirá una sanción mayor.

4.2.1. Amonestación privada o pública.

La amonestación consiste en una medida por la cual se pretende encausar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

Cabe mencionar que la sanción puede ser privada o pública; entendiéndose por privada, aquella que se impone en forma verbal, sin que se haga en presencia de testigos, pero que se le indique que se deberá conducir en cumplimiento a la ordenado en la Ley de la materia o en las disposiciones que conforme a ella se emitan; en tanto que será público cuando la autoridad estime conveniente imponerla, para suprimir prácticas que otros servidores públicos puedan llevar a cabo, misma que se hará en presencia de testigos y que se hará del conocimiento para suprimir prácticas en contravención a la Ley de la materia. La aplicación de estas sanciones serán por el jefe inmediato, como lo indica la fracción I, del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por otra parte la amonestación, es conocida también como una "llamada de atención", o bien una "advertencia o prevención" ante la comisión de un ilícito.

La Amonestación es una:

*"Corrección disciplinaria en materia de procedimiento, que se impone con el propósito de prevenir a los autores de las faltas disciplinarias para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento"*⁴⁶

La Amonestación no está definida en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no obstante a que el Código Penal Federal la define en su artículo 43; de esta disposición la amonestación tiene el propósito a que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, ejecutando al mismo tiempo una advertencia de que en caso de volver a realizarla se le considere como reincidente.

⁴⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Ob. Cit., P. 115

4.2.2. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año.

Consiste en prohibir a un servidor público, que realice sus funciones por un tiempo determinado, esta será por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año.

Con fundamento en el artículo 13, fracción II y 16, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se aplica por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.

4.2.3. Destitución del puesto.

Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado de su empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público por habersele encontrado responsable en los términos de la Ley.

Así mismo, esta sanción no hace ninguna distinción sobre la estabilidad laboral, es decir, no distingue trabajadores de confianza ni trabajadores de base, pero de acuerdo al señalamiento la destitución se podrá aplicar en ambos casos, pero siempre por resolución jurisdiccional.

En materia jurisdiccional han variado los criterios al respecto ya que se ha manifestado que la destitución debe demandarse por el superior Jerárquico, por lo que al respecto se cita la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia:

“SERVIDORES PUBLICOS. EL SUPERIOR JERARQUICO. ASI COMO EL CONTRALOR INTERNO DE UNA ENTIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, NO ESTA FACULTADO PARA APLICAR LA SANCION DE DESTITUCION DEL EMPLEO. De conformidad con lo establecido en el artículo 56 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, “la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior por el superior Jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas”, esto es, que el superior jerárquico está facultado, con forme a este artículo, a demandar laboralmente ante la autoridad que corresponda, la destitución de los servidores públicos, de acuerdo con los procedimientos correspondientes a la naturaleza de la relación y con la disposiciones respectivas, pero no a destituir por si mismo a dichos funcionarios implicados en alguna investigación relacionada con una responsabilidad administrativa. Ahora bien, si el artículo 57 de la propia ley, se refiere a que el contralor interno podrá aplicar, por acuerdo del superior Jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, éstas tienen que ser forzosamente aquellas que deban ser impuestas por aquel, como por ejemplo, el apercibimiento, la amonestación e incluso la suspensión, más no la destitución que, como ya se dijo, deberá ser demandada ante la autoridad laboral correspondiente. **CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**”⁴⁷

Por lo que para evitar la confusión entre el ámbito laboral y el administrador, sería indispensable que en materia administrativa sea firme la resolución en cuanto a la destitución, esto en cuanto a la potestad disciplinaria del Estado, toda vez, que al ejecutarse dichas resoluciones administrativas a la validación de la autoridad laboral, se desvirtúa uno de los elementos del poder jerárquico de los órganos públicos.

⁴⁷ Semanario Judicial de la Federación, 8A época, Tomo VII-junio, P. 430

4.2.4. Sanción económica.

Es la sanción que la autoridad administrativa impone al servidor público, cuando se ha comprobado que se causó un daño, perjuicio, beneficio o lucro por parte del servidor público sancionado al erario federal, teniendo como finalidad, el garantizar la reparar de dicho daño causado a la hacienda pública.

La imposición de esta sanción será a través de la Secretaría de la Función Pública, de los órganos internos de control y de las áreas de responsabilidades de las Dependencias y Entidades, cuando el lucro obtenido o el daño o perjuicio causado implique un incumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; así mismo, se aplicarán hasta tres tantos del lucro obtenido o de los daños y perjuicios causado; en ningún caso, la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucros obtenidos o de los daños o perjuicios causados. Y serán aplicadas por la Tesorería de la Federación, ya que se constituirán en créditos fiscales a favor del Erario Federal, y se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, en cumplimiento a los "Lineamientos y Procedimiento para el Control, Seguimiento y Cobro de las Sanciones Económicas, Multas y Pliegos de Responsabilidades", donde se indica que la ejecución de dichos créditos fiscales se realiza por las diversas Administraciones General, Regionales y Locales de Recaudación del Sistema de Administración Tributaria, ubicadas en toda la República.

Una vez impuesta la sanción económica, se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que

establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos, entendiéndose por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

De esa manera se deduce, que la base para determinar la sanción económica, es el beneficio o lucro indebido obtenido y el daño o perjuicio causado al patrimonio de la administración pública y de los particulares.

En razón a lo anterior se entenderá como lucro al:

*"Beneficio o provecho que se obtiene de algo."*⁴⁸

4.2.5. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

De manera etimológica diremos que la palabra inhabilitación deriva de la voz latina (in e inhabilis) inhabilis, inhabilitar, que significa:

*"Pena o castigo que priva de algunos derechos, o incapacidades para ejercer diversos empleos."*⁴⁹

Por su parte Rafael de Pina Vara, considera a la inhabilitación como:

*"La sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente."*⁵⁰

⁴⁸ Ediciones Larousse, S.A. de C.V. *Ob. Cit.*, P. 541.

⁴⁹ Real Academia Española. *Ob. Cit.*, Tomo II, letras H-Z, P. 1167.

⁵⁰ De Pina Vara, Rafael. *Ob. Cit.*, P. 321.

De conformidad con las definiciones anteriores se puede concluir que la inhabilitación es la declaración que prohíbe a una persona física ejercer u obtener ciertos empleos, oficios o cargos públicos de manera temporal.

En el ámbito de nuestro Derecho Administrativo, este concepto ha sido considerado atinadamente como una sanción administrativa cuyo efecto consiste en la prohibición temporal aplicada a un servidor público para volver a obtener o desempeñar empleos, cargos o comisiones en la Administración Pública, emitida por autoridad competente.

Será aplicada por Resolución Jurisdiccional, la cual será impuesta por la Secretaría de la Función Pública, el Titular del Órgano Interno de Control y por el Titular del Área de Responsabilidades de las Dependencias o Entidades, y será aplicada en los términos de cada resolución.

Cuando la infracción no implique lucro o cause daños o perjuicios, a la Entidad o Dependencia de que se trate, se impondrá al infractor de seis meses hasta un año de inhabilitación, pero cuando la sanción se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años, si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. En el caso de infracciones graves de los servidores públicos, además se les impondrá, la sanción de destitución, considerándose infracción grave al incumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones VIII, XI, XII, XIII, XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

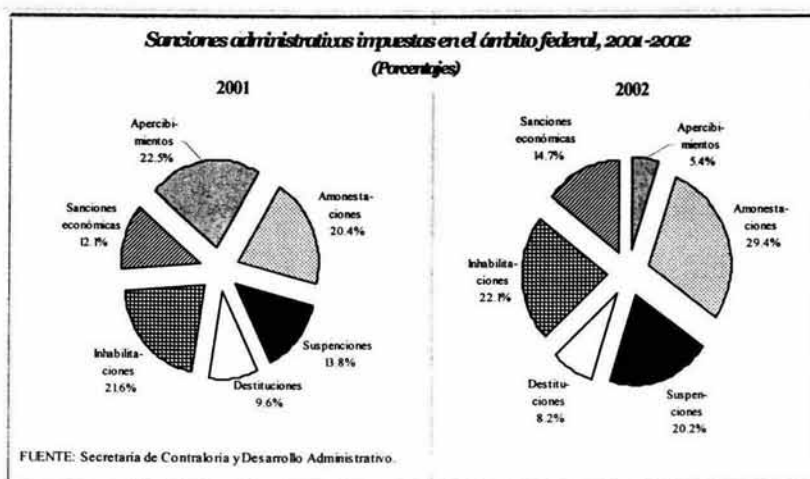
Es importante señalar que la Secretaría de la Función Pública ha sugerido que para evitar que los servidores públicos sancionados dejen de cumplir con la totalidad de las sanciones y en tratándose de las suspensiones e inhabilitaciones por todo el tiempo que la resolución lo ordena, al resolver debe señalarse en el considerando y resolutive correspondiente, que las sanciones impuestas en ese fallo, no coexistirán con ninguna otra de igual naturaleza, porque si el servidor público tiene más de una sanción de suspensión o de inhabilitación el cumplimiento de ambos fallos no puede ser simultáneo. De esta manera, al quedar señalado en la resolución, que no coexistirá esa sanción con otra igual, queda el servidor público infractor, sujeto a la situación real, como es que el sancionado esté en condiciones de cumplir dicha resolución, lo cual es dable si se encuentra cumpliendo una anterior, por lo que no puede contarse el comienzo del cumplimiento de la segunda suspensión o de la inhabilitación, sino hasta que haya sido satisfecha la primera, situación que ha sido tomado en base al siguiente criterio jurisprudencial:

"PENALIDAD, COMPUTO DE LA, EN CASO DE DOS CONDENAS. Si el acusado ha sido condenado a sufrir dos penas privativas de libertad, el cumplimiento de ambas no puede ser simultáneo; en consecuencia, no es violatoria de garantías la sentencia en la cual se señala una fecha a partir de la cual debe cumplirse la pena privativa de libertad, porque ello queda sujeto a la situación real, como es que el inculcado esté en condiciones de cumplir dicha condena, lo cual es dable si se encuentra purgando una anterior, por lo que no puede contarse el comienzo del cumplimiento de la segunda pena sino hasta que haya sido satisfecha la primera." TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO ⁵¹

⁵¹ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo IV Primera Parte, P. 259.

En materia de fincamiento de responsabilidades, en 2002 se impusieron 6,526 sanciones administrativas a 5,047 servidores públicos, cifras inferiores en 27.9 y 30.2 por ciento, respectivamente, con relación a 2001. Del total de sanciones administrativas impuestas en el ámbito federal, 353 correspondieron a apercibimientos, 1,919 amonestaciones, 1,317 suspensiones, 535 destituciones, 1,440 inhabilitaciones y 962 fueron sanciones económicas por un monto de más de 2,210.9 millones de pesos, cifra que presentó un incremento de 93.5 por ciento respecto al año anterior.

De lo anterior se puede observar que en general existió una disminución en la imposición de sanciones administrativas del año 2001 al 2002.



Mientras que durante el periodo enero-junio de 2003, se aplicaron 2,524 sanciones administrativas a 2,023 servidores públicos infractores, que se explica por la implementación de varias acciones preventivas como brindar apoyo y asesoría a los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, y sensibilizar a éstos a que ajusten su actuación al marco jurídico que regula sus competencias. Del total de sanciones 145 fueron apercibimientos, 804 amonestaciones, 514

suspensiones, 146 destituciones, 520 inhabilitaciones y 395 sanciones económicas por un monto de 363.2 millones de pesos, cantidad muy inferior con relación al mismo periodo de 2002.

4.3. Otros tipos de responsabilidad.

Los servidores públicos son responsables del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña, por lo que la responsabilidad puede ser de índole administrativa Penal, Civil o Política; esto es, cuando en el ejercicio de sus funciones, se ejecuta un hecho que la Ley considera como delito, o cuando se traduzca en un menoscabo al patrimonio del Estado en el manejo de fondos o bienes, o bien por no satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el gobierno federal o sus dependencias, y por último, las cometidas aquellos servidores públicos que integran un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, como lo son Senadores y Diputados Federales, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, entre otros.

Por lo tanto, un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones; puesto que cada vía descansa en el principio de autonomía procesal, conforme a la cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista en las dos primeras.

4.3.1. Responsabilidad Penal.

Existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificadas como delitos por la legislación federal o local.

La responsabilidad penal que se puede exigir a los servidores públicos de las entidades federativas derivan de la Constitución Federal y de su Ley Reglamentaria, así como del Código Penal Federal donde se enumeran los delitos cometidos por los servidores públicos, en su Capítulo X del Código Penal Federal, prevé los "Delitos Cometidos por Servidores Públicos", establece 11 delitos en los que pueden incurrir los servidores públicos, y son a saber:

- 1.- Ejercicio indebido del servicio público.
- 2.- Abuso de autoridad.
- 3.- Coalición de servidores públicos.
- 4.- Uso indebido de atribuciones y facultades.
- 5.- Concusión.
- 6.- Intimidación.
- 7.- Ejercicio abusivo de funciones.
- 8.- Trafico de influencia.
- 9.- Cohecho.
- 10.- Peculado.
- 11.- Enriquecimiento ilícito.

Al decir de Alvaro Bunster, *"la Constitución sitúa a la responsabilidad penal en un plano intermedio, respecto de la responsabilidad política y administrativa y, sigue diciendo, el bien jurídico tutelado es la normalidad, eficiencia, dignidad e incorruptibilidad del quehacer de todo tipo en que se encuentra la Administración Pública Federal"*⁵²

⁵² Bunster, Alvaro. *La Responsabilidad de los Servidores Públicos*, Editorial Manuel Porrúa, México 1984, P. 27.

En el caso de que algunos funcionarios tengan la protección constitucional anteriormente denominada "fuero", como requisito de procedencia para ser procesado, de acuerdo con lo establecido por los artículos 109, fracción II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Constitucionales, así como el Capítulo III del Título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será necesaria la declaratoria de procedencia que dicte la Cámara de Diputados.

De la declaratoria que hace referencia el párrafo anterior, se puede decir que el efecto de la declaración da lugar a proceder contra el inculpado será separado de su cargo en tanto este sujeto a proceso penal. Si éste culmina absolviéndolo, el inculpado, quien podrá reasumir su cargo; si fuese condenatorio y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo el indulto.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo previsto en la legislación penal, y si se trata de delitos con cuya comisión el autor haya obtenido beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán decidirse de acuerdo al lucro obtenido y con la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por el ilícito.

4.3.2. Responsabilidad Civil.

La responsabilidad civil, aplicada al servicio público, se dice que *"proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con*

bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos."⁵³, esto es, la obligación que tiene el que incumple, de indemnizar a la contra-parte por los daños y perjuicios que se le hubieran ocasionado.

Se establece esta como el daño que causen los funcionarios públicos a los particulares, cuando obren en perjuicio, encontrándose en ejercicio de sus funciones.

La responsabilidad es de naturaleza civil para con el Estado cuando los funcionarios y empleados incurran en actos u omisiones, y de ellos resulte un daño o perjuicio estimable en dinero, que afecta a la Hacienda Pública Federal, al Distrito Federal, o al patrimonio de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos.

4.3.3. Juicio Político.

Esta responsabilidad es prevista en los artículos 109 fracción I y 110 Constitucionales, y en el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deriva de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

Por lo que se impondrá a los servidores públicos que desempeñen una función pública de cualquier índole, una sanción consistente en una destitución o inhabilitación, cuando en el desempeño de sus labores incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho.

⁵³ Ortiz Soltero, Sergio Monserrat. *Ob. Cit.*, 1999, P. 254.

Los sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, son los Senadores y Diputados Federales, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes del Departamento Administrativo, los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces del Fuero Común en el Distrito Federal, los Titulares de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a estas y Fideicomisos Públicos.

También podrán ser sujetos de juicio político los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, por violaciones graves a la Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Los medios encargados de la aplicación de las normas previstas por la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en este ámbito es la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Para la realización del procedimiento ambas Cámaras pueden funcionar en comisiones, secciones y pleno.

4.4. El acceso a la información en México.

A fin de identificar las causas y los efectos de la corrupción y estar en posibilidad de iniciar una lucha frontal sin perjuicios contra este pernicioso fenómeno, el cuatro de diciembre del dos mil, se publicó el Acuerdo por el que se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal

(CITCC), integrada por los titulares de las dependencias, el Procurador General de la República y, a invitación, por los directores generales de las principales entidades.

El objetivo es coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción, fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como divulgar los resultados para que la sociedad este debidamente informada y dar seguimiento a los programas y acciones que éstas lleven a cabo para el cumplimiento de sus propósitos.

Es de relevancia indicar que en los términos del Artículo Segundo del citado Acuerdo, los trabajos de la Comisión estarán dirigidos al cumplimiento de los siguientes objetivos:

- a) Analizar y promover reformas a fin de armonizar y fortalecer los instrumentos jurídicos para aplicar sanciones efectivas y oportunas ante las desviaciones y mal desempeño de los servidores públicos;
- b) Establecer lineamientos y acciones concretas en el conjunto de la Administración Pública Federal, para prevenir la corrupción;
- c) Facilitar los mecanismos de información y rendición de cuentas a la ciudadanía, en todos los ámbitos de la función pública; y,
- d) Crear una cultura de servicio público sustentada en valores y principios éticos que se reflejen en el quehacer cotidiano de las instituciones y de los servidores públicos.

En este contexto, se elaboró un Programa de Acción, el cual define el marco conceptual a seguir para precisar los procesos prioritarios a mejorar en las principales áreas

críticas de las instituciones, a fin de contribuir a evitar conductas irregulares de los servidores públicos. Sus líneas estratégicas son:

- ✓ Mejora regulatoria,
- ✓ Desarrollo administrativo,
- ✓ Recursos humanos y ética pública;
- ✓ Tecnología y desarrollo de sistemas,
- ✓ Mecanismos de supervisión y control,
- ✓ Rendición de cuentas e información pública y
- ✓ Participación ciudadana.

Con ello se pretende asegurar que todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cumplan con los compromisos adquiridos para el combate a la corrupción y la impunidad, así como el fomento a la transparencia en la gestión pública.

Por cuanto hace a este trabajo, es de indicarse que el día doce de junio de dos mil dos, entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que es sin duda uno de los alcances más significativos para combatir de manera eficaz la corrupción, al crear mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía y obligar al Gobierno Federal a poner a disposición del público a través de medios electrónicos, de manera clara y completa, información relevante de la gestión pública.

Al treinta y uno de julio de dos mil tres, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal recibieron un total de 9,330 solicitudes de información, de las cuales se dio respuesta a 6,092 (67.1%); 177 fueron negativas. Adicionalmente, se han interpuesto 101 recursos de inconformidad ante el Instituto.

De acuerdo con cifras del Sistema Integral de Solicitudes de Información publicadas en la página de internet del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (www.ifai.org.mx)⁵⁴, al treinta y uno de julio de dos mil tres, 20 dependencias públicas recibieron un rango de solicitudes de más de un centenar, en tanto que otras 22 instituciones captaron entre 50 y 100 solicitudes, 75 más atendieron entre 10 y 50 solicitudes, 120 dependencias y entidades recibieron menos de 10.

Respecto a las solicitudes de información que recibieron respuesta negativa, por estar clasificada como reservada o confidencial, destacan las presentadas al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario que sumó 19; a la Secretaría de Seguridad Pública 16; a la PGR y a la Secretaría de la Función Pública 14; al IMSS y PEMEX Refinación nueve; así como a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la SAGARPA con ocho solicitudes, cada una.

4.4.1. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es de orden público y tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, garantizando la transparencia de la gestión pública; siendo de observancia obligatoria para los servidores públicos federales; y que por su importancia se hace la transcripción de lo siguiente:

⁵⁴ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. www.ifai.org.mx.

Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, se deberá poner a disposición del público la información señalada en el artículo 7° de dicha Ley, siendo esta la siguiente:

- I. Su estructura orgánica;*
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;*
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;*
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;*
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;*
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;*
- VII. Los servicios que ofrecen;*
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;*
- IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;*

X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b) El monto;

c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público."

No toda la información de la Administración Pública Federal se pondrá a disposición para su consulta, por lo tanto, se deberá clasificar como reservada hasta por doce años, de conformidad con los artículos 13 y 14, que indican:

"Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;

II. Menoscar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;

III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;

IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Artículo 14. También se considerará como información reservada:

I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;

II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;

III. Las averiguaciones previas;

IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad."

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

Para poder dar la atención correspondiente, los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace que tendrá las funciones a que alude el artículo 28 de la aludida Ley, siendo estas las siguientes:

"I. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;

II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40;

III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;

IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;

V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y

VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares."

Así mismo, en cada dependencia o entidad se integrará un Comité de Información, el cual estará integrado por un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad, el titular de la unidad de enlace, y el titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad; que tendrá las funciones señaladas en el artículo 29 del mismo ordenamiento legal, siendo estas las siguientes:

I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley;

II. Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;

IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;

V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;

VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y

VII. Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 39."

Es importante resaltar que esta ley prevé en su artículo 63, como incumplimiento a cargo de servidores públicos, las siguientes obligaciones:

"I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;

III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;

IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;

VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y

VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación."

La responsabilidad antes referida o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, y que se deriven, como todo acto llevado a cabo por un servidor público, en no salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, determinándose la responsabilidad administrativa a que haya lugar, y será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales, serán independientes de las del orden civil o penal que procedan.

4.4.2 Instituto de Acceso a la Información Pública.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la

información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal, siendo la Cámara de Senadores, quien podrá objetar dichos nombramientos por mayoría.

Durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

El Instituto tendrá, en relación con el presente trabajo, entre otras atribuciones, la de:

"...X. Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, de conformidad con el último párrafo del Artículo 56, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual;..."

El Instituto rendirá anualmente un informe público al H. Congreso de la Unión sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades según lo señala el Artículo 29 fracción VII, en el cual se incluirá, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada dependencia y entidad así como su resultado; su tiempo de respuesta; el número y resultado de los asuntos atendidos por el Instituto; el estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos

internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley.

El solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité: la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer, el recurso de revisión ante el Instituto o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación; debiendo sustanciarse la investigación en un término de treinta días y se deberá emitir la resolución correspondiente, dentro de los veinte días hábiles siguientes.

Las resoluciones que emita el Instituto, podrán de conformidad con el artículo 56 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

I. Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo;

II. Confirmar la decisión del Comité, o

III. Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos."

Si el Instituto no resuelve en el plazo establecido en esta Ley, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada.

Cuando el Instituto determine durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento del órgano interno de control de la dependencia o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

PROPUESTA

Siendo la corrupción un fenómeno social que se presenta a todos los niveles y actividades de los individuos, con el presente trabajo he tratado de abordar uno de los demás importante, ya que se conforma por toda una estructura de gobierno, la cual debe ser confiable y transparente, y en su caso, se deberá sancionar a aquellos servidores públicos que cometan conductas y hechos ilícitos.

Aún y cuando haya disminuido la imposición de sanciones administrativas, del año dos mil dos a dos mil tres, ha quedado comprobado, que es necesaria esta medida correctiva, sin dejar de hacer las denuncias correspondientes (penal, civil o política), puesto que se sigue causando daños o perjuicios económicos al erario federal, lo cual se considera como conducta grave, y por tanto, deberá ser severamente castigado, por las vías correspondientes.

Es importante resaltar que el Gobierno Federal, está realizando y fomentando diversos Programas de Combate a la Corrupción, así como fomentar la transparencia de la información gubernamental, para prevenir actos de corrupción. Por otro lado, al establecerse el Servicio Profesional de Carrera, se deberá dar cabal cumplimiento a su aplicación, puesto que, como ha venido sucediendo, los niveles de dirección, subdirección, jefe de departamento y puestos de enlace, se han otorgado a través de recomendaciones y no por los conocimientos y experiencia para estos cargos.

Es por ello que, aún y cuando las autoridades indicadas en el presente trabajo, tienen la facultad y obligación de imponer sanciones administrativas, se deberá demostrar que en base a una estricta aplicación de la Ley de Responsabilidades, la corrupción en la Administración Pública Federal se deberá abatir, imponiéndose sanciones ejemplares, principalmente cuando se lleven a cabo conductas graves, y que causen un daño económico al patrimonio del Estado, previniendo y abatiendo, con ello, prácticas de impunidad, y a su vez, impulsando la mejora de la calidad en la gestión pública.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Es de relevancia el que se hayan ampliado los términos de prescripción para sujetar al procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos, por un término mínimo de tres años y de cinco años cuando se cometan infracciones graves, puesto que se cuenta con mayor margen de tiempo para poder hacer la detección del servidor público implicado, más aún, cuando los hechos presuntamente irregulares son determinados a través de revisiones de auditoría.

SEGUNDA.- Se procederá al embargo precautorio, a través de la Tesorería de la Federación, en contra de los presuntos responsables para garantizar el cobro de las sanciones económicas, que en su caso se impongan.

TERCERA.- En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, ya se incluye como disposiciones, por las que el servidor público puede ser sancionado, los reglamentos o disposiciones administrativas, mismas que son de carácter interno en las dependencias y entidades, y que no tenían el carácter legal.

CUARTA.- A efecto de no dejar al libre albedrío la imposición de sanciones administrativas cuando se invocaban conductas graves, se ha determinado en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que se deberá calificar como conducta grave, el incumplimiento a las fracciones VIII, X, XI, XII, XII, XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII, del artículo 8°, de la misma Ley Federal.

QUINTA.- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, establece una sanción máxima de hasta un año para la suspensión, y una mínima de seis meses para la inhabilitación, cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno.

SEXTA.- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, ya establece la imposición de sanciones económicas como se indica en la Constitución Política Federal, al señalarse que podrán ser hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados, pero sin que sea menor o igual, la cual se podrá actualizar, para los efectos de su pago, en la forma y términos que estable el Código Fiscal de la Federación.

SÉPTIMA.- Las sanciones de suspensión y destitución del cargo de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades, y ejecutadas por el titular de las mismas, sin embargo, esta ejecución ha retrasado esta fase del procedimiento, ya que es delegada esta facultad por dicho titular, lo que ha propiciado que el servidor público responsable, sea notificado fuera del término de diez días señalado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.

OCTAVA.- Acertadamente, se ha ampliado el término para que sea emitida la resolución, donde se determine sobre la inexistencia de responsabilidad o la imposición al infractor las sanciones administrativas correspondientes, el cual será de cuarenta y cinco días hábiles, plazo que podrá ser prorrogado

por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades, y transcurrido éste, se emitirá la resolución que en derecho proceda, con lo cual las autoridades competentes para resolver, tendrán un margen mayor para realizar el análisis correspondiente, de todas y cada una de las constancias que integran el expediente, atendiendo siempre a la complejidad del asunto.

NOVENA.- La creación del Registro Público de Servidores Públicos Sancionados, indicado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, permitirá a las autoridades encargadas de instaurar el procedimiento administrativo de responsabilidades, tener antecedentes de reincidencia a nivel federal, para ser valorado al momento de imponer sanciones administrativas.

DÉCIMA.- Se prevé la expedición de códigos de ética en las dependencias y entidades federales, los cuales deberán contener reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna, a fin de que se propicie una plena vocación del servicio público, para prevenir y abatir las prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.

DÉCIMA PRIMERA.- Todo persona que desee ingresar a la Administración Pública Federal, deberá estar debidamente capacitada para ocupar en empleo, cargo o comisión, anteponiendo siempre su calidad de servicio y no el beneficio propio, debiéndose conducir siempre con legalidad, entendiéndose ésta como el deber de ajustarse a la Ley.

DÉCIMA SEGUNDA.- Es de reconocer el esfuerzo que está haciendo el Gobierno Federal al estar difundiendo actos contra la Corrupción, en los cuales, de alguna forma pudiéramos ser participativos, a lo cual debemos tomar conciencia, para no continuar con tales actos, y evitar que nuestros hijos realicen los mismos actos.

DÉCIMA TERCERA.- La capacitación permanente a los servidores públicos, fortalecerá sus aptitudes y habilidades para elevar su productividad, así como para garantizar un desempeño transparente, ético y honesto.

DÉCIMA CUARTA.- Se deberá continuar con las revisiones en materia de inspección, control, evaluación y transparencia en el ejercicio del gasto, a fin de procurar una administración pública transparente, honesta, eficiente y de rendición de cuentas, a través de instancias fiscalizadoras federales facultadas para tal efecto, y en su caso denunciar los actos de corrupción que en su caso sean determinados, a efecto de que se impongan las sanciones, que en su caso, procedan.

DÉCIMA QUINTA.- Se deberá dar mayor importancia a los hechos presuntamente irregulares a cargo de los servidores públicos involucrados en los procedimientos de contratación de las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Gobierno Federal, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

DÉCIMA SEXTA.- Se tiene que denunciar a los servidores públicos por el incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña, y en las vías que en derecho proceda, esto es, Administrativa, Penal, Civil o Política; esto es, cuando en el ejercicio de sus funciones, se ejecuta un hecho que la Ley considera como delito, o cuando se traduzca en un menoscabo al patrimonio del Estado en el manejo de fondos o bienes, o bien por no satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el gobierno federal o sus dependencias.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Se deberá garantizar que el Gobierno Federal pondrá a disposición del público a través de medios electrónicos, de manera clara y completa, información relevante de la gestión pública, siempre en apego a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y su Reglamento, y en constante vigilancia por parte del El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, lo cual se deberá combatir de manera eficaz la corrupción, al crear mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 13ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1997.
- 2.- ARROLLO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público, Editorial Porrúa, México 1995.
- 3.- BUNSTER, Álvaro. La Responsabilidad de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S.A., México 1994.
- 4.- BARRAGÁN, José. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1982.
- 5.- CÁRDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, 4ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1982.
- 6.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos del Derecho Administrativo, 2ª Edición, Editorial Limusa, México, 2003.
- 7.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S.A., 3ª Edición, México 1996.
- 8.- ESPINOZA MANUEL, Luis Lucero. Elementos del Derecho Administrativo, 2º Curso, Editorial Trillas, México 1990.
- 9.- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1992.

- 10.- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México 1993.
- 11.- GARRIDO FRAGA, Fernando. Tratado del Derecho Administrativo, 31ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1991.
- 12.- HERRERA PÉREZ, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Carsa, México 1991.
- 13.- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1987.
- 14.- LUCERO ESPINOSA, Manuel. La Licitación Pública, Editorial Porrúa, S.A., México 1993.
- 15.- MALEM, Jorge. Corrupción. Aspectos Éticos, Económicos, Políticos y Jurídicos, Editorial Gedisa.
- 16.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, Editorial Harla, México 1991.
- 17.- MORRIS, Stephen. Corrupción y Política en el México Contemporáneo, Editorial Siglo XXI, México 1992.
- 18.- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S.A., México 1999.
- 19.- RUIZ MASSIEU, José Francisco. Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1984.

20.- ROSE ACKERMAN, Susan. La Corrupción y los Gobiernos, Editorial Siglo XXI.

21.- SAENZ, Carlos María. La Responsabilidad Administrativa del Funcionario, Editorial Porrúa, S.A., México 1981.

22.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo I, 19ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1998.

LEGISLACIÓN

- 1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**
- 2.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**
- 3.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**
- 4.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**
- 5.- LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.**
- 6.- LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO.**
- 7.- LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS.**
- 8.- LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**
- 9.- LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.**
- 10.- CÓDIGO CIVIL FEDERAL.**
- 11.- CÓDIGO PENAL FEDERAL.**
- 12.- CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.**
- 13.- CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.**

- 14.- **CÓDIGO DE ETICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**
- 15.- **REGLAMETO DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO.**
- 16.- **REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS.**
- 17.- **REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**
- 18.- **SECOGEF. GUÍA PARA LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO.**
- 19.- **SECODAM. LINEAMIENTOS Y CRITERIOS TÉCNICOS Y OPERATIVOS DEL PROCESO DE ATENCIÓN CIUDADANA.**

DICCIONARIOS

- 1.- **DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS Y AMPARO**, Burgoa Orihuela, Ignacio, Editorial Porrúa, S.A., 2ª Edición, México, 1989.
- 2.- **DICCIONARIO DE DERECHO**, De Pina Vara Rafael, Editorial Porrúa, S.A., 19ª Edición, México, 1993.
- 3.- **DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA**, Real Academia Española, España 1998.
- 4.- **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., 8ª Edición, México, 1995.
- 5.- **PEQUEÑO LAROUSSE EN COLOR**, Ediciones Larousse, S. A. de C.V., España, 1993.

OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

- 1.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Glosario de términos mas usuales en la Administración Pública Federal. México, 1998
- 2.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidad en el Servicio Público. México, 1994.
- 3.- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos del Proceso de Atención Ciudadana. México, 2000.
- 4.- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Lineamientos y Criterios Técnicos de Inconformidades.
- 5.- Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. IUS 2001, Jurisprudencias y Tesis Aisladas junio 1917-mayo 2001.
- 6.- Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. www.scjn.gob.mx, octubre de 2003.
- 7.- Secretaría de la Función Pública. www.funcionpublica.gob.mx, octubre de 2003.
- 8.- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública www.ifai.org.mx, octubre de 2003.