



UNIVERSIDAD LATINA S. C.

INCORPORADA A LA UNAM
FACULTAD DE DERECHO

**“LA ADECUACIÓN DE LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA
EN EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY FEDERAL
DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
JORGE MARTIN MARTÍNEZ

ASESOR
LIC. ADOLFO HERNÁN RAMÍREZ VARGAS

MÉXICO, D.F.

2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

La importancia de agradecer, radica en ofrendar el fruto de mi trabajo. Rendir el reconocimiento basto e infinito para poder plasmar en las líneas lo que en ocasiones no pude plasmar con las palabras.

DIOS: el lugar número uno. ¿Cómo obró tu magnificencia para que hoy pueda escribir esto?, realmente sí que es un misterio para mí. Porque sacar de las tinieblas a este tu hijo creo que no tiene pago y que los agradecimientos podrían resultar insuficientes. Sin embargo, aunque mi pensamiento vuele en demasía para saber cuáles serían las palabras correctas solo quiero decirte GRACIAS por tenerme el día de hoy donde estoy; ni más ni menos, solo en el justo medio.

MAMÁ ABUELA: en el cielo no se usan lentes para ver ni de lejos ni de cerca. No habrá problema para que alcances a leer esto. MUCHAS, MUCHAS GRACIAS por ser mi mamá. Por dedicarle tiempo a tu nieto-hijo, por enseñarme lo que es la humildad verdadera aunque no la haya practicado en su debido momento. Eres lo mejor que pude haber tenido y a tu lado aprendí que hay personas como yo que necesitan paciencia en extremo. Gracias a ti pude concluir esto; gracias por llegar casi hasta el final de esta aventura, solo te faltó poquito, pero lo mejor lo veremos juntos algún día. Allá nos encontraremos en algún momento, no me queda duda de eso.

MAMÁ NENE: en todos lados y en todas las circunstancias siempre hay alguien que sale al rescate. Esa eres tú. MUCHAS GRACIAS por no claudicar en el camino y volver a creer en mí. Regresar la confianza, devolver la esperanza no es tarea fácil, debo de reconocer que tu tarea debe ser extenuante y realmente difícil. La vida te regaló un hijo así, creo que la recompensa que tendrás será mucho más grande de lo que imaginas.

LAURA: GRACIAS porque te has vuelto la persona más iconográfica con la que haya convivido. Darte gusto a ti sí que es una tarea difícil, pero lo más importante es que somos el reflejo de nosotros mismos; tú me enseñas lo difícil que es convivir, respetar, tolerar y darle gusto a mi propia persona. Me enseñas a conocerme mejor.

SELENE: mi dulce Flakis, GRACIAS por ser la paciencia que siempre me faltó, por ser el amor que nunca conocí, por ser la ternura que pensé había olvidado, por ser quien me enseña a valorar lo que muchas veces se me olvida, por ser la persona con la que

leeré de nuevo estas líneas dentro de algunos años al lado de una princesita o de un “princeso” morados. Te amo mi reina morada.

AMIGOS: MARTINCILLO, porque tus platicas son las más reconfortantes que recibí de un amigo y de las que más he aprendido. **OMAR (HOME)**, porque sin tus ideas, tus locuras, tus aventuras a mi lado y todo lo que eres no podría haber llegado aquí, y aunque dudo que algún día leas esto, gracias por salvarme la vida. **RAÚL (GANSO)**, porque es difícil olvidar una amistad como la tuya, donde la locura es parte esencial del crecimiento que tenemos como amigos. **KIKIN**, porque ser tu amigo es una experiencia realmente sin igual, por regalarme el conocimiento de una vida que desconocía. **LALITO**, porque un camarada como tú nunca puede quedar fuera de la alineación. Los amigos de la universidad se olvidan con facilidad, tu amistad esta tatuada como “México en la piel”, **ADOLFO**, porque jamás olvidaré aquellas palabras de aliento y el gran abrazo de confianza en el *IUS SEMPER*: “*venga mi George, ese premio es tuyo*”; hasta el día de hoy cuando lo cuento o lo recuerdo a solas se llegan a asomar las lagrimas. **PACO**, por ser el orquestador inicial de este trabajo, por enseñarme dos cosas básicas en la vida... a conducirme en el ambiente laboral donde impera la hipocresía y a no tener doble moral, porque eso haría que perdiera mi propia esencia.

PAPA ABUELO: GRACIAS por ser la figura paterna que siempre debí tener a mi lado para no caer aún más profundo. Por ser de quien aprendí que la vida no siempre es del color del que nos la pintan. Aprendí de ti a darle las buenas noches a DIOS.

MARTIN SAMUEL: GRACIAS de verdad por ser otra figura importante en mi crecimiento. Por demostrar que me quieres muy a tu manera y por ser la primera persona en la que pude depositar mi confianza plena.

GRACIAS A TODOS POR LOS QUE EL DÍA DE HOY ESTOY AQUÍ...

INDICE

Capítulo 1. Antecedentes del Estado

	Pags.
1.1.- Grecia.....	1
1.1.1.- Atenas.....	2
1.1.2.- Esparta.....	2
1.2.- Roma.....	3
1.3.- Concepto del Estado.....	4
1.4.- Elementos del Estado.....	7
1.5.- Las características del Estado Moderno.....	10
1.6.- Estructura del Estado (poderes ejecutivo, legislativo y judicial).....	12
1.6.1- El poder Ejecutivo Federal.....	12
1.6.1.2.- Secretarías de Estado.....	14
1.6.2.- El Poder Legislativo Federal.....	15
1.6.3.- El Poder Judicial Federal.....	16
1.7.- El Sistema Federal.....	18
1.8.- Administración Pública Federal, Ley Orgánica.....	18
1.8.1.- La Administración Pública Centralizada.....	20
1.8.2.- La desconcentración administrativa.....	20
1.8.3- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	22

Capítulo 2. Los Derechos Humanos.

2.1.- Antecedentes de los Derechos Humanos.-----	25
2.2.- Clasificación de los Derechos Humanos.-----	30
2.2.1.- Derechos Humanos de la Primera Generación.-----	31
2.2.2.- Derechos Humanos de la Segunda Generación.-----	31
2.2.3.- Derechos Humanos de la Tercera Generación.-----	32
2.2.4.- Derechos Humanos de la Cuarta Generación.-----	32
2.3- Clasificación de los Derechos Humanos por etapas.-----	33
2.3.1.- Primera etapa.-----	33
2.3.2- Segunda etapa.-----	34
2.3.3-Tercera etapa.-----	34
2.3.4- Cuarta etapa.-----	34
2.4.- Los Derechos Humanos en México.-----	35
2.5.- El principio de legalidad.-----	38
2.6.- Antecedentes históricos de iusnaturalismo.-----	41
2.6.1.- El iusnaturalismo.-----	42
2.6.1.1.- Primera etapa: iusnaturalismo divino.-----	43
2.6.1.2- Segunda etapa: iusnaturalismo heroico (racionalista y antirracionalista).-----	44
2.7- Iusnaturalismo y positivismo jurídico.-----	44

Capítulo 3. Servicio Público y Funcionarios.

3.1.- La Función Pública.-----	47
3.2.- Servidores Públicos.-----	47
3.2.1.- Clasificación de los Servidores Públicos.-----	49
3.2.1.1.- Altos Funcionarios.-----	49
3.2.1.2.- Servidores Públicos (sentido estricto).-----	51
3.2.1.3.- Empleados Públicos.-----	52
3.3.- Responsabilidades de los Servidores Públicos.-----	53
3.3.1.- Responsabilidad Política.-----	53
3.3.2.- Responsabilidad Penal.-----	57
3.3.3.- Responsabilidad Patrimonial.-----	58
3.3.4.- Responsabilidad Administrativa.-----	59
3.4.- Marco Jurídico de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.-----	63
3.4.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-----	63
3.4.2.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.-----	66
3.4.3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.-----	67

Capítulo 4. Procedimiento administrativo de investigación.

4.1.- Secretaría de la Función Pública.-----	68
4.1.1.- Funcionamiento y estructura.-----	70
4.2.- El Órgano Interno de Control.-----	75
4.2.1.- Facultades y estructura.-----	77
4.3.- Procedimiento administrativo en el Órgano Interno de Control.-----	98
4.3.1.- La queja. (QU)-----	101
4.3.2.- La denuncia. (DE)-----	102
4.3.3.- El seguimiento de irregularidad. (SI)-----	106
4.3.4.- La solicitud de información. (SO)-----	109
4.3.5.- La gestión ciudadana. (GC)-----	110
4.4.- Los acuerdos que emite un Órgano Interno de Control.-----	110
4.4.1.- El acuerdo de inicio.-----	111
4.4.2.- El acuerdo de trámite.-----	114
4.4.3.- El acuerdo de improcedencia.-----	114
4.4.4.- El acuerdo de incompetencia.-----	116
4.4.5.- El acuerdo de conclusión.-----	117

Capitulo 5. El artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

5.1.- Concepto de fundamentación.-----	118
5.2.- Concepto de motivación.-----	119
5.3.- Por que debe sufrir modificaciones el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.-----	125
5.4.- El artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ya modificado.-----	126

JUSTIFICACION DEL TEMA art. 20 LFRASP

TESIS: “LA ADECUACIÓN DE LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA EN EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”

Referirnos al art.20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, primeramente es avocarnos a las actuaciones que emanen de una Titularidad y de un Área en específico, ya sea la de Quejas o la de Responsabilidades, mismas que a su vez deberán de actuar en diversos asuntos, ya sea una queja, una denuncia o un seguimiento de irregularidad, por citar algunos.

Dichas actuaciones, como lo especifica claramente el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, únicamente hacen relación a los motivos con que serán integradas las actuaciones que sean parte de las investigaciones que realice en este caso particular un Órgano Interno de Control (OIC).

El hablar de fundamentación debe ser un tema de relevancia respecto de las actuaciones en las investigaciones que se pueden realizar dentro del área de Quejas de un Órgano Interno de Control. Lo anterior en virtud de que las actuaciones que de este emanen, debieran ser perfectamente fundamentadas, toda vez de que los hechos que en ellas se esgriman, deben contener claramente hechos que permitan dilucidar una presunta irregularidad por parte de un servidor público, pero se considera que es más importante que se indiquen con toda precisión, cuales son los preceptos legales que justifiquen dicha actuación.

Es necesario, desde mi punto de vista, que las actuaciones que surjan de las investigaciones en los expedientes que se descarguen en el SEAC (Sistema Electrónico de Atención Ciudadana), aparte de estar motivadas, también sean fundamentadas.

¿Y qué podemos entender como fundamentación?, es el hecho de establecer los fundamentos y parámetros jurídicos, que permitan la clara actuación del Titular de Responsabilidades de un Órgano Interno de Control (OIC), para que de esta forma no exista ninguna laguna en este tipo de actuaciones.

Podría sonar hasta cierto punto ilógico que una actuación, que resalta la presunta ilegalidad o el incumplimiento de un deber, no cuente con el fundamento jurídico, indispensable para el mejor esclarecimiento de una irregularidad o de alguna información que se requiera por parte de un peticionario.

Así pues, podemos entender la **fundamentación**, como el acto de citación de preceptos legales que nos sirvan como apoyo para expresar los razonamientos con los cuales concluiremos el asunto concreto del cual se trata, para que así se pueda encuadrar en los presupuestos de la norma invocada.

De esta manera, haciendo alusión a un razonamiento del maestro Gabino Fraga, que a la letra dice: *"un medio legal del que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo"*.

Así pues el servidor público, en una actuación en materia administrativa, haciendo alusión a lo mencionado en el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debiera fundamentar las mismas, es

decir, que invoque o cite los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular o a quien refiera la mencionada actuación.

Pondré un ejemplo del Derecho comparado en el caso de la justicia Francesa: en Derecho Público la existencia de una competencia reposa normalmente sobre un texto que define su naturaleza y establece sus límites.

En el Derecho Público francés se funda ante todo sobre un sistema de legalidad escrita, la Constitución, las leyes y los reglamentos tienen como papel justificar y repartir las diversas competencias en el seno del Estado y la Administración, pues así no descuida la fundamentación en ninguna actuación, para que no se puedan desvirtuar los hechos en ninguna forma y en ningún momento procesal.

Pongamos otro ejemplo, en la materia fiscal, específicamente hablando del Código Fiscal de la Federación, se establece además de los requisitos constitucionales, los que refiere el artículo 38 del mismo ordenamiento, que a su letra dice: *"art. 38.- Los actos administrativos que deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos: ...III.- estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito del que se trate... Si se trata de resoluciones administrativas que determinen las responsabilidades solidarias se señalará además la causa legal de responsabilidad."*

Debemos comprender además, cuando un acto está realmente fundado, pues no solo es el hecho de referir preceptos jurídicos para justificar esta figura, sino que también, bajo criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la fundamentación, en lo que se refiere a la materia administrativa, establece que una resolución se encuentra debidamente fundada y motivada, cuando, además de citarse los preceptos violados, se mencionan los hechos concretos en los que consistió la violación.

Siendo así, y observando la materia constitucional, sería violatorio de las garantías que de la misma emanan, que un acto administrativo no fuera fundamentado jurídicamente, pues la existencia de la laguna jurídica que enmarca el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos debe ser robustecida por el precepto legal de la Fundamentación Jurídica.

De esta forma, el artículo 16 constitucional, nos refiere que todo acto de autoridad debe ser debidamente fundado y motivado, entonces mi apreciación y cuestionamiento, es el por qué la autoridad administrativa, en el multicitado ordenamiento de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en su artículo 20, no fundamentan sus actuaciones. Por qué no aplican con precisión el precepto legal aplicable al caso en concreto, adecuando los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso en concreto se configuren las hipótesis normativas.

Lo referido en el párrafo anterior solo se puede satisfacer, por parte de una autoridad cuando se expresan claramente las normas legales aplicables y los hechos que hacen que encaje en las hipótesis normativas.

Quiero hacer mención también de los artículos constitucionales que refieren a la fundamentación de las actuaciones de la autoridad. Estos son los artículos 14 y 16 del ordenamiento referido. Que nos hacen mención primeramente de las formalidades del procedimiento, y una de estas es la fundamentación en las actuaciones. Así mismo en el artículo 16 de la Carta Magna, nos refiere que nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones si no es mediante escrito de la autoridad competente, mismo que deberá ser fundado y motivado.

De esta manera el objeto del presente trabajo de investigación será analizar mediante un método analítico, dentro de la corriente filosófica ius naturalista, si se puede ligar la falta de la fundamentación en el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con lo establecido en los artículos que mencioné con antelación, y por consecuencia arribar a una conclusión y propuesta debidamente sustentada.

Capítulo 1. Antecedentes del Estado

1.1.- Grecia

Los antecedentes de los estados en la antigüedad son de gran importancia para poder comprender lo que hoy concebimos como este concepto. Así pues, es menester, empezar y dilucidar las ideas que se plasmaron en la antigüedad para poder definir como tal a los antecedentes del Estado y poder llegar a la correcta concepción de los estados modernos.

De esta manera debemos comenzar por referir a la civilización griega o helénica como una de las principales en la creación del concepto “Estado”.

En esta tesitura nos gustaría hacer mención de lo acotado por el maestro Eugene Petite, que sugiere que antes de determinar el concepto de Estado debemos referirnos al hombre, pieza clave de la creación de Estado y que lo define como tal: *“el hombre está dotado de una voluntad libre que le permite desenvolver sus facultades naturales. Pero en sociedad (o dentro de su propio Estado), esta libertad está forzosamente limitada con respecto a la de otros. De aquí deriva la necesidad de reglas que garanticen a cada miembro del Estado, con una medida igual, el ejercicio de su actividad”*¹

De tal forma observemos como el concepto de Estado, que si bien es cierto aún no era acuñado, si se podía manifestar como tal desde la época antigua. Haciendo y sentando así las bases de lo que más adelante referiremos como el concepto de Estado.

¹ PETITE, Eugene. “*Tratado elemental de Derecho Romano*”, Ed. Porrúa, México, 1997, P. 15

1.1.1.- Atenas

Una de las polis más importantes de la antigua Grecia fue precisamente Atenas, misma que se convirtió en el motor griego, ya que desarrolló el modelo más perfeccionado de la democracia limitada y puso las bases de la sociedad Occidental. Sus habitantes proclamaron la independencia, la libertad y la igualdad.²

Atenas, al igual que otras muchas ciudades griegas, vivió bajo el gobierno de un tirano que por el empuje de las clases populares facilitó su ascensión al gobierno; paradójicamente estos abrieron el paso hacia la democracia, el tirano más importante fue Pisístrato (560-527 a. C.C.) quien hizo posible el poderío posterior de esta polis.

La reforma de Clístenes (510) fue un paso decisivo para la democratización, distribuyó los demos del Atica en diez tribus eliminando la división anterior entre el campo, la costa y la montaña; creó el consejo de los 500 que proponían las leyes y era la suprema autoridad administrativa, la democracia griega llegó a su máxima expresión con Pericles (443-430).

Pero la democracia griega era restringida, pues de los 400,000 habitantes que tenía Atenas en el siglo V a. C. solo la décima parte gozaba de los derechos civiles y políticos, los organismos de la democracia Ateniese eran la ecclesia y el Bulé.

1.1.2.- Esparta

La guía del Estado era la constitución política de Esparta, la cual denominaron Rhetra, y se considera fue escrita por un legislador llamado Licurgo. Esta constitución, además de institucionalizar la Gerusía, también aparentemente hablaba del reparto de tierra y pedía convocar la asamblea en un lugar fijo, pero, además, imponía una serie de leyes tremendamente duras mediante las cuales los espartanos llegaban a adquirir una conciencia de pertenencia al Estado.

² ALSINA, J., "Los grandes períodos de la cultura griega", Madrid, Ed. M.I. FINLEY, 1988., p 53

A la cabeza del Estado se encontraba una diarquía, es decir el gobierno de dos reyes, ambos pertenecientes a familias de los Ágidas y los Euripóntidas, que regularmente se encontraban con malas relaciones, y que incluso eran motivados a estar en desacuerdo para llegar a la toma de decisiones más pensadas.

Después estaba la Gerusía o “Consejo de Ancianos”, que estaba formado por 28 ancianos mayores de sesenta años más los dos reyes. Esta institución prepara los proyectos que se presentarían a la asamblea popular llamada Apella.³

Las clases sociales espartanas eran tres: Homoioi (iguales), eran los únicos que tenía derechos políticos y se dedicaban a las armas; los Periecos (los que viven alrededor), eran los aqueos o dorios no espartanos que tenían derecho a su tierra pero que debían pagar tributo, no tenían derechos políticos; y los llotas, antiguos propietarios de las tierras conquistadas.

1.2- Roma

Los antecedentes del pueblo romano son de cierta forma complicados, Hay quienes mencionan que la ascensión de este pueblo radica en el poderío militar, en su cultura, en su moral o en sus instituciones políticas, sin embargo un punto primordial en el desarrollo de esta gran cultura fue su entorno geográfico, pues se llegó a afirmar que Italia se encontraba en el corazón del mundo habitado.

Para hablar de Roma tendremos que exponer las siguientes referencias. Fue la ciudad cede de los emperadores, la corte y la administración, que su vez podría considerarse como una cede “parásita”, y decimos esto en el mejor de los sentidos, pues Roma fue una ciudad que se allegó y se alimentó del potencial humano, la riqueza de Italia y de las numerosas provincias que eran parte del imperio romano.

Los objetivos básicos del Gobierno eran dos: mantener el orden y recaudar impuestos, para pagar los salarios, sufragar los gastos militares, construir edificios y repartir alimentos en la capital.

³http://www.masalto.com/tareas/articulos.phtml?consecutivo=4941&ficha_id=187&cat=051&seccion=003&subsecc=002&subcat=166&subj=437&pais=24/11/2007

Se daba gran continuidad en las prácticas administrativas. Los limitados objetivos económicos, se alcanzaban sin necesidad de recurrir a dirigismos económicos. La naturaleza del sistema tributario no era normalizada, su supervisión era suficiente y experimentó pocos cambios. Los emperadores instituyeron censos provinciales regulares y recaudaron impuestos con más eficacia que cualquiera de los Gobierno republicanos que les precedieron.⁴

Así de esta forma se constituyó una parte de la administración romana la cual, como ya lo mencioné con antelación, tiene vínculos comparativos con otros gobiernos.

Es menester referir que *“los múltiples Estados griegos llegan a tener una cultura deslumbrante. Desarrollan formas democráticas que, sobre una base esclavista, establecen la participación de todos los ciudadanos libres en el gobierno”*.⁵

Resumiendo, Roma fue un imperio el cual dependió mucho de otras ciudades pero que así mismo las sometió a su poder bélico, De esta forma fue como se allegó de su poderío, pues como ya se mencionó con antelación, fue como un imperio parásito, ya que dependió mucho de sus allegados para lograr lo que hasta el día de hoy conocemos como el “Gran Imperio Romano de Oriente y de Occidente”

Así de griegos y romanos surgen los conceptos básicos de gobierno y leyes que resultan fundamentales para la formación de un Estado.

1.3- Concepto del Estado

Es muy interesante definir al Estado como un concepto, su primera acepción como tal la podemos encontrar en las líneas escritas por Maquiavelo quien lo definió en términos jurídico – político, cuando introdujo esta palabra en su obra "El Príncipe" al

⁴ GARCÍA MORENO, Et Alli, *Historia del mundo clásico a través de sus textos*. ed. I Roma. Madrid 1999. P. 13

⁵ BROM, Juan. *“Esbozo de historia universal”*, Ed. Grijalbo, México, 2006. P. 86

decir: "Los Estados y soberanías que han tenido y tiene autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados".⁶

Con esto, Maquiavelo solo limitó a dos formas de gobierno a los Estados, pues se refirió únicamente a los principados y a las repúblicas, sin embargo cabe hacer mención que el día de hoy existen diferencias sustanciales que quizás él, por el tiempo en que vivió, no vislumbró los cambios geopolíticos y sociales que se presentarían a lo largo de los tiempos, quebrantando de esta forma su postura limitativa.

Sin embargo no solo Maquiavelo habla del estado como tal, pues Platón afirmaba que el Estado y el individuo son iguales, y con ello, analiza las partes y funciones del Estado y posteriormente, las del ser humano, con lo cual establece el principio de Estado anterior al hombre, porque, además, la estructura de aquél, aún siendo igual a la de éste, es más objetiva o evidente.

No podemos dejar a un lado la postura aristotélica, la cual refiere que el Estado existe por naturaleza y que por lo tanto es anterior al hombre, a pesar del hecho de ser autosuficiente y poder convivir en sociedad, el ser humano no es anterior al Estado, y es de hecho donde se enmarca perfectamente su definición de "*Zoon Politikon*", de la cual se advierte que el hombre o es una bestia, o es un dios.

Otra postura que me parece importante señalar es la de Luis XV, rey de Francia en la época del absolutismo, mismo que se atrevió a decir, lo que es considerada como su frase más célebre y más alejada de la propia realidad: "*el Estado soy yo*"⁷ lo que claramente denota la falta de raciocinio en que en ese tiempo se vivía.

Así pues, esta postura indica solo la más pura esencia del absolutismo en sí, se tomaba al Estado como un régimen político en el que una sola persona, el soberano, ejercía el poder con carácter absoluto, sin límites jurídicos ni de ninguna otra manera.

⁶ MAQUIAVELO, Nicolás," *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 98 © 1993-1997 Microsoft Corporation*". Reservados todos los derechos

⁷ MAQUIAVELO, Nicolás," *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 98 © 1993-1997 Microsoft Corporation*". Reservados todos los derechos.

El Estado no era sino una prolongación de las características absolutas del rey en ese tiempo. Por otro lado, a la revolución Francesa se le considera como la pauta principal del cambio de la evolución del significado de la palabra Estado.

Su autoridad no estaba basada en una sola persona, sino que se dividía en varios jefes y aún se reconocía el "consejo de ancianos".

Los teóricos políticos de esa época consideraban al Estado por una parte como la ciudad o el sitio donde debe desarrollarse la plenitud de la vida humana; por otro lado solo se referían a las funciones públicas concedidas a cualquier ciudadano que pueda realizarlas mediante la renovación de los cargos.

De esta forma es relevante citar que *“El Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, definido y sancionado por un orden soberano”*.⁸

Sin embargo y para concluir esta breve reseña del concepto de Estado, nos gustaría mencionar que aún no conocemos con exactitud el origen de la palabra Estado, desde el punto de vista jurídico – político, pero si podemos afirmar que equivale a la Polis o ciudad – Estado de los griegos.

No es sino hasta la Edad Media, cuando por primera vez surge el nombre *statí*, Estado, término tomado y sostenido por Maquiavelo, anteriormente citado.

Ahora bien, se puede cuestionar: ¿qué es el Estado? Es una unidad de individuos que esta conformada por un espacio geográfico delimitado y que se deben regir por leyes, normas y reglas para una correcta armonía y comunión entre los participantes del mismo.

⁸ PORRUA, PEREZ, Francisco." *Teoría del Estado*", México, Ed.Porrúa, 1999, P. 26

1.4.- Elementos del Estado.

Los elementos del Estado son:

- Pueblo
- Territorio
- Poder

El día de hoy podemos decir que el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

Muchos autores aseguran que el poder y el gobierno son sinónimos, sin embargo nos damos cuenta que no es así, para muchos, el poder significa ser ley, ser total, y el gobierno no lo es así, el gobierno es regido por el pueblo y para el pueblo, pero tomaremos al poder como un elemento del Estado.

De esta manera no podemos concebir al gobierno como el poder absoluto, pues dejaríamos a un lado a sus miembros, a sus gobernados, a sus integrantes y dejaríamos solo la figura de un poder represivo en el cual solo se dictan leyes por parte del gobernante al puro estilo de la monarquía.

Sin embargo en párrafos anteriores se señaló que el gobierno debe ser regido por el pueblo y para el pueblo, pero hay una diferencia abismal entre el mundo del ser y del deber ser y en el caso de muchas sociedades existe una cultura electoral tan pobre, que los gobiernos son manejados exclusivamente por sus gobernantes y es aquí donde nos podríamos referir a la expresión de que cada pueblo tiene el gobierno que se merece.

De tal forma comenzaremos por mencionar los elementos del Estado siendo el primero el pueblo, el cual podemos entender como al compuesto social de los procesos de asociación en el emplazamiento cultural y superficial, o el factor básico de la sociedad, o una constante universal en el mundo que se caracteriza por las variables históricas. El principal valor del pueblo está en su universalidad. No habrá Estado si no existe el pueblo y viceversa.⁹

Pueblo (del latín *populus*) es el conjunto de personas de una nación, aunque también puede entenderse como el de parte de un país, el de una región o el de una localidad, o incluso asimilarse al mismo concepto de país o de localidad (especialmente para una población rural).¹⁰

Esto es, que el pueblo en un conjunto de asociaciones entre la cultura, la historia y los individuos que lo integran, pues es solo de esta forma como se puede lograr el conjunto, que conformará lo que se conoce como pueblo. Pues sin esos tres elementos que mencionamos no se podría conformar un pueblo como tal.

Por eso en relación con el renglón en el que mencionamos que no habrá Estado sin el pueblo, nos referimos a que sin los elementos señalados no es concebible un Estado, pues el simple territorio por sí mismo no alcanzaría ese estatus.

Haciendo alusión a otro elemento del Estado, el territorio, podemos decir que es definido por diversos autores, tales como el maestro Francisco Pérez Porrúa, que lo considera como el elemento físico de primer orden para que surja y se conserve el Estado, pero agrega "*La formación estatal misma supone un territorio. Sin la existencia de éste no podrá haber Estado*".¹¹

Así pues, podemos definir al territorio como la demarcación física-geográfica la cual compone y es parte esencial de un Estado.

⁹ PORRUA, PEREZ, Francisco. "*Teoría del Estado*", México, Ed.Porrúa, 1999, P. 23

¹⁰ http://www.google.com.mx/search?hl=es&defl=es&q=define:Pueblo+&ei=lrQ5SvXTO5GoswOK5Zj-Bg&sa=X&oi=glossary_definition&ct=title

¹¹ PORRUA, PEREZ, Francisco. "*Teoría del Estado*", México, Ed.Porrúa, 1999, P. 28

La parte física en donde se deberán asentar los gobernantes y los gobernados, el espacio geográfico delimita espacialmente la independencia, y por qué no, la soberanía de los pueblos para que ejerzan, sobre este sus propios intereses.

Debemos acotar de acuerdo a lo mencionado con antelación, que el Estado es un complejo tripartito que depende de cada parte para conformarse como tal, pues sin ellas no se podría definir como tal, así pues, sin un territorio no podría conformarse el estado, sin una demarcación geográfica no sería más que un Estado virtual sin lugar de pertenencia.

Ahora nos referimos al último elemento del Estado, el poder, este se puede definir como la capacidad o autoridad de dominio, freno y control a los seres humanos, con objeto de limitar su libertad y reglamentar su actividad. Este poder puede ser por uso de la fuerza, la coerción, voluntaria, o por diversas causas, pero en toda relación social, el poder presupone la existencia de una subordinación de orden jerárquico de competencias o cooperación reglamentadas. Toda sociedad, no puede existir sin un poder, absolutamente necesario para alcanzar todos sus fines propuestos.

Por ello, el poder es necesario para que el Estado este armonizado, para que en él existan elementos tales como la seguridad, el bienestar común y confluyan en este el orden y la superioridad jerárquica, misma que debe ser respetada por sus habitantes, pues por ello existen, como ya se mencionó, medios de coerción, mismos que delimitaran la libertad, en ciertos aspectos, de los habitantes del territorio que conforman el Estado.

Concluiremos esta parte con la consolidación de lo que hasta hoy conocemos como el Estado moderno, de cuáles fueron sus orígenes, cómo surgió y cuál ha sido su transición hasta llegar a nuestra Carta Magna.

Así pues desde el atropello del "El Estado soy yo"¹², manifestado como el más nocivo absolutismo, el pueblo sintió la negación total de sus derechos y rotos todos sus principios e ideales, es ahí donde empieza a crecer el resentimiento y surge poco a poco la semilla de la rebelión, y ésta había de manifestarse con toda su violencia y explotar, el 14 de Julio de 1789. La revolución dio paso a nuevas formas, con todas sus naturales, impropias y excesivas acciones cometidas.

La mayor aportación que este levantamiento dio, fue la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, que se fundó en la teoría de Jean Jacob Rosseau, que escribió en su obra "El Contrato Social."

Es menester referir las partes integrantes del estado moderno y sus características propias, mismas que se enunciarán a continuación:

1.5.- Las características del Estado Moderno¹³

Una cierta entidad territorial. Ésta se refiere al medio físico que es necesario para la sustentación del Estado y debe ser una magnitud o extensión tal que no convierta en demasiado pesadas las tareas que el Estado debe afrontar.

Establecimiento de un poder central suficientemente fuerte. Se logra suprimir o reducir drásticamente a los antiguos poderes feudales, entre ellos el propio poder de la iglesia, que se vincula a lo que actualmente llamaríamos al proyecto de Estado Nacional.

Creación de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática. Se desarrolla una burocracia administrativa que trabaja impersonalmente para el Estado. Burocracia y capacidad financiera se retroalimentan. La obtención y administración de recursos exige personal dedicado por completo a estas tareas.

¹² <http://www.portalplanetasedna.com.ar/absolutismo.htm> 12/01/2008

¹³ CORDOVA, Arnaldo. "La formación del poder político en México". México, Ediciones ERA, 1992. Sociedad y Estado en el mundo moderno. México, Ed. Grijalbo, 2005, P. 42

La diplomacia se convierte en un instrumento indispensable para las relaciones con las demás entidades estatales que constituyen un sistema en su conjunto.

De esta forma, el Estado debe proporcionarse a sí mismo los elementos suficientes que le permitan coadyuvar de forma integral y total con el núcleo internacional, pues si bien es cierto que debe proporcionarse a sí mismo estos elementos, también lo es que la ayuda externa de otros Estados es la que hará fluir los elementos antes mencionados con mayor agilidad.

Para concluir definitivamente la referencia de la historia del Estado, su creación y todo lo antes mencionado, estaremos a lo que señala la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos respecto al Estado:

En el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos ver los elementos del Estado Mexicano, el cual a la letra indican:

"la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."¹⁴

De ahí desprendemos los elementos que son:

- Soberanía.
- Pueblo.
- Poder Público.
- La forma de Gobierno.
- Derecho a alterar y modificar.

¹⁴ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México, Ed. Porrúa, 2000, P. 43

1.6.- Estructura del Estado (poderes ejecutivo, legislativo y judicial)

Anteriormente señalamos cuáles son los elementos que deben conformar a los Estados y ahora es menester saber cuál es la conformación con la que se deben regir. De esta manera haremos mención que el Estado Moderno de Derecho se conforma de una estructura tripartita, la cual es dividida de la siguiente manera: tres poderes, el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Así pues comenzaremos por mencionar cada uno de los tres poderes mencionados anteriormente, empezando por el poder ejecutivo.

1.6.1- El poder Ejecutivo Federal

El artículo 80 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos nos refiere que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Poder Ejecutivo Federal en México es unitario, elegido directamente por el pueblo para un período de seis años y sin posibilidad de reelección. Los requisitos para ser presidente de acuerdo al artículo 82 constitucional son:¹⁵

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;
- Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;
- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección;
- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección;
- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección;

¹⁵ Ibid P. 71

- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83 Constitucional.

En México, sin lugar a duda, el Presidente es la pieza clave del sistema político y tiene predominio sobre los otros elementos políticos que configuran el propio sistema. En opinión del maestro Jorge Carpizo MacGregor, las causas del predominio del presidente son¹⁶:

- Es el jefe del partido predominante integrado por factores reales de poder;
- Debilitamiento del poder legislativo, por ser sus integrantes parte del partido predominante y no oponerse al presidente;
- La integración de la Suprema Corte de Justicia por algunos elementos políticos que no se oponen al presidente;
- La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal restantes;
- La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él;
- La fuerte influencia de la opinión pública a través de los controles y las facultades que tiene respecto a los medios de comunicación colectiva;
- La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo;
- Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales;
- La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que en ello intervenga el Senado;
- El gobierno directo de la región más importante del país como lo es el Distrito Federal.

A continuación mencionaremos de las principales facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo Federal: clausura de las sesiones del Congreso, derecho de iniciativa de leyes o decretos, derecho de veto, suspensión de garantías, jefe del ministerio público, suprema autoridad agraria, nombramiento de empleados y funcionarios, jefe supremo

¹⁶ <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=784836> 12/04/2008

de las fuerzas armadas, otorgamiento del indulto, informe presidencial, responsable de las relaciones internacionales, promulgación de la ley, ejecutor de la ley y, en general, algunas facultades legislativas (facultad reglamentaria) y jurisdiccionales.

1.6.1.2.- Secretarías de Estado.

Para auxiliar directamente al titular del Poder Ejecutivo Federal en la administración pública federal centralizada, existen los órganos denominados Secretarías de Estado, para el despacho de los asuntos del orden administrativo.¹⁷

Su competencia se integra con la distribución que hace entre ellos la ley que, según el artículo 90 de la Constitución, que a su letra dice: *“la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida en Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de estado y Departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su creación...”*

El número de secretarías de estado depende de la voluntad política del titular del Poder Ejecutivo Federal quien, tomando en cuenta los requerimientos del país, decide las Secretarías que son necesarias para colmarlos.

El reglamento interior no es el único instrumento legal que sirve para determinar la vida de los órganos internos de las secretarías; también la ley que expide el Congreso de la Unión puede crearlos, modificarlos o incluso extinguirlos.

Los Secretarios de Estado son los titulares o representantes legales de la secretaría de estado a su cargo. Son nombrados por el Presidente de la República y éste en cualquier momento puede cambiarlos o removerlos libremente del cargo.

En el artículo 92 se estipula que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de

¹⁷ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Ed.Porrúa, 2000, P. 76 y 77.

Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, requisito sin el cual no serán obedecidos, lo cual se conoce como refrendo.

Las instituciones administrativas centralizadas son:

- 1.- La Presidencia de la República;
- 2.- Las secretarías de Estado;
- 3.- Los departamentos administrativos;
- 4.- La Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

1.6.2.- El Poder Legislativo Federal

En el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se menciona que el Poder Legislativo Federal en México se encuentra depositado en un congreso general denominado Congreso de la Unión, que se divide en dos cámaras: una de Diputados y una de Senadores y cuya función primordial es la de legislar.¹⁸

Toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto. Además de las facultades que el artículo 73 le otorga al Congreso de la Unión, cada cámara goza de facultades exclusivas.

Durante los recesos del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones (Art. 78 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).¹⁹

En el ámbito local del Distrito Federal existe la Asamblea Legislativa, a la cual se le ha conferido la potestad de legislar respecto de reglamentos.

¹⁸ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México, Ed. Porrúa, 2000, P. 49

¹⁹ Ibid P. 71

En cada uno de los 31 estados de la Federación hay una cámara local de diputados.

a) Cámara de Diputados

Está compuesta por representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente (art. 51). Se integra por 500 diputados de los cuales 300 son electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 son electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (Art. 52 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Sus facultades exclusivas se encuentran determinadas en el artículo 74 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

b) Cámara de Senadores

Está integrada por 128 senadores, quienes, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años. Sus facultades exclusivas se encuentran determinadas en el artículo 76 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

1.6.3.- El Poder Judicial Federal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 94 nos refiere que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.²⁰

²⁰ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México, Ed. Porrúa, 2000, P. 71

a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación

Está compuesta de 11 ministros y funciona en pleno (*quórum*: 7 ministros) o en dos salas (civil y penal, administrativa y laboral).

Actualmente tiene funciones de Tribunal de Control Constitucional.

b) El Tribunal Electoral

Es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación competente para conocer y resolver de los conflictos que se presentan en materia electoral.

c) Los tribunales Colegiados de Circuito

Se componen de 3 magistrados, un secretario de acuerdos, secretarios, actuarios, y empleados que se requieran.

Los Magistrados son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal quienes durarán seis años en el ejercicio de su encargo. La competencia genérica de dichos tribunales colegiados recae de manera exclusiva en materia de amparo, de un solo grado o en segunda instancia.

d) Los Tribunales Unitarios de Circuito

Están integrados por un solo magistrado. Estos tribunales conocen: del juicio de amparo contra violaciones a los artículos 16, 19, y 20 constitucionales, de la calificación de los impedimentos y excusas de los jueces de Distrito y de las controversias entre jueces de Distrito.

e) Los Juzgados de Distrito

Están integrados por jueces de distrito quienes son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal y durarán seis años en el ejercicio de su encargo.

f) El Consejo de la Judicatura

Está a cargo de la administración e integración del Poder Judicial de la Federación.

Se integra por 7 consejeros y puede funcionar en pleno o en comisiones.

1.7.- El Sistema Federal

El régimen federal está previsto en los artículos 40 y 41. El artículo 40 asienta la tesis de la cosoberanía de *Alexis de Tocqueville*, ya que prevé que tanto la federación como los estados son soberanos.²¹

Pero la verdadera naturaleza del estado federal mexicano se establece en el artículo 41, del cual se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, existiendo, por mandato constitucional, dos órdenes jurídicos parciales y delegados de la propia Constitución: el orden jurídico federal y el orden jurídico de las entidades federativas.

Cabe mencionar que la división política y territorial de los estados es el municipio libre, según se desprende de la lectura del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.8.- Administración Pública Federal, Ley Orgánica.

En este apartado se analizará lo respectivo a la Administración Pública Federal, su Ley Orgánica y lo referente a la Secretaría de la Función Pública, por ser la Dependencia que se encarga de forma primigenia de aplicar las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos así como de coordinar y vigilar las actuaciones de los Órganos Internos de Control.

²¹ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Ed. Porrúa, 2000, P. 41

Así pues vamos a establecer que la Administración Pública Federal será aquella en la que su principal objetivo sea la prestación de los servicios públicos, mismos que serán desarrollados por el Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo, queda depositado como ya mencionamos con antelación, en una persona. Aun cuando debemos advertir que no siempre se ha dado el caso de que los Estados dispongan de un Poder Ejecutivo unipersonal, así pues, podemos citar un ejemplo del Derecho comparado: posterior a la época de terror, en Francia, se conformó como depositario de la labor ejecutiva a un *directorio*, es decir, a un órgano colegiado, formado por tres personas, una de ellas, Napoleón Bonaparte, con el propósito de gobernar Francia.

El artículo 90 de la Carta Magna, dispone que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso. En esa Ley Orgánica se distribuyen los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y define las bases generales para la creación de las entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Así pues, en el sistema jurídico positivo mexicano, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la obra legislativa que consagra las bases para la organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

Sin embargo, la doctrina reconoce que las dependencias que auxilian al Poder Ejecutivo para el desempeño de la actividad administrativa y la prestación del servicio público se organizan de cuatro formas diversas: la centralización, la desconcentración, la descentralización; las empresas de participación estatal y hasta hace poco aún, se contaban los departamentos administrativos.

1.8.1.- La Administración Pública Centralizada

La centralización administrativa es la forma fundamental en la cual se encuentran organizadas las entidades públicas de carácter administrativo.

La principal cualidad de la centralización de administrativa, es que las entidades centralizadas se encuentran relacionadas entre sí por un vínculo jerárquico constante.

En la cúspide de la administración pública centralizada se encuentra el Presidente de la República y subordinados a él se localizan todos aquellos órganos públicos inferiores.

De esta manera podemos concebir a la Administración Pública Centralizada, como aquel ente que organiza a las entidades administrativas y que su principal labor es la de dirigir sus actividades y las consecuencias de las mismas.

Debemos precisar que la toma de decisiones en la Administración Pública Federal se da de forma piramidal, esto quiere decir que desciende invariablemente del órgano mayor al inferior, de tal manera que todas las entidades administrativas guardan un orden y obedecen a los imperativos que emite la cúspide de la organización central.

Lo anterior se debe al carácter obligatorio que tiene el Plan Nacional de Desarrollo, y en el cual el Presidente plasma sus objetivos.

1.8.2.- La desconcentración administrativa.

La desconcentración administrativa se desarrolla de forma importante desde la década de los 70's debido al incremento poblacional y la necesidad de prestar a los ciudadanos de una manera más pronta los servicios públicos; ello provocó que la Administración Pública busque nuevas formas de organización que permitieran una mayor rapidez en la toma de decisiones. De esta manera se comenzó a promover en el país el establecimiento de un sistema administrativo simplificado.

De esta manera la simplificación administrativa implicó tanto la agilización de los trámites administrativos, limitando la cantidad de requisitos para su realización y en el ámbito orgánico significó la adopción del modelo administrativo desconcentrado.

Ante lo anteriormente referido podemos señalar que la centralización administrativa, dado su carácter jerarquizado y rígido impide que se puedan tomar decisiones expeditas, pues muchas ocasiones para que se pueda emitir un acto administrativo se requiere que los tramites asciendan desde los órganos inferiores al superior y luego vuelvan al inferior, con el consecutivo consumo de tiempo.

Así pues, la desconcentración surge como un medio para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración.

Las entidades desconcentradas de los órganos públicos centralizados reciben el nombre de organismos administrativos.

En la misma tesitura, los organismos desconcentrados dependen en todo momento del órgano administrativo al que se encuentran subordinados, sin embargo, el organismo no guarda una relación de subordinación jerárquica respecto a los otros órganos que forman parte de la administración pública central.

De esta manera podemos hacer la siguiente acotación: El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía a la que se le llama técnica, que significa el otorgamiento de facultades de decisión limitadas y cierta autonomía financiera presupuestaria.

Respecto a las facultades administrativas que son otorgadas al organismo administrativo, estas pueden ser, en todo momento, desempeñadas directamente por el órgano central del cuál depende, por lo que no existe una verdadera transferencia de facultades al órgano desconcentrado.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula la creación de los órganos desconcentrados que les están jerárquicamente subordinados a las Dependencias y tienen las facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso las leyes aplicables a cada órgano central.²²

1.8.3- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En este apartado que se trata de actividades propias de la Secretaría de la Función Pública, así pues indicaremos cual es el contenido de esta Ley, mismo que nos permitirá apreciar las funciones acerca de la Administración Pública Federal y de la Secretaría de la Función Pública.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL

Título Primero

De la Administración Pública Federal

Capítulo Único

De la Administración Pública Federal

ARTÍCULO 1o.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los 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, componen la administración pública paraestatal.

²² “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, México, Ed. Ediciones Fiscales ISEF. P. 4

Lo que este artículo refiere cual ser el tipo de organización en virtud de los tipos de administración pública que existen en México. Refiere cuales son los organismos centralizados y cuáles son los descentralizados o paraestatales.

ARTÍCULO 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica.

El artículo nos refiere quienes serán las dependencias que auxiliarán al ejecutivo para el buen cumplimiento de sus funciones en lo referente a la Administración Pública Centralizada.

ARTÍCULO 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos.

Ahora bien, este artículo nos señala quienes son los organismos paraestatales o descentralizados de los cuales se auxiliará el Ejecutivo para el buen funcionamiento de sus encargos.

ARTÍCULO 9o.- Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Resulta claro para este artículo, hacer mención que tanto organismos centralizados como descentralizados o paraestatales, tendrán que trabajar de manera coordinada para lograr un objetivo común persiguiendo objetivos similares en virtud del bienestar común.

Capítulo 2. Los Derechos Humanos.

2.1.- Antecedentes de los Derechos Humanos.

¿Los Derechos Humanos son una invención o una necesidad para el ser humano? Con este cuestionamiento abriremos este capítulo, ya que en ocasiones se ven, estos Derechos, como una obligación y no como una necesidad para el buen funcionamiento de una sociedad.

Para nuestros antepasados surgieron como una necesidad para poder lograr una estabilidad social y una armonía dentro de sus propios entornos, las necesidades de enfrentar las clases sociales hicieron que se cumplieran estos derechos, pues la marcada distinción social y el clasismo hicieron su trabajo en virtud de la violación de estos derechos de naturaleza humana.

Queda clara la postura de la necesidad imperiosa de poder establecer igualdades entre los hombres, de no tener diferencias entre los mismos y de decretar estas igualdades que son propias de la naturaleza humana.

Con esta reflexión podemos establecer, primero que la propia naturaleza del ser humano exige estos Derechos, y segundo que no es concebible una sociedad que se maneje con estas violaciones a la entidad humana.

Llegando así a la premisa de establecer claramente que son los Derechos Humanos, a quienes deben aplicarse y como deben ser establecidos en cualquier orden social predeterminado.

Los derechos humanos no son un invento del derecho positivo, los cuales anuncian los valores que las antiguas culturas nos dieron; la mayoría de los pueblos civilizados han guardado como patrimonio moral e histórico las experiencias que obtuvieron a través de su vida comunitaria, pero es indudable que los derechos han sido reconocidos a

través de convenciones y protocolos, en el ámbito internacional y de constituciones políticas en el ámbito de cada Estado.

Puesto así, no podrían verse como una mera herencia cultural, sino como una consecuencia de los hechos que han ocurrido a través del tiempo y de cómo ha sido violada la propia naturaleza del ser humanos. Dándole así una certeza de que podrá coexistir con sus congéneres de manera armónica y no de manera subyugada.¹

De esta manera, para poder referir los antecedentes de los Derechos Humanos o los Derechos de hombre, es necesario remontarnos a épocas muy antiguas, que si bien es cierto, este tipo de garantías tienen una referencia clara con la Declaración de los Derechos del hombre de 1789, también lo es que en épocas más antiguas existieron símiles que será necesario mencionar.

Así pues comenzaremos por hablar de algunos antecedentes que podemos considerar son de los más importantes.

Uno de los documentos más antiguos que se ha vinculado con los derechos humanos es el Cilindro de Ciro, que contiene una declaración del rey persa Ciro el Grande tras su conquista de Babilonia en 539 a C. Dicho Cilindro, o más bien su contenido fue descubierto en 1879 y la ONU lo tradujo en 1971 a todos sus idiomas oficiales.

Puede enmarcarse en una tradición mesopotámica centrada en la figura del rey justo, cuyo primer ejemplo conocido es el rey Urukagina, de Lagash, que reinó durante el siglo XXIV a.C., y donde cabe destacar también a Hammurabi de Babilonia y su famoso Código, que data del siglo XVIII a.C.

¹ TRAVIESO, Juan Antonio. "Garantías Fundamentales de los derechos humanos", Ed. Espasa, México 2000, P. 212

No obstante, el Cilindro de Ciro presenta características novedosas, especialmente en lo relativo a la religión. Ha sido valorado positivamente por su sentido humanista e incluso se le ha descrito como la primera declaración de derechos humanos.²

Documentos medievales y modernos, como la Carta Magna inglesa, de 1215, y la mandinga Carta de Mandén, de 1222, se han asociado también a los derechos humanos. En contra de esta idea, el Maestro José Ramón Narváez Hernández afirma que la Carta Magna no puede considerarse una declaración de Derechos Humanos, ya que en esta época existen derechos pero sólo entre iguales, y no con carácter universal;³ no se predica la igualdad formal de todos los seres humanos. Lo mismo sucedía en el Imperio de Malí, cuya constitución oral, la Kouroukan Fouga, refleja cómo la población se estructuraba según su tribu de origen.

Estas consideraciones son extrapolables a documentos como la *Goldone Bulle* de Andreas II en Hungría en 1222; la *Confirmatio fororum et libertatum* de 1283 y el *Privilegio de la Unión* de 1287, ambos del Reino de Aragón; las *Bayerische Freiheitsbriefe und Landesfreiheitserklärungen* de 1311 o la *Joyeuse Entrée* de Brabante de 1356.⁴

De esta manera debemos precisar que los Derechos Humanos, si bien es cierto, no como tales, siempre han estado presentes en el entorno humano. Pues siempre ha sido necesaria la protección de ciertos grupos sociales establecidos. Sin embargo en la antigüedad apreciamos que existían preferencias, por ciertos grupos, demasiado marcadas.

Por lo tanto, para poder resumir los posibles antecedentes de los Derechos Humanos, fue necesario hacer referencia a todos estos documentos, que si bien es cierto, no pueden ser catalogados como principios de los Derechos Humanos, si lo es que contienen un claro antecedente de lo que los hombres pensaban acerca de las

² ABBAS Milani, "Lost Wisdom: Rethinking Persian Modernity", E.E. U.U., Mage Publishers, 2004, P.. 12

³ NARVAEZ HERNÁNDEZ, José Ramón, "Apuntes para empezar a descifrar al destinatario de los derechos humanos", en *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, Nº 8, México, P.. 202

⁴ PÉREZ ROYO, Javier, "Curso de Derecho Constitucional", Madrid, Ed. Marcial Pons, 2005, P.. 237 y 238

posibilidades de que pudieran gozar de ciertos privilegios dentro de las sociedades en las que vivían.

Es importante señalar que los documentos referidos no son considerados como antecedentes claros de lo que hoy conocemos como Derechos Humanos, pero que carecen de muchos principios con los que hoy cuentan este tipo de Derechos.

Por otra parte es digno de señalar un texto del maestro Genaro R. Carrió, en su libro “*Los derechos Humanos y su protección*” en el que nos dice:

*1.- Los titulares de los derechos humanos son todos los hombres (no solo algunos o una subclase de ellos). Basta con ser hombre para poder invocarlos. Son independientes de circunstancias, de sexos, raza, credo religioso o político, status social, económico o cultural, etcétera. Todos los hombres tienen un título igual a la titularidad de estos derechos.*⁵

2.- Los derechos humanos son derechos de naturaleza moral y no criaturas del derecho positivo, en el sentido de que su fundamento último no emana de las normas de éste, a punto tal de que mientras no ha sido consagrados por él y en la medida en que no lo han sido sirven para criticarlo y justificar su reforma. La fundamentación de los derechos humanos está intrínsecamente conectada con ciertas características definitorias del discurso o razonamiento moral en el que deben ser fundamentados.

3.- Los derechos humanos derivan de de tres principios y de sus combinaciones e influencias recíprocas:

- a) El de inviolabilidad de la persona: no solo pueden imponerse sacrificios a un individuo solo en razón de que ellos redundan en beneficio de otros individuos;*
- b) El de autonomía de la persona: es libre la realización de cualquier conducta que no perjudique a terceros, por lo que la persecución de planes de vida racionales y de ideales de excelencia racionales tienen un valor intrínseco.*

⁵ R. CARRIÓ, Genaro, “*Los derechos Humanos y su protección*”, Ed. Grijalbo, México 2002, P. 21

c) *El de dignidad de las personas: debe tratarse y juzgarse a los hombres de acuerdo con sus voliciones y no en relación con otras propiedades suyas no controlables por ellos.*⁶

Así pues podemos vislumbrar que el maestro Carrió pretende demostrarnos las facultades que el ser humano posee por el simple hecho de ser partícipe del género humano, valiéndose de la redundancia. Un ser humano cuenta con características firmes como lo son la inviolabilidad, la autonomía y la dignidad, que hacen que el valor de este individuo sea puro y no se mancille con el abuso de otros individuos, que para beneficio propio o de algunos cuantos vejan los derechos fundamentales de otro ser humano.

Tan es así que el límite a la libertad personal es el no causar afectación al derecho o libertad de otra persona.

Siendo así que los puntos antes señalados deben ser aplicados en su totalidad, de tal forma que se vislumbre claramente y no deje lugar a dudas de que los derechos del hombre debieran ser inviolables, además de universales.

Llegamos a un punto en el que resulta necesario comenzar a reseñar algunas teorías que hacen referencia a los derechos humanos, a los derechos de los que somos merecedores, por lo tanto haremos hincapié en dichas teorías.

La teoría de los derechos humanos tiene una tradición bi-milenaria en occidente, desde los antiguos pensadores griegos hasta nuestros días; contrariamente la positividad de esos derechos pertenece a la edad moderna cuando se pasa paulatinamente de la sociedad teocentrista y estamental a la sociedad antropocentrista e individual por la ola del renacimiento, la reforma protestante, el humanismo, la ilustración y sucesos magnos de pensamiento burgués Europeo.

⁶ Idem P. 13, 14 y 15

En cuanto a la teoría teocentrista, haremos hacer énfasis en su concepción humana. Los seres humanos, tras la intimidación divina, pretendían no hacer daño a sus congéneres en virtud del castigo divino al que se harían acreedores, por mancillar a sus hermanos de religión.

Sin embargo con el paso del tiempo, y tras la propia naturaleza humana, se fue perdiendo el miedo a la divinidad, y así pues se cayó en cualquier tipo de vejaciones al ser humano.

Pero hay que tener en cuenta que algunas formas de pensar religiosas permitían el castigo a los hombres, en razón de los comportamientos de los mismos. Pero claro está, que siempre, por las formas de pensar colectivas, se cayó en los excesos, y los seres humanos fueron amedrentados tanto física como emocionalmente para el cumplimiento de las órdenes que se establecieron durante los siglos que nos antecedieron.⁷

De esta manera solo podemos concebir a los Derechos Humanos en sus principios desde lo que se conoce como la “Declaración de los Derechos Humanos”

2.2.- Clasificación de los Derechos Humanos.

Como resultado del análisis anterior, podemos observar que los Derechos Humanos han tenido un desarrollo histórico, el cual ha pasado por diversas etapas, es decir, no surgieron de forma espontánea todos ellos, sino que han ido gestándose y precisándose, por lo cual para su estudio se han clasificado en Generaciones.

Ahora bien, vamos a resaltar las Generaciones por las cuales han transitado los Derechos Humanos y que a continuación enunciaremos:

⁷ TRAVIESO, Juan Antonio. “*Garantías Fundamentales de los derechos humanos*”, Ed. Espasa, México 2000, P. 220

2.2.1.- Derechos Humanos de la Primera Generación.

Derechos básicos son los que están implícitos en esta generación. Con aquellos con los que el ser humano podrá ser parte integral de un núcleo social y con los que será participe de la propia vida.⁸

Estos derechos se consagraron inicialmente en la "Declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano", en Francia, en 1787.

El fin primordial de estos derechos humanos es la protección de los derechos civiles y las libertades públicas. En este grupo se incluyen los derechos a la seguridad y a la integridad física y moral de la persona humana, así como también los derechos políticos en el más amplio sentido de la palabra, tales como el derecho a la ciudadanía y el derecho a la participación democrática en la vida política del Estado.

Mediante el respeto de esos derechos, el hombre se podrá desarrollar como un ente social y de manera integral, dentro de una comunidad, con un fin de expresarse en forma igualitaria y equitativa con otros individuos que sean parte de su entorno.

El cuestionamiento que se puede resaltar en este rubro, ¿cómo podría subsistir un ser humano sin este tipo de derechos tan básicos y primordiales?; desde luego que si bien es cierto que podría existir, también lo es que su forma de vida sería de carácter infrahumano y tendría que estar sometido a una vida sin ningún sentido.

Los derechos civiles remarcan el sentido que tiene un ciudadano como un ente que debe ser partícipe de la sociedad o del núcleo en donde se desenvuelve.

2.2.2.- Derechos Humanos de la Segunda Generación.

En la primera mitad del siglo XX surgen estos derechos; concretamente, después de la segunda guerra mundial. Estos derechos se consagraron en la "Declaración americana de los derechos y deberes del hombre", aprobada el 2 de mayo de 1948 y

⁸ O'DONELL, Daniel. "*Derecho internacional de los derechos humanos*", Ed. Oxford, Edición N° 2, 2004, Tomo: 1, P. 1012

la "Declaración universal de los derechos humanos" proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Son aquellos derechos humanos que permiten al individuo colocarse en condiciones de igualdad frente al Estado, con el objeto de reclamar de la autoridad pública el deber de proteger los derechos económicos, sociales y culturales, entre los cuales hallamos el derecho a la propiedad, el acceso a los bienes materiales, los derechos familiares, la salud, la educación, la cultura y los derechos laborales.

Es aquí donde se le reconocen mas derechos al ser humano, donde se puede expresar de una forma más abierta ante la sociedad en el sentido de que puede hacer una empatía con el Estado y puede ser más reconocido por el mismo Estado, puede lograr una mayor interacción con su propio núcleo en virtud de que el Estado le proporciona los medios suficientes para este tipo de desarrollo.

2.2.3.- Derechos Humanos de la Tercera Generación.

Se denominan derechos colectivos de la humanidad o derechos de las nuevas generaciones. El Profesor mexicano Héctor Fix-Zamudio los denomina derechos difusos y los define como aquellos "derechos subjetivos e intereses legítimos que pertenecen a personas indeterminadas y a diversos grupos sociales distribuidos en varios sectores, y que se refieren a ámbitos como el consumo, el medio ambiente, el patrimonio de la humanidad, entre otros".⁹

En este grupo se clasifican el derecho a la paz, el derecho a la calidad de los bienes, productos y servicios comerciales, el derecho a gozar de un ambiente sano, el derecho al espacio público, etc.

2.2.4.- Derechos Humanos de la Cuarta Generación.

Este conjunto de avances en informática, matemática aplicada y tecnología de telecomunicaciones que se agrupan bajo la etiqueta de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, han penetrado hasta nuestras relaciones sociales de

⁹ http://es.wikipedia.org/wiki/H%C3%A9ctor_Fix-Zamudio

un modo tan acelerado, que han producido una auténtica revolución de la información, del mismo modo que en su momento lo hizo la revolución Industrial. Amenazando con transformar por completo nuestra idea social de las estructuras que la conforman.

El uso de las informaciones permite influir y controlar la conducta de los ciudadanos sin necesidad de recurrir a medio coactivos, por lo que la libertad personal y las posibilidades reales de intervenir en los procesos sociales, económicos y políticos de hallan determinadas por el acceso a la información.

Hoy en día asistimos a la aparición de nuevas formas de interrelación humana, de nuevas comunidades virtuales, cuyo patrón de adscripción no es el territorio, ni la lengua compartida, sino un nuevo modelo visionario de la sociedad que encuentra en la comunicación virtual un elemento de unión entre individuos, y que en su conjunto representan también el riesgo de la aparición de otras maneras de agresión al sistema de los Derechos Humanos,

2.3- Clasificación de los Derechos Humanos por etapas.

Además de la clasificación de los Derechos Humanos por Generaciones, los mismos pueden ser estudiados y analizados por etapas, las cuales se refieren sobre todo a alguna época histórica o periodo de tiempo en el cual se desarrollaron los Derechos Humanos.

2.3.1.- Primera etapa.

A lo largo de los años 70, las Organizaciones No Gubernamentales, los defensores de los derechos humanos y los juristas, así como, en el caso de ciertos países, la oposición democrática -en la medida en que ésta pudo expresarse- se movilizaron en favor de la amnistía para los prisioneros políticos. Esta evolución es característica de los países de América Latina entonces sometidos a regímenes dictatoriales.

Entre los pioneros cabe citar los Comités por la amnistía nacidos en Brasil, el Secretariado Internacional de Juristas por la Amnistía en Uruguay (SIJAU) y el Secretariado por la Amnistía y la Democracia en Paraguay (SIJADEP). La amnistía, en

cuanto símbolo de libertad, se revelará como tema movilizador de amplios sectores de opinión, lo que facilitará progresivamente la unificación de múltiples iniciativas de resistencia pacífica o de lucha contra los regímenes dictatoriales de la época.

2.3.2- Segunda etapa.

Se trata de la relativa a los años 80. La amnistía, símbolo de libertad, aparece cada vez más como una especie de "prima a la impunidad" con el surgimiento, y después la proliferación, de las leyes de auto-amnistía, autoproclamadas por la dictaduras militares en declive, preocupadas por organizar su sistema de impunidad en tanto en cuanto hubiera tiempo aún.¹⁰

Estas desviaciones provocan vivas reacciones por parte de las víctimas, quienes reforzarán entonces su capacidad de auto organización para que "la justicia pase", tal y como lo atestigua, en América Latina, el auge tomado por el movimiento de Madres de Plaza de Mayo y, posteriormente, por la Federación de Asociaciones de Familiares de Detenidos y Desaparecidos, de América Latina (FEDEFAM), cuya irradiación se extendería después a otros continentes.

2.3.3-Tercera etapa.

Con el término de la Guerra Fría, simbolizado por la caída del muro de Berlín, se inician, marcando este período, numerosos procesos de democratización o de vuelta a la democracia, o incluso acuerdos de paz que venían a poner término a conflictos armados internos. Ya se tratara de diálogo nacional o de negociaciones de paz, la cuestión de la impunidad será el centro del debate entre dos partes a la búsqueda de un equilibrio inasible entre la lógica del olvido, animada por el antiguo opresor, y la lógica de la justicia, a la que apela la víctima.

2.3.4- Cuarta etapa.

Esta etapa marca la toma de conciencia por parte de la comunidad internacional de la importancia que reviste la lucha contra la impunidad.

¹⁰ <http://personal.telefonica.terra.es/web/asmj/DERECHOSHUM.HTM> 24/04/2008

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, considera, a través de una novedosa jurisprudencia, que la amnistía otorgada a los autores de violaciones graves de derechos humanos es incompatible con el derecho que toda persona tiene a que su causa sea conocida equitativamente por un tribunal imparcial e independiente.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos (junio 1993) viene a reforzar esta evolución en su documento final titulado "Declaración y Programa de Acción de Viena" (A/CONF.157/23, par 91 de la Parte II).¹¹

2.4.- Los Derechos Humanos en México.

En este apartado mencionaremos cuales son los antecedentes de estos Derechos plasmados en la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos, para dar una referencia histórica de cómo se han venido preservado de manera real este tipo de Derecho Humanos.

Sin embargo como un primer antecedente no de tipo histórico debemos señalar las situaciones que han hecho mella en esta Carta Magna, y como los mismos hombres han sido sus verdugos.

La aseveración anterior obedece a que si bien es cierto la constitución estuvo planeada para la protección de los habitantes de nuestro país, esto no se ha logrado ya que una vez más, como hemos planteado, existe fallas de quienes la interpretan. La carta Magna no es la que nos señala y lleva a cometer actos aberrantes en contra de la dignidad humana ni de las propias personas.

Son aquellos individuos que tras su mala interpretación o claro desconocimiento, hacen de este instrumento un escudo protector para llevar a cabo su actividad degradante. Hacen que se cubran malos tratos y vejaciones en virtud del mal conocimiento del mismo orden jurídico.¹²

¹¹ <http://personal.telefonica.terra.es/web/asmj/DERECHOSHUM.HTM> 29/04/2008

¹² Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
"Declaración y Programa de Acción de Durban (complementario al libro de Igualdad, dignidad y tolerancia)"
Edición N° 1, 2002, Tomos: I, P. 99.

El cuestionamiento que surge sería el siguiente, ¿cómo es posible que existan individuos que trabajen en moldear una orden jurídico para el mal trato de los seres humanos, y no se preocupen por el bienestar común?, teniendo en cuenta que este último es un principio que rige a nuestra nación.

Sería como hacer el trabajo de cabeza, que en vez de dirigirlo hacia el progreso, lo dirigen hacia el retroceso. Pues si bien es cierto que ningún individuo es blanco como la nieve, también lo es que nadie puede infringir un maltrato físico o psicológico a ninguna persona y mucho menos pretender escudarse para ello en la Constitución, o en una indebida interpretación de la ley.

Las leyes se hicieron para regular la vida en sociedad, pero también para establecer y defender la libertad del hombre y en consecuencia para reprender a quien viole sus contenidos, pero en ninguna se expresa el mal trato que se infringen muchas veces en los individuos que violan las mismas.

Siendo así tenemos que hacer la referencia antes mencionada en razón del antecedente histórico de esta Carta.

En 1910 se inicia el movimiento armado de la Revolución Mexicana, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de 30 años.

Este movimiento es justamente el contexto en el que se promulga la Constitución que se rige en México hasta la fecha.

Venustiano Carranza, en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857.

El documento sufrió numerosas modificaciones y adiciones para ajustarse a la nueva realidad social del país.¹³

Así, se promulgó el 5 de febrero de 1917 la Carta Magna vigente, en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro, que conjuntó los ideales revolucionarios del pueblo mexicano con los principios de organización estatal y que por su contenido social ha sido definida como la primera Constitución social del siglo XX en el mundo.

El Congreso Constituyente contó con diputados de todos los estados y territorios del país, con excepción de Campeche, Quintana Roo, y estuvieron representadas ahí diversas fuerzas políticas: los carrancistas o "renovadores", como Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Alfonso Cravioto y Félix F. Palavicini; los protagonistas o "radicales", como Heriberto Jara, Francisco J. Mujica, Luis G. Monzón, y también los independientes.

Había en el Constituyente, hombres de lucha, concededores de los problemas del pueblo mexicano: generales, ex-ministros, obreros, periodistas, mineros, campesinos, ingenieros, abogados, médicos, profesores normalistas.

La nueva Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente lo referente a los derechos humanos, ya como "garantías individuales". La forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, si bien este último dejó de ser unicameral para dividirse en cámaras de Diputados y Senadores.

Se ratificó el sistema de elecciones directas y se decretó la no reelección, suprimiendo la vicepresidencia y dando mayor autonomía al Poder Judicial y más soberanía a los estados.

En este marco se creó el municipio libre, y se estableció un ordenamiento agrario en el país relativo a la propiedad de la tierra.¹⁴

¹³ http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_M%C3%A9xico 01/05/2008

La constitución vigente determina la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita y la jornada de trabajo máxima de 8 horas, y reconoce como libertades la expresión de ideas y la asociación de los trabajadores, naciendo el mundo sindical.

Esta constitución ha experimentado múltiples modificaciones a fin de responder a los cambios políticos y sociales de nuestro país; entre ellas son particularmente importantes las referidas a la organización electoral, ya que permiten un mejor ejercicio del sistema democrático consagrado en la propia Constitución.

En ese ámbito son significativas las reformas de 1953, en que se otorgó derecho de voto a las mujeres, y de 1969, en que se concedió la ciudadanía a todos los mexicanos mayores de 18 años, así como las sucesivas reformas electorales de 1977, 1986, 1989, 1990, 1993, 1994, y 1996 destinadas a garantizar elecciones plenamente legales, limpias, imparciales y respetuosas de la voluntad popular, así como el establecimiento de medios de impugnación y de calificación exentos de la participación del Ejecutivo.¹⁵

2.5.- El principio de legalidad.

Para hablar del principio de Legalidad es importante primero señalar o establecer de lo que es legal, y esto significa que lo legal son las conductas o actos que se realizan de acuerdo a una ley, misma que es emanada de un poder, que en el caso de México corresponde al Poder Legislativo.

La legalidad se refiere, a lo relativo a la existencia de principios que no transgredan los previamente establecido y consignado en las normas. Que no infieran en la esfera jurídica del ciudadano mientras este no transgreda la normal, es decir, que si el ciudadano no vulnera lo establecido en las leyes, no tiene por qué ser molestado en su persona como lo establecen claramente los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴ *Enciclopedia de México* (1993) Tomo III, "Constituciones" P. 1740-1799.

¹⁵ RODRÍGUEZ, R., *Derecho Constitucional*, México ,1998, UNAM, P. 128

Así pues, el principio de legalidad es un principio fundamental del Derecho público conforme al cual todo ejercicio de potestades debe sustentarse en normas jurídicas que determinen un órgano competente y un conjunto de materias que caen bajo su jurisdicción. Por esta razón se dice que el principio de legalidad se cerciora de que prevalezca la seguridad jurídica.

Lo anterior en virtud, de que conforme al principio de legalidad, la autoridad estatal solo podrá hacer aquello que la ley le permite realizar, con lo cual a favor del particular se reducen hasta casi eliminarse los actos discrecionales.

Podría decirse que el principio de legalidad es la regla de oro del Derecho público y en tal carácter actúa como parámetro para decir que un Estado es un Estado de Derecho, pues en él el poder tiene su fundamento y límite en las normas jurídicas.

En una íntima conexión con este principio la institución de la reserva de Ley obliga a regular la materia concreta con normas que posean rango de Ley, particularmente aquellas materias que tienen que ver la intervención del poder público en la esfera de derechos del individuo. Por lo tanto, son materias vedadas al reglamento y a la normativa emanada por el Poder Ejecutivo.

La reserva de ley, al resguardar la afectación de derechos al Poder legislativo, refleja doctrina liberal de la separación de poderes. De esta manera recibe un tratamiento dogmático especial en el Derecho administrativo.¹⁶

Esto quiere decir entonces, que sin este principio resulta imposible poder tener un avance en materia de legalidad y que sin el sustento en una norma jurídica no es posible determinar el propio principio.

¹⁶ http://es.wikipedia.org/wiki/Principio_de_legalidad 19/07/2008

Lo anterior, en materia administrativa recibe un tratamiento dogmático, porque simplemente es imposible no sustentar una actuación sin una base de legalidad previamente establecida en las leyes, reglamentos o cualquier otra disposición jurídica.

Por otra parte haremos mención del principio de legalidad en materia administrativa, en qué consiste y de qué forma se puede apreciar de manera más clara.

Para ello debemos recordar que la principal función de la Administración Pública es la tarea de ejecución, la cual, llegó a ser interpretada como una función de realización de fines públicos en virtud de la autonomía subjetiva de la Administración, pero esa realización debe ejecutarse dentro de los límites de la ley (*doctrina de la vinculación negativa*); la ley sería entonces un límite externo a la actividad administrativa dentro de cuyo marco la Administración es libre.

Actualmente, en cambio, se considera que es el Derecho el que condiciona y determina, de manera positiva, la acción administrativa, la cual no es válida si no responde a una previsión normativa.

El principio de legalidad opera como una cobertura legal previa de toda potestad: cuando la Administración cuenta con ella, su actuación es legítima (*doctrina de la vinculación positiva*).¹⁷

Siendo así pues, la actividad administrativa está recubierta por el propio Derecho a través de una normatividad, misma que establece las líneas jurídicas que han de seguirse para la correcta aplicación de la norma dentro de este ámbito administrativo.

¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo "Curso de derecho administrativo" T. I , Madrid, 2004, Civitas

2.6.- Antecedentes históricos de Iusnaturalismo

Para comprender cuál es la trascendencia en la relación entre los Derechos Humanos y el sistema jurídico o normativo de un país necesitamos precisar cuál es el fin de la norma o por lo menos cual es la justificación filosófica de la misma.

Así el Derecho se ha justificado mediante dos corrientes filosóficas fundamentales. Dichas corrientes son el Iusnaturalismo, y el Iuspositivismo: siendo la primera la que mayor importancia tiene, al menos para la elaboración del presente trabajo; ya que la misma considera que los derechos de una persona, no se deben a la norma, sino que son inherentes a la persona, es decir, reconocen el carácter universal de los Derechos Humanos.

Es preciso hacer una breve referencia histórica de lo que es el Iusnaturalismo, de esta forma comenzaremos este apartado de la siguiente manera:

A menudo el Iusnaturalismo moderno, surgido a lo largo del siglo XVII, es presentado en una relación de oposición global al derecho natural de los siglos anteriores. Es cierto que existen diferencias claras entre el Iusnaturalismo medieval y el moderno; en particular acerca de la posición central que ocupa el hombre en este último y todavía más por lo que se refiere a la influencia que tendrá en el siglo XVII el nuevo paradigma del conocimiento científico, de las ciencias naturales tanto como de las matemáticas.

Sin embargo, de ser cierto esto, es decir, el planteamiento de oposición global del derecho natural moderno al antiguo, se ha favorecido el que suele pasarse por alto la existencia de diferencias sustanciales entre los propios autores del siglo XVII; no en el sentido de las diferencias de sus tesis más particulares, sino en el sentido de que quizás debiera insistirse más en distinguir dos líneas distintas dentro del propio derecho natural del siglo XVII. ¹⁸

¹⁸ BOBBIO, N., *HOBBS, Thomas, "Paradigma"*, Barcelona, Ed. Barca, 1999, P 68

La centralidad del hombre en el siglo XVII no lo es sólo en cuanto objeto de un estudio descriptivo de su naturaleza, como uno más de los objetos de una ciencia naciente, sino también como el objeto de un estudio previo a la proposición de una tecnología de lo político similar al conocimiento técnico derivado del estudio de la naturaleza en general.

Dicha centralidad lo fue también, pero de modo muy diferente, al considerar su papel como sujeto de conocimiento, como creador consciente y responsable de su propio mundo de ideas y representaciones, y consiguientemente también como ser moral abierto a la construcción normativa de lo político como un espacio de convivencia de sujetos y no como mero producto de la confluencia de los intereses de los individuos.

19

De esta manera, el hombre se manifiesta en una conciencia propia, de la cual es responsable solo el y no a través de las manifestaciones de otros, es decir, que su responsabilidad radica en la implementación de su propia conciencia.

2.6.1.- El iusnaturalismo.

El primer cuestionamiento acerca de este tópico resulta algo obvio pero al mismo tiempo de gran importancia, en virtud de saber claramente ¿qué es el iusnaturalismo? Y como es que lo podemos entender de la manera más práctica y sencilla.

Pues bien, el iusnaturalismo visto desde la propia perspectiva del autor del presente trabajo, no es más que la inspiración divina de la moral del hombre para poder llevar o seguir las reglas propias del Derecho.

Así pues, toda persona adquiere el derecho natural al nacer, que son los derechos propios de un ser humano que vive en una sociedad jurídicamente organizada.

¹⁹ LOCKE, J., P. Niditch, "An Essay Concerning Human Understanding", Oxford University Press, Oxford, 2005. P 15

El iusnaturalismo (del latín *ius*, "derecho", y *natura*, "naturaleza") es una corriente de la filosofía del Derecho que afirma que al menos una parte de las normas convencionales del Derecho y la moral están asentadas en principios universales e inmutables; este conjunto de normas conforman el *derecho natural*. El origen de los principios del derecho natural, dependiendo del autor, es dado por Dios, la Naturaleza o la Razón.²⁰

Sin embargo haremos mención acerca de una aportación en tesis realizada por Raymon Aron acerca de la concepción del iusnaturalismo, en donde nos propone una postura tan inquietante como discutible: la evolución misma de la naturaleza humana, se encuentra en la historia de las naciones.

De esta manera podemos apreciar que el Derecho natural tiene su origen mismo en el hombre, por el simple hecho de ostentar esta calidad, y que es dado a este, por la concepción que cada quien tenga de un poder superior o un Dios como cada quien lo quiera concebir.

Ahora bien, toda corriente filosófica y jurídica tiene su propio antecedente histórico y generalmente está dividida en etapas, mismas que vamos a referir en esta parte del capítulo.

2.6.1.1.- Primera etapa: iusnaturalismo divino

Aun cuando en el poema sumerio de *Gilgamesh*, se relata una epopeya que ha sido considerada como la más antigua de la humanidad, puedan encontrarse alusiones a una suerte de prelación de las leyes divinas sobre las terrestres y sin dejar de mencionar que algunos autores también encuentran en las Sagradas Escrituras rastros de un *iusnaturalismo bíblico*, podemos hallar en la civilización griega el punto nítido de partida de este progresivo periplo.

²⁰ FERNÁNDEZ-GALIANO, Antonio. "Derecho natural. Introducción filosófica al Derecho" Ed. Madrid, 2005. P 23.

En efecto, en Grecia se concibió al Derecho como una manifestación del orden universal establecido por los dioses o la ley natural y en el ordenamiento jurídico de cada *polis* se reconoció la existencia -junto a la ley escrita- de otra ley no escrita derivada de la Naturaleza, basada en la equidad y la tradición o impuesta por las convicciones morales o religiosas.²¹

De esta forma, no era necesario el establecimiento de leyes escritas para demostrar la valía intrínseca del ser humano, sino que se daban por hechos dichos derechos.

2.6.1.2- Segunda etapa: iusnaturalismo heroico (racionalista y antirracionalista)

A esta etapa la dividimos, a su vez, en dos fases: la racionalista y la antirracionalista; y designamos a su correspondiente iusnaturalismo como “heroico” pues consideramos que, por encima de sus enunciados, su denominador común es el de haber servido de basamento a una encarnizada lucha contra la línea de pensamiento imperante.²²

Ahora bien, una vez hechos estos planteamientos, resulta interesante esgrimir algunas referencias y algunos puntos:

2.7- Iusnaturalismo y positivismo jurídico

Debemos abordar cuales son las principales diferencias entre el iusnaturalismo y el iuspositivismo. De esta forma los podremos entender de una manera más clara.

A. Iusnaturalismo derecho natural (se tiene que basar en él): fundamento del derecho positivo

B. Iusnaturalismo antiguo: en la época anterior al cristianismo- Grecia y Roma- Cosmológico: hay una naturaleza externa al hombre.

C. Iusnaturalismo cosmológico ley cósmica (ley exterior al hombre)

²¹ GOYARD-FABRE, Norberto, “*Historia del Iusnaturalismo*”, Ed. Esparta, Barcelona, pág. 25.

²² Idem, pág. 28.

*Exégesis: lectura de la Biblia ateniéndose lo más posible al texto.

D. Ley natural (derivada de la 1ª; la forma en que el hombre vive)

Ley positiva (de acuerdo con la anterior)

E. Iusnaturalismo medieval ley eterna (Dios único y omnipotente)

Ley natural (en el hombre; forma en que el hombre participa del orden establecido por Dios)

Ley positiva (basada en la anterior)

F. Iusnaturalismo renacentista: se produce una secularización, idea de Dios relativizada, antropocentrismo. Hugo Grocio: el derecho natural existe aunque Dios no exista: la razón es poderosa. En el iusnaturalismo moderno, racionalista, el hombre tiene acceso a la ley natural por medio de la razón. No existe ley eterna.

Ley natural: derechos naturales (el individuo tiene derechos). Idea del contrato social: el hombre forma la sociedad para garantizar esos derechos. Ideología revolucionaria: se plasma en la Revolución americana y en la Revolución Francesa. Código Civil francés (Código de Napoleón): la Escuela de la Exégesis lleva a cabo la labor de intentar estudiar el código.

Montesquieu: el juez se limita a ser la boca que expresa las palabras de la ley.

G. Positivism jurídico: derecho positivo (sólo existe éste).

Siglo XIX: siglo del positivismo. Se llega a él por la Exégesis* y por la postura de rechazo a la revolución en Alemania (Escuela Histórica). En Alemania y Francia va a dominar el positivismo.

Alemania: el derecho no se puede codificar, surge espontáneamente del pueblo. Cada pueblo tiene entonces su propio derecho: el derecho es producto de la historia.

Siglo XX: vuelta al derecho natural. Stamler: hay que volver al derecho natural, pero que es diferente; es un derecho natural de contenido variable, cambia con la historia.

Esta idea surge después de la segunda Guerra Mundial, ya que creen que lo ocurrido se debió al derecho positivista. No puede volverse a tal situación de degradación: positivismo: la ley es la ley y hay que obedecerla.

Situación actual: predomina el positivismo jurídico aunque hay muchos elementos de crítica. Hay que buscar que se mejore.

Capítulo 3. Servicio Público y Funcionarios.

3.1.- La Función Pública.

Antes de analizar a los servidores públicos, consideramos necesario establecer que debe entenderse por función pública.

Como su nombre lo define, es aquel ejercicio en el que un individuo llamado Funcionario Público desempeña funciones en un organismo del Estado, que puede representar a cualquier poder público que exista, ya sea el legislativo, el ejecutivo o el judicial.

Así las cosas, la función pública nos remite a la actitud que desarrolla el Estado para el cumplimiento de sus fines.

Habitualmente estos organismos son el Gobierno, el Congreso o Parlamento, los tribunales, la Administración pública y, en general, todos aquellos organismos que no pertenezcan al sector privado.

Siendo de esta manera, la Función Pública está encaminada a brindar los servicios correspondientes para aquellos que los necesiten. Es entonces, una actividad desarrollada por una Administración pública para dar servicio a los ciudadanos. Dicha actividad será desempeñada a través de representantes los cuales se les denomina como servidores públicos.

3.2.- Servidores Públicos.

Su nombre lo dice todo, son personas que trabajan para el Estado percibiendo un sueldo de este. Como es natural los servidores con mayor preparación y rango académico ocuparan los mejores puestos en la estructura del Estado.

Dependiendo de la evolución del Estado su estructura será con mayor o menor tecnificación, así por ejemplo, el Estado latinoamericano tiene grandes deficiencias para servir a la población debido a los mismos grupos políticos tradicionales a quienes

no les conviene que la estructura del Estado cambie es decir para ellos deberá mantenerse como está para de esa forma los servicios que presta sean de mala calidad y les permita que las empresas y propiedades evadan impuestos, permitan la apropiación de bienes del estado, que la corrupción persista, y que las estructuras sociales no cambien para beneficiar a los grupos tradicionales.

Haremos hincapié en el Estado mexicano, el cual ha sido desde tiempos muy remotos víctima de servidores públicos de muy mala calidad. ¿Y por qué es esto? Tendremos que hacer un breve análisis del por qué de esta situación tan embarazosa que nos atañe a todos con una nación.

El servicio público en nuestro país se ha caracterizado desde sus inicios en ser un símil de lo que conocemos como el “gobierno de los ricos” y como el “gobierno de los amigos”. ¿Qué quiere decir esto?, es muy sencillo. Llegar al poder en México es una tarea sumamente difícil, hay que ser humillado y muchas veces pisoteado, hay que ser servil de manera exagerada para ser tomado en cuenta.

Así pues, cuando se llega, el servidor público está cargado de resentimientos que difícilmente le permiten ser honesto, honrado, dispuesto, etc.; con su propio encargo.

Claro está que existen excepciones a la regla y no podemos generalizar, pero es importante resaltar que estas son actividades comunes dentro de la administración pública de nuestro país, tanto a nivel federal como a nivel local.

Resulta obvio que si a un servidor público le ha costado tanto trabajo llegar al encargo en el que se desempeña, solo quiera facilitarles el camino, ya sea a algún familiar o algún amigo.

Sin embargo con el correr del tiempo y el avance de la ciencia las estructuras del Estado tendrán que cambiar y los empleados públicos tendrán que ser más eficientes y rendir mayor productividad de lo contrario serán evaluados y remplazados por personal más eficiente.

Los servidores públicos, son representantes del gobierno al servicio del pueblo, dicho en otras palabras, empleados del gobierno al servicio de la nación, cuando se habla en todos los niveles, va desde el presidente al último obrero.

De esta manera queda claro que el nepotismo y los gobiernos hechos a base de favoritismos y no de trabajo, nunca serán gobiernos eficientes y mucho menos eficaces, en virtud de los malos desempeños que se pueden manifestar por la simple razón de no adquirir un compromiso real con el Estado.

Sin embargo, una de las propuestas de este capítulo será que los servidores públicos se dirijan con una conciencia ética que permita que la nación mexicana prospere sin que existan obstáculos que impidan el buen desempeño de los hombres que dedican su labor al servicio del Estado y de sus integrantes.

Así pues, el Servidor Público será aquel sujeto que proporcione de manera directa el apoyo o servicio a la ciudadanía para el correcto desempeño de los organismos que ya se han mencionado con antelación al inicio del inciso 3.1, quien podrá ser contratado o designado por nombramiento o elección, quien tiene que desempeñar funciones atribuidas al Estado, órganos gubernamentales o propiamente a la administración pública.

3.2.1.- Clasificación de los Servidores Públicos.

Toda vez que el concepto de servidor público resulta aplicable a todos los sujetos que se ubican dentro de la estructura estatal, para un mejor estudio de los mismos, la doctrina los ha clasificado, ya que cada nivel o función tiene características propias y especiales que se ven reflejadas en sus atribuciones y obligaciones

3.2.1.1.- Altos Funcionarios.

En este capítulo es digno de referir que los Altos Funcionarios públicos serán aquellos que tienen una representación de alto nivel dentro del funcionamiento público.

Para el caso de México, los niveles más altos de la burocracia nos obligan a agrupar seis categorías de puestos:

1. Secretarios de Estado;
2. Subsecretarios;
3. Oficiales mayores;
4. Titulares de las dependencias;
5. Coordinadores Generales;
6. Directores Generales de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Es pertinente señalar cuáles son las funciones de los servidores públicos que hemos señalado, las cuales, según el “*ACUERDO que tiene por objeto establecer los criterios que permitan a las dependencias de la Administración Pública Federal y a los órganos desconcentrados de las mismas*”. Mismo que tiene por objeto identificar las áreas susceptibles de integrar los Gabinetes de Apoyo a que refiere el artículo 7 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; establecer las bases para fijar los requisitos que deberán cubrir las personas que ocupen un puesto en dichos Gabinetes, así como determinar el procedimiento conforme al cual la Secretaría de la Función Pública autorizará y registrará las estructuras de estos Gabinetes, en su artículo primero, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha viernes 4 de junio del año 2004, son las siguientes:

- *Corresponderá a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefes o Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados o equivalentes que cuenten con Gabinetes de Apoyo, justificar la estructura de los mismos en congruencia con la disponibilidad presupuestaria y las funciones que desarrollan los servidores públicos que integran el Gabinete.*¹

¹ Diario Oficial de la Federación, viernes 4 de junio del año 2004.

De esta manera lo resaltable del párrafo anterior, desde mi punto de vista, es que exista congruencia en las disponibilidades presupuestarias, sin embargo, esto no quiere decir que la falta de presupuesto sea motivo para realizar mal sus funciones y mucho menos para abusar del encargo que se les ha conferido.

Pasando a un rubro que es de suma importancia para el conocimiento de la población en general y por el cual se hacen demasiadas especulaciones, debemos hacer mención con respecto a los salarios que reciben los altos servidores públicos.

Uno de los argumentos más socorridos para explicar los altos salarios de la alta función pública mexicana es la inseguridad en el puesto: el gobierno mexicano debe compensar a los funcionarios de confianza ya que pueden ser despedidos en cualquier momento.

El “sobresueldo” con relación a otros países es necesario para resarcir el riesgo del despido, mismo que no es tan alto en países con servicios de carrera que además tienen sistemas de pensión asegurados al retiro.

Para el caso de México, según el argumento, si el Estado no compensa la incertidumbre laboral, no encontrará profesionistas con la capacitación suficiente para asumir los puestos de decisión del gobierno, lo cual lesionará las capacidades gubernamentales.²

Además los altos funcionarios tienen como característica poder de decisión respecto de todos los actos de toda la dependencia o entidad y no solamente de una unidad administrativa de las estructuras internas.

También tiene una relación de dependencia jerárquica directa normalmente frente al Presidente de la República.

² http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/servicio_civil/DT%20124.pdf 11/01/2009

3.2.1.2.- Servidores Públicos (sentido estricto)

Será aquella persona física elegida, nombrada o contratada para ocupar un cargo público cuyo desempeño implica el ejercicio, en nombre del Estado, de sus órganos gubernamentales o de la administración pública, de funciones actividades, facultades o poderes, de representación, de iniciativa, de decisión o de mando.³

También son los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial, federal y judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, en las Cámaras del Congreso de la Unión, en los Tribunales del Poder Judicial de la Federación o en el Gobierno del Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.⁴

Se pueden conceptualizar como los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

3.2.1.3.- Empleados Públicos.

Este ente por el contrario del anterior será aquella persona física que, mediante nombramiento, contrato o mecanismo equivalente, desempeña un cargo en alguno de los órganos gubernamentales o de la administración pública, sin contar con facultades de decisión o de mando, ni representar al órgano en que este labora.

Así pues, un empleado público será toda aquella persona que desempeña su trabajo en cualquiera de las entidades que conforman la función pública, ya sea funcionario, interino, o personal laboral de planilla.

³ BIELSA, Rafael, "*Derecho Administrativo*", Editorial Roque de Palma, Buenos Aires, T. III, Pags. 263 y 269.

⁴ <http://www.definicion.org/servidores-publicos> 12/05/2009

La concepción de este término nace de la necesidad de encontrar una definición que agrupe e identifique a los diferentes grupos de trabajadores que prestan servicio en las distintas administraciones, ya sean organismos autónomos o instituciones públicas.

3.3.- Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Resulta necesario acotar primeramente que la responsabilidad es la capacidad de toda persona de conocer y aceptar las consecuencias de un acto suyo, inteligente y libre, así como la relación de causalidad que une al autor con el acto que realice. La responsabilidad se exige solo a partir de la libertad y de la conciencia de una obligación.

Para que exista la responsabilidad, el autor del acto u omisión que haya generado una consecuencia que afecte a terceros, debe haber actuado libremente y en plena conciencia.

Es preciso señalar cuáles son los instrumentos legales que regulan el comportamiento y las responsabilidades de los servidores públicos. En este contexto es necesario precisar que en México, a nivel Constitucional, en el Título Cuarto, que comprende los artículos 108 al 114 se contienen las disposiciones relativas a los tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, mismas que pueden ser de carácter administrativo, civil, político o penal.

3.3.1.- Responsabilidad Política.

En este apartado corresponde hacer mención a lo relativo a la necesidad de incluir en responsabilidad política, al Presidente ya que puede presentarse cuando la imputabilidad de una valoración por el uso que un órgano o individuo hace del poder. Se podrá citar un breve ejemplo: afirmar que el *Presidente X* fue políticamente responsable en el caso *Y*, significa que se atribuye al *Presidente X* un grado de culpa y/o se le atribuye una sanción por la manera de usar su autoridad en el caso *Y*.

Conviene citar otro ejemplo. Para el doctor Jaime Cárdenas Gracia, las normas que regulan a los presidentes y a los ex presidentes están rebasadas.

Explica que habría que cambiar el régimen de responsabilidades previsto en el artículo cuarto constitucional, con el fin de que presidentes y ex presidentes puedan ser procesados como cualquier ciudadano; además, establecer que no sólo haya declaración patrimonial, sino declaración de intereses y ambas extenderlas a los familiares.

Asimismo, se requiere lograr la obligatoriedad de realizar auditorías a todos ellos por organismos ajenos al Ejecutivo y a la empresa privada. Es decir, debería llevarlas a cabo la Auditoría Superior de la Federación, señala el investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Este comentario surge debido al resurgimiento de las mencionadas preguntas, no sólo por las propiedades exhibidas por el ex presidente de México y su esposa, sino por el caso de los hijos de ella (los hermanos Bribiesca Sahagún) acusados, entre otros delitos, de tráfico de influencias. Por lo tanto...

¿Qué hacer con los ex presidentes?

Habría que cambiar el régimen de responsabilidades que actualmente está previsto en el artículo cuarto constitucional. Los presidentes en la Constitución están muy protegidos. Solamente pueden ser condenados durante su encargo por delitos graves del orden común o por traición a la patria. Esa parte de la Constitución podría modificarse para que los presidentes, como cualquier otra persona, pudieran ser procesados, previa declaración de procedencia, por otro tipo de delitos, no solamente por delitos graves del fuero común.⁵

En otra tesitura, con el surgimiento de los Estados organizados con base en constituciones políticas, la responsabilidad de los gobernantes ante los Parlamentos o los tribunales por su uso del poder es un tipo de responsabilidad jurídica. Esta forma de responsabilidad político-jurídica suele ser evaluada y adjudicada según reglas

⁵ <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n436581.htm> 20/05/2009

específicas (como el *impeachment* anglosajón) y ante autoridades especiales (como el Senado constituido en cámara juzgadora o un tribunal administrativo *ad hoc*).

Sin embargo, la responsabilidad política es también evaluada por los ciudadanos cuando, asumiendo el papel de electores en un sistema democrático, valoran el uso que los gobernantes han hecho del poder, aplicando cualquier tipo de criterio para evaluar su desempeño y no una norma jurídica. Por lo tanto, la responsabilidad política no se subsume bajo la responsabilidad jurídica, como la legitimidad política no se subsume bajo la legalidad jurídica.

Un criterio que suele emplearse para distinguir la responsabilidad política afirma que conciernen relaciones verticales de autoridad (la conducta de la autoridad ordenadora frente al gobernado subordinado).

El juicio de valor que un gobernado atribuye a los actos de poder de un gobernante constituye, en efecto, una manera de evaluar la responsabilidad política que es fundamental para la vida democrática.

De acuerdo con Max Weber, el principio del "pequeño número", esto es, la superior capacidad de maniobra de los pequeños grupos dirigentes, garantiza la responsabilidad política frente al público. Dicha responsabilidad se volatilizaría por completo en una asamblea policéfala gobernante.⁶

Es necesario para concluir este apartado, hacer una cita textual del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para puntualizar quienes pueden ser sujetos de responsabilidad política y bajo qué circunstancias es cuando esta procede.

“Artículo 110. podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los

⁶ J. VERNEGO, “Éticas normativas, metaética y políticas”, en Sistema 93”, Revista de Ciencias Sociales, Madrid, 1998, P. 89

Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, solo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso, la resolución será únicamente declarativa y se comunicara a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicara la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y senadores son inatacables”.⁷

3.3.2.- Responsabilidad Penal.

Es la consecuencia jurídica de la violación de la ley, realizada por quien siendo imputable o inimputable, lleva a término actos previstos como ilícitos, lesionando o poniendo en peligro un bien material o la integridad física de las personas.

La responsabilidad penal es, en Derecho, la sujeción de una persona que vulnera un deber de conducta impuesto por el Derecho penal al deber de afrontar las consecuencias que impone la ley. Dichas consecuencias se imponen a la persona cuando se le encuentra culpable de haber cometido un delito o haber sido cómplice de éste.

La responsabilidad penal la impone el Estado, y consiste en una pena que busca castigar al delincuente e intentar su reinserción para evitar que vuelva a delinquir.

También podrá ser común o especial:

- Común: cuando el delito cometido puede ser realizado por cualquier individuo (robo, violación, asesinato).
- Especial: cuando el delito es cometido por un sujeto con alguna condición especial; por ejemplo que lo cometa funcionario público aprovechándose de su condición.

En México la Responsabilidad Penal se determinó en el Código Penal, ya sea Federal o de las entidades de los Estados Federativos.

⁷ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Ed. Porrúa, 2000, P. 109

Así mismo, no podemos dejar de señalar que en el caso, sobre todo de altos funcionarios, se requiere seguir previo a la determinación de esta responsabilidad, el procedimiento de declaración de procedencia previsto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.3.3.- Responsabilidad Patrimonial.

En este inciso debemos primeramente ratificar el concepto de patrimonio como un conjunto de relaciones jurídicas pertenecientes a una persona, que tiene una utilidad económica y que por ello son susceptibles de estimación pecuniaria, y cuya relaciones jurídicas se encuentran constituidas por deberes y derechos (activo y pasivo).

Podemos mencionar que la mayor importancia en el patrimonio se vincula, a través de las personas, es decir, derechos que responden de obligaciones.

De ahí la importancia que tiene la entrada y salida de bienes del patrimonio de una persona, y la posibilidad que otorga el derecho a los acreedores de ejercer acciones para la conservación del activo del deudor y aún para dejar sin efecto operaciones realizadas en grave perjuicio de ellos.

El patrimonio si bien nace con la existencia de la persona, en cualquier ámbito, no es, menos cierto, que no se destruye o desaparece por la muerte de la persona, o disolución de la persona jurídica o su declive violento por quiebra u otro elemento.

Respecto de la conformación del patrimonio podemos decir que se trata de una universalidad existencial transmisible a herederos o causahabientes en el mundo de las personas naturales o en el mundo de las sociedades y entes colectivos.

Debemos entender que toda persona natural o jurídica situada dentro de un contexto social está subordinada a las leyes que la sociedad dicta, en la cual la persona es la medula primaria y trascendente de la sociedad, es protagonista de esas leyes activa o pasivamente, porque tiene derechos y obligaciones que se denominan derechos subjetivos, es decir, un bien de la vida social que transita toda la existencia de cada

ser humano y que otorga título suficiente de reconocimiento existencial y de respeto a esos derechos subjetivos, así como de su entorno.

Por último, cabe señalar que por tener derechos subjetivos surge la obligación de respeto a dichos derechos con límites infranqueables, que de traspasarlos se produce una lesión al derecho subjetivo. Por esta razón se ha hecho indispensable en las sociedades humanas la existencia de leyes particulares preestablecidas, emanadas de las autoridades, que garanticen con eficacia los derechos de cada quien.⁸

Bajo este supuesto de protección al derecho de toda persona, sus derechos adquieren un valor económico que deberá ser pagado por quien la violente; así entonces la responsabilidad patrimonial implica que cuando un servidor público afecte el patrimonio de particulares por un ejercicio irregular o ilegal de su cargo deberán responder pecuniariamente de ese daño.

3.3.4.- Responsabilidad Administrativa.

Antes de iniciar este apartado deberemos hacer una breve cita del maestro Daniel Zovatto, que dice: *“Nuestra época demanda un resarcimiento de la acción política a la ética, una nueva convergencia entre ética y política, y el cumplimiento de este objetivo es vital para la salud y el futuro de la democracia en nuestra región”*.⁹

De esta manera entonces, la responsabilidad administrativa se presenta para sancionar actos y omisiones de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, en la administración pública.

La palabra responsabilidad tiene varios significados, según el contexto en que sea utilizada. En el aspecto jurídico, un individuo es responsable cuando, de acuerdo al ordenamiento jurídico, es susceptible de ser sancionado. En este sentido, la responsabilidad presupone un deber.

⁸ SALAS JIMENEZ, Simón: *“Guía de persona, Personalidad y Patrimonio”*, Fondo Editorial USM, Caracas ,2000, P.162

⁹ http://www.bookfinder.com/dir/i/Instituciones_Políticas_En_Su_Contexto-Las_Virtudes_Del_Metodo_Comparativo/9507278001/19/05/2009

Las responsabilidades administrativas se presentan cuando en su desempeño, los servidores públicos no se enmarcan dentro de las disposiciones legales que regulan su actuación o cuando no realizan alguna actividad que dichas disposiciones les obligan a cumplir.

Es así que la responsabilidad administrativa surge por los actos u omisiones que afectan la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones de acuerdo con lo señalado en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, consideramos pertinente mencionar que la mayor contribución que un servidor público le puede hacer al país es cumplir puntualmente con sus obligaciones.

Cualquier acto realizado por el servidor público en el ejercicio de su cargo, empleo o comisión, debe atenerse a los principios y obligaciones que le impone la ley y su incumplimiento deriva en una responsabilidad administrativa.

De tal forma, estaremos frente a una responsabilidad administrativa, cuando se presenten los siguientes elementos:

- Un sujeto autor de la conducta, es decir, el servidor público.
- Una conducta irregular -de hacer o dejar de hacer-, que sea violatoria de una obligación que está previamente determinada en la norma, con independencia de la intención del servidor público de cometer esa infracción.
- Que la conducta sea la manifestación activa o pasiva, en ejercicio de las funciones públicas o con relación a ellas.
- Las sanciones establecidas en la ley por el incumplimiento de un deber, ya sea una obligación o una prohibición. En la imposición de la sanción, la autoridad responsable de imponerla, debe valorar, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la gravedad de la falta, el monto del daño o el beneficio indebido, la reincidencia en

el incumplimiento de las obligaciones, así como el cargo, nivel jerárquico, antecedentes laborales y condiciones socioeconómicas del infractor.

De esta manera, la responsabilidad administrativa se vincula directamente con la legalidad, ya que cualquier violación a las leyes genera una afectación a las instituciones públicas, que amerita la imposición de sanciones; pero además, será tomada en cuenta por la institución, a efecto de instrumentar las acciones gubernamentales necesarias para prevenir e inhibir este tipo de prácticas, en el marco de un proceso de construcción de una cultura de la legalidad.¹⁰

En virtud de lo anterior, podemos señalar que la sanción administrativa que se imponga con motivo de la responsabilidad administrativa en que incurren los servidores públicos tiene también un carácter ejemplificativo y por lo tanto preventivo.

Asimismo, la responsabilidad administrativa guarda una estrecha relación con la rendición de cuentas, en la medida en que ambos mecanismos sirven para identificar las conductas irregulares cometidas por los servidores públicos, así como para comprobar con exactitud si éstos cumplieron con sus deberes y obligaciones.

Podremos citar el siguiente ejemplo: si un ciudadano o una organización social, como resultado del monitoreo y vigilancia que hace de la gestión pública, obtiene información suficiente para considerar que un servidor ha cometido actos que violan la ley, puede denunciar estos hechos ante el órgano interno de control competente. Este último, puede sancionar administrativamente al funcionario y remitir la denuncia ante el Ministerio Público si se trata de conductas delictivas, toda vez que cada responsabilidad es autónoma y puede configurarse simultáneamente.

El tipo de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos varía conforme a la materia que regule los casos y las circunstancias en que se viola una ley.

¹⁰ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, "*Primer curso de Derecho Administrativo*", México, Ed., Porrúa, 2003, P. 379

Otro ejemplo es el siguiente: si estamos en la esfera administrativa, la conducta sancionable consistirá en el incumplimiento de una obligación conferida al servidor público; la sanción podrá ser desde una simple amonestación hasta la destitución e inhabilitación, dependiendo de la gravedad de la conducta, y el procedimiento será llevado a cabo por el Órgano Interno de Control encargado de investigar y sancionar al servidor público.¹¹

Si como resultado del incumplimiento en sus obligaciones, el servidor público obtiene beneficios materiales injustificados, puede ser sancionado administrativamente por el Órgano interno de Control competente.

En ese sentido, resulta importante para los servidores públicos, conocer cuáles son sus obligaciones, las cuales están principalmente en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Cada una de estas obligaciones tiene objetivos y alcances distintos, por lo que con el ánimo de comprenderlas mejor es posible agruparlas de acuerdo con los fines y principios perseguidos en ellas.

Un primer grupo estaría integrado por las obligaciones encaminadas a garantizar el desempeño eficaz e imparcial del servidor público respecto de las funciones o servicios que se le han encomendado.

En un segundo grupo entrarían las obligaciones orientadas tanto a cumplir con la rendición de cuentas y la transparencia, como a fomentar la lealtad y la honradez del servidor público.

Finalmente, habría un tercer grupo compuesto por las obligaciones enfocadas a evitar que, como resultado del cargo y funciones que le han sido conferidas, el servidor público obtenga un provecho ilícito o logre beneficios ilegales para sí o para personas cercanas a él, como familiares, amigos, socios, jefes o subordinados.

¹¹ Idem

Esta es pues, la responsabilidad administrativa, una de las que más atañen al presente texto en virtud del tema que se está abordando en la elaboración de esta tesis y en donde se hace énfasis en la violación a la ley por parte del servidor público, misma que afecta los intereses del Estado y por lo cual se debe imponer una sanción a dicho servidor público.

3.4.- Marco Jurídico de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

En el caso de los servidores públicos federales, la regulación de las responsabilidades administrativas tiene su principal fundamento en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 108, 109 y 113, principalmente) y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Estos ordenamientos determinan qué servidores públicos están sujetos al régimen de responsabilidades administrativas; quiénes son las instituciones competentes para aplicar esta norma; cuáles son los principios y las obligaciones que se deben cumplir en el servicio público; cuáles son las sanciones administrativas que se pueden imponer; qué autoridades son las competentes de investigar y sancionar las faltas administrativas, y cuáles son las reglas para dar seguimiento a la situación patrimonial de los servidores públicos.

3.4.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enmarca jurídicamente la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en sus artículos:

Art. 73.- este artículo enmarca principalmente cuales son las facultades de los servidores públicos pertenecientes al Congreso. Así pues, podemos apreciar que estas facultades se convierten de manera indirecta en obligaciones para los mismos, en virtud de que son actividades que deben ser cumplidas por ellos.

*XXIX-H Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, **así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley**, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;*

Cabe hacer mención que con fecha 26 de abril del presente año, la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, envió a esta H. LXIII Legislatura Local Minuta Proyecto de Decreto, por medio del cual se REFORMA EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-H, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; la cual fue turnada a la Comisión de Estudios Constitucionales integrada por los CC. Diputados: Rigoberto Flores Ochoa, Juan Carlos Gutiérrez Fragoso, José Alfredo Salas Andrade, José Antonio Ramírez Guzmán y Jesús Alvarado Cabrales; Presidente, Secretario y Vocales respectivamente.

De tal forma resulta importante que los mencionados servidores públicos cumplan con lo establecido en este artículo constitucional para el correcto desempeño de las funciones de la nación.

art. 108.- *este artículo refiere a “los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial federal y del poder judicial del distrito federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el distrito federal, así como a los servidores del instituto federal electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

El presidente de la república, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”.

De esta manera, el artículo nos hace mención de aquellos servidores públicos que están obligados a cumplir con lo establecido por las normas respectivas a sus distintos encargos, sobre todo en relación con el manejo de fondos o recursos federales.

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 este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

III. se aplicaran 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.”¹²

En este artículo observamos quienes serán los entes facultados para poder sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa.

Solo se hizo mención de la tercera fracción en virtud del interés del tema desarrollado en la presente tesis que hace referencia a la materia administrativa, misma que se enmarca claramente en la fracción antes mencionada.

Art. 134.- *Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

¹² “Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos”, Ed. Porrúa, 129ª edición, México 2004, P.101 y 102.

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.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

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

En este rubro cabe hacer mención de que en dicha ley, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de marzo de dos mil dos, las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, como ya se hizo mención con antelación en el inciso 3.4, están enmarcadas en los artículos: 7, 8, 13, 14, 15 y 16 de la mencionada ley., mismos que serán brevemente reseñados a continuación de la siguiente manera:

Estos artículos permiten identificar las obligaciones del servidor público, cuándo incurre en alguna responsabilidad administrativa, quién lo investiga, cómo se le sanciona cuando haya violado una norma administrativa y el procedimiento para ello.

El artículo 7 retoma los principios constitucionales que todo servidor público debe cumplir a fin de salvaguardar: la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia.

El artículo 8 menciona las obligaciones que el servidor público debe cumplir en el ejercicio de sus funciones.

Los artículos del 13 al 16 contemplan las sanciones que se podrán imponer, así como los casos y circunstancias que deberán ser tomados en cuenta por la autoridad al momento de valorar y sancionar la infracción.

El artículo 21 establece el procedimiento para la imposición de sanciones.¹³

3.4.3.- Ley orgánica de la Administración Pública Federal.

En lo que respecta a esta ley, cabe hacer mención que las obligaciones de los servidores públicos las enmarca el artículo 37, con respecto a las atribuciones de le han sido otorgadas a la Secretaría de la Pública.

Así pues, las fracciones II, V, V, VIII, XII, XV, XVIII, XIX, XX y XXIII son las que nos remontarán directamente a las obligaciones que se le confieren a los servidores públicos federales.

¹³ Agenda de la Administración Pública Federal, "Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", Ed. ISEF, 2008, Pags. 3,4,5,6,7,8,10

Capítulo 4. Procedimiento administrativo de investigación.

4.1.- Secretaría de la Función Pública.

Consideramos que una parte primordial en la reseña de una Secretaría de Estado, es la de señalar brevemente su historia. Así pues, en esta parte introductoria haremos énfasis en la historia de la Secretaría de la Función Pública.¹

Reseñando lo anterior, queremos decir que esta Secretaría como ya se pudo apreciar en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la que se encarga de los despachos referentes a los controles y evaluaciones gubernamentales, así como a Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos. A su vez, también cumple una función importante en la vigilancia y cumplimiento de las normas de fiscalización, apoyada a su vez por los Órganos Internos de Control de las dependencias y las entidades que forman parte de la Administración Pública Federal.

Otra de sus múltiples funciones y que parece digna de destacar, es la de dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Para el autor del presente trabajo y dadas las circunstancias actuales del país en materia de corrupción, otras de las funciones primordiales de la Secretaría, sin demeritar a las demás, es la de 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.

¹http://es.wikipedia.org/wiki/Secretar%C3%ADa_de_la_Funci%C3%B3n_P%C3%BAblica_%28M%C3%A9xico%29

Sin embargo la Secretaría tiene múltiples funciones que sería, dado el tema objeto de la investigación muy extenso y hasta innecesario analizar una por una en este capítulo, pero otra de sus funciones que es preciso destacar es la de establecer bases generales para auditar a las dependencias del Gobierno Federal, implementar métodos de auditoría eficaces, mismos que permitan un control real sobre dichas entidades y dependencias.

Cabría hacer mención de la cronología de la Secretaría de la Función Pública, misma que se puede referir de la siguiente forma:

Es importante mencionar sus orígenes, y es aquí donde podemos hacer mención de un antecedente claro: “la renovación moral”, implementada por el ex Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado.

Así pues, en el ámbito de la Renovación Nacional, implementada durante la administración del licenciado De la Madrid, ocupa un papel relevante el programa de la² Renovación Moral de la Sociedad. Al respecto de este tópico se presentan los esfuerzos realizados por la administración pública y los particulares para conformar y dar operatividad a los instrumentos de control del gobierno federal en el ámbito de la renovación moral.

Desde su creación en 1983 con la denominación de **Secretaría de la Contraloría General de la Federación**, la secretaría ha tenido los siguientes cambios de denominación:³

(1983 - 1994): Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

(1994 - 2003): Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

(2003 -): Secretaría de la Función Pública.

² DE LA MADRID HURTADO, Miguel, “La renovación moral de la sociedad 1982-1989”, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1982, P. 3

³ <http://www.sfp.gov.py/paginas.php?not=4>

Resulta esencial, hacer mención de los Secretarios que han sido parte de la trascendencia histórica de la Secretaría, así pues los enlistaremos de la siguiente forma:

Gobierno de Miguel de la Madrid (1982 - 1988)

(1983 - 1987): Francisco Rojas Gutiérrez

(1987 - 1988): Ignacio Pichardo Pagaza

Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994)

(1988 - 1994): María Elena Vázquez Nava

Gobierno de Ernesto Zedillo (1994 - 2000)

(1994 - 1995): Norma Samaniego

(1995 - 2000): Arsenio Farell Cubillas

Gobierno de Vicente Fox (2000 - 2006)

(2000 - 2003): Francisco Barrio Terrazas

(2003 - 2006): Eduardo Romero Ramos

Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006 - 2012)

(2006 - 2007): Germán Martínez Cázares

(2007 -): Salvador Vega Casillas

4.1.1.- Funcionamiento y estructura.

Siendo de esta manera, es menester referir el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:⁴

ARTÍCULO 37.- *A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

⁴ Agenda de la administración Pública Federal, "*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*", ISEF, P. 31

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

IV Bis. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública

Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

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

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

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 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;

XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

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;

XVIII. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII Bis.- Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente;

XXIV bis. Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República;

XXV. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere;

XXVI. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y

XXVII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

De esta manera podemos decir que el proceso administrativo disciplinario que tiene su sustento en el nacimiento del contrato de trabajo público, es la secuencia procesal para dictar los actos administrativos, en otra definición es el conjunto de trámites que debe observar la administración pública al desarrollar su actividad disciplinaria. Viene hacer una sucesión de actos y actos materiales y técnicas realizada por la entidad estatal cuyo fin es dictar una resolución o la ejecución de un acto final de naturaleza administrativa. En definitiva es un instrumento o medio para el cumplimiento que el derecho objetivo asigna a las personas jurídicas públicas que surge del ejercicio de la función pública.

Secuencia que puede iniciarse de oficio por la misma autoridad administrativa, o instancia de parte realizado por un tercero que bien puede iniciar con una investigación preliminar o por las comisiones de procesos administrativos.⁵

4.2.- El Órgano Interno de Control.

Podemos darnos cuenta los Órganos Internos de Control son parte estructural de la Secretaría de la Función Pública es importante señalar que para el objetivo primordial del presente trabajo solo nos enfocaremos a lo relativo al Área de Quejas y Denuncias, ya que solo en estos rubros aplica el procedimiento disciplinario y están enmarcados en los artículos 4, 8, 10, 20 y 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como en los artículos 80 y 82 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

De tal forma, como señalamos en el punto anterior, parte fundamental de la estructura de la Secretaría de la Función Pública, para el cumplimiento de su función disciplinaria, son los Órganos Internos de Control, los cuales de acuerdo con el Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública tienen las siguientes atribuciones y características.

⁵ Cruzado Aliaga, Alberto Ramiro, "El Derecho Administrativo", Ed. San Martín, Perú, 2009, P. 75

NOMBRE DEL SERVICIO	OBJETIVO DEL SERVICIO	FUNDAMENTO JURÍDICO	USUARIO DEL SERVICIO	CASOS EN LOS QUE SE REALIZA	BENEFICIOS OBTENIDOS
<p>➤ ATENCIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS PRESENTADAS POR PARTICULARES O SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES U OTRAS DEPENDENCIAS O ENTIDADES.</p>	<p>RECIBIR QUEJAS Y DENUNCIAS POR INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, ASÍ COMO DARLES SEGUIMIENTO.</p>	<p>ARTÍCULO 10 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y ARTÍCULO 67, FRACCIÓN III, NUMERALES 1 Y 4, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.</p>	<p>LA CIUDADANÍA, USUARIOS DEL EXTRANJERO Y LAS ENTIDADES Y DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.</p>	<p>CUANDO SE RECIBE LA QUEJA O DENUNCIA POR INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.</p>	<p>DISMINUCIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN; ABATIR LA IMPUNIDAD, A TRAVÉS DE LA INVESTIGACIÓN Y EN SU CASO TURNO A RESPONSABILIDADES DE LOS RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN DE LOS QUE SE DESPRENDA LA POSIBLE EXISTENCIA DE CUALQUIER CONDUCTA IRREGULAR.</p>
<p>➤ ATENCIÓN DE SUGERENCIAS, PETICIONES, CONSULTAS Y SEGUIMIENTOS DE IRREGULARIDAD</p>	<p>RECIBIR Y TRAMITAR LAS SUGERENCIAS, PETICIONES, CONSULTAS Y SEGUIMIENTOS DE IRREGULARIDAD QUE SE REFIERAN A LOS SERVICIOS QUE PRESTA LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, ASÍ COMO DARLES SEGUIMIENTO CON LA FINALIDAD DE LOGRAR QUE DICHS SERVICIOS MEJOREN, Y QUE DICHA MEJORA SEA PERCIBIDA POR EL PÚBLICO USUARIO.</p>	<p>ARTÍCULOS 8º, 108, 109 Y 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 3º, FRACCIÓN III, Y 10 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (ESTA LEY APLICABLE EN LO CONCERNIENTE A LA EXISTENCIA DE UN ÁREA QUE RECIBA LAS INSTANCIAS DEL PÚBLICO) Y ARTÍCULO 67, FRACCIÓN III, NUMERALES 1 Y 4, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.</p>	<p>LA CIUDADANÍA Y USUARIOS DEL EXTRANJERO</p>	<p>CUANDO EL PÚBLICO USUARIO DESCRIBE SITUACIONES QUE, SIN SER CAUSAL DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, LE GENERAN LA SENSACIÓN DE INSATISFACCIÓN DE SU NECESIDAD Y DESEO DE OBTENER UN SERVICIO ADECUADO.</p>	<p>LA PERCEPCIÓN DEL PÚBLICO USUARIO DE QUE EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ESTÁ INVOLUCRADA EN UN PROCESO PERMANENTE DE MEJORA CONTINUA.</p>

<p>➡ ATENCIÓN A INCONFORMIDADES</p>	<p>ATENDER LAS INCONFORMIDADES QUE LOS INTERESADOS PRESENTEN POR POSIBLES VIOLACIONES A LAS DISPOSICIONES DE CONTRATACIÓN DE ADQUISICIONES, SERVICIOS Y OBRA PÚBLICA.</p>	<p>LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO Y LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS Y SUS REGLAMENTOS.</p>	<p>PERSONAS FÍSICAS Y MORALES QUE TENGAN UN INTERÉS JURÍDICO POR ESTAR PARTICIPANDO O HABER PARTICIPADO EN UN EVENTO CONCURSAL.</p>	<p>CUANDO UNA PERSONA FÍSICA O MORAL INTERESADA ACUDE A PRESENTAR SU INCONFORMIDAD ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA CON LA FINALIDAD DE QUE ÉSTA DETERMINE SI EXISTIÓ O NO UNA VIOLACIÓN A LA NORMATIVIDAD DE LA MATERIA.</p>	<p>GENERAR EN LA CIUDADANÍA UNA SENSACIÓN DE CONFIANZA EN LA TRANSPARENCIA CON QUE SE EFECTÚAN LOS EVENTOS CONCURSALES POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.</p>
<p>➡ ASESORÍA Y APOYO A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARA PRESENTAR SU DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL</p>	<p>ATENDER LAS SOLICITUDES DE ASESORÍA Y APOYO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE POR LEY REQUIERAN PRESENTAR SU DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL, PARA QUE LO HAGAN A TRAVÉS DEL MECANISMO ESTABLECIDO PARA ELLOS POR LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, DENOMINADO DECLARANET.</p>	<p>ARTÍCULO 8 FRACCIÓN XV DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.</p>	<p>SERVIDORES PÚBLICOS OBLIGADOS A PRESENTAR DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL.</p>	<p>CUANDO UN SERVIDOR PÚBLICO OBLIGADO A PRESENTAR DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL SOLICITA PERSONALMENTE, POR TELÉFONO O POR CORREO ELECTRÓNICO, ASISTENCIA Y APOYO PARA REQUISITAR Y ENVIAR SU DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL.</p>	<p>COADYUVAR A QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SE INTEGREN A UN PROCESO MODERNO DE PRESENTAR SUS DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL, DANDO ASÍ MAYOR TRANSPARENCIA A SU EVOLUCIÓN PATRIMONIAL.</p>

4.2.1.- Facultades y estructura.

En virtud de las labores que el autor de la presente tesis desempeña actualmente, y en reconocimiento a la noble Institución en la que presta sus servicios, haremos referencia a la misma en este apartado, ya que no existen facultades ni estructuras homologas en todos los Órganos Internos de Control pertenecientes a la Secretaría de la Función Pública, en virtud de lo establecido en el Reglamento Interno de la

Secretaría de la Función Pública con características propias en cuanto al nivel de personas y organización interna dependiendo de la entidad que supervisen.

Puesto así, mostraremos en la práctica cuales son las facultades y la estructura del Órgano Interno de Control en el Instituto Politécnico Nacional, mismas que son las siguientes:⁶

Inicialmente, tendrá las facultades previstas por el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que señalamos en párrafos anteriores.

Facultades que se complementan con las previstas en el Manual de Organización del Instituto Politécnico Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las cuales consisten en:

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Finalmente, tendrá las facultades previstas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que señalamos en párrafos anteriores.

Facultados que se complementan con las previstas en el Manual de Organización del Instituto Politécnico Nacional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 62 de la Ley federal de Entidades Paraestatales las cuales consisten en:

II. De acuerdo al manual de organización del I.P.N.

Evaluar la gestión del Instituto Politécnico Nacional y promover la implantación de controles internos que contribuyan a la protección de los recursos, así como fomentar la eficiencia operacional y desarrollo administrativo que permitan el incremento gradual de la productividad con apego a las leyes, normas y políticas en vigor.

Aplicar la normatividad correspondiente, en materia de control, fiscalización y evaluación.

⁶ <http://www.oic.ipn.mx/>

Verificar que las actuaciones del Instituto Politécnico Nacional, se apeguen a la ley, mediante el ejercicio de las siguientes acciones:

Realizar auditorías a las Unidades Responsables del Instituto Politécnico Nacional, así como llevar el seguimiento de las recomendaciones y observaciones que se deriven de éstas.

Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la ley de los servidores públicos del Instituto Politécnico Nacional, practicar investigaciones sobre sus actos y fincarles las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan, así como presentar las denuncias o querrelas respectivas en caso de detectar conductas delictuosas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

Instruir y resolver los recursos o medios impugnativos que procedan y hagan valer los servidores públicos del Instituto Politécnico Nacional, respecto de las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas en su contra.

Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, de las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, que lleve a cabo el Instituto Politécnico Nacional, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda.

Emitir en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las autorizaciones para que el Instituto Politécnico Nacional pueda financiar a proveedores, en los casos a que se refieren el artículo 13 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Recibir, tramitar y resolver en los términos del artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las solicitudes de los particulares relacionadas con los servidores públicos del Instituto Politécnico Nacional.

Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias.

Trámites y servicios al público: recepción, estudio, análisis y determinación de la procedencia de las quejas, denuncias, peticiones y sugerencias presentadas por personas físicas (usuarios y servidores públicos).

Así encontramos que de acuerdo a la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, el Órgano Interno de Control tendrá las siguientes facultades:

Sección Tercera

Del Órgano Interno de Control

“Artículo 156. El Instituto Politécnico Nacional, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, cuenta con un órgano interno de control para apoyar y vigilar el desempeño de la función directiva, así como para contribuir al mejoramiento de la gestión administrativa.

Artículo 157. El órgano interno de control formará parte de la estructura del Instituto y tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Examinar y evaluar los sistemas y procedimientos de control y desarrollo administrativo, efectuar revisiones y auditorías, así como vigilar el manejo y aplicación de los recursos públicos de conformidad con la normatividad aplicable;

II. Recibir quejas, investigar y, en su caso, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Instituto e imponer las sanciones aplicables en los términos previstos por la ley de la materia;

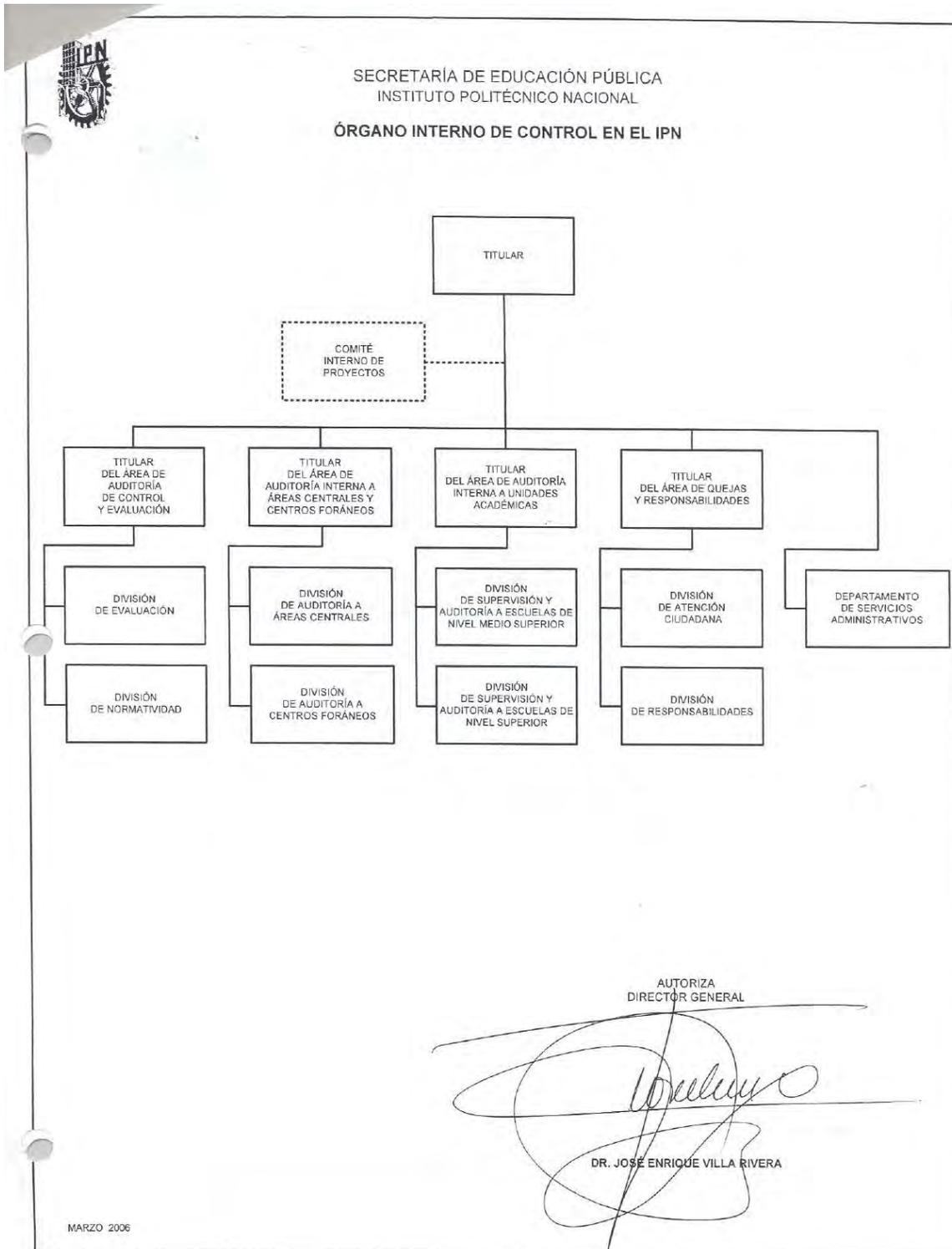
III. Llevar a cabo la defensa jurídica de las resoluciones que emita ante los diversos tribunales federales a través del área competente, en el ámbito de las responsabilidades;

IV. Informar periódicamente al director general del resultado de las acciones de control y desarrollo administrativo y proporcionarle, cuando así lo solicite, la ayuda necesaria en el ejercicio de sus funciones, y

V. Las demás que en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones”.⁷

⁷ <http://www.oic.ipn.mx/facultades-oic.pdf>

De tal forma, encontramos que su estructura interna es la siguiente:



8

⁸ <http://www.oic.ipn.mx/organigrama-anexo1.pdf>

El Órgano Interno de Control es un área administrativa encargada coadyuvar con la vigilancia al cumplimiento de la normatividad, y en caso de su incumplimiento, se sancionará a aquellos que infrinjan a las normas administrativas; encontrándose dicho órgano en un organismo descentralizado, que a su vez es clasificado como entidad paraestatal siendo denominada Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional.

Este Órgano Interno de Control es un área que auxilia las actividades de la Secretaría de la Función Pública, con la finalidad, entre otras, de que se lleve a cabo el buen desarrollo de la Administración Pública Federal.

MISIÓN: "Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y los servidores públicos de la Administración Pública Federal"⁹

VISIÓN: "La sociedad tenga confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal".

Una vez hecho mención de los encargos del Órgano Interno de Control en el Instituto Politécnico Nacional, es pertinente dar paso a las normatividades, de forma piramidal descendente tal como lo dispuso el maestro Kelsen.¹⁰

Solo enunciaremos brevemente estos artículos que en el caso del 90 se refiere en razón del que el Instituto Politécnico Nacional es un organismo descentralizado y el artículo 113 es la base de las actividades del Órgano Interno de Control de este organismo.

⁹ www.ipn.gob.mx

¹⁰ Kelsen, Hans, "*Enciclopedia Hispánica*", Encyclopaediae Britannica Publishers Inc. Primera edición 1989-1990. Tomo IX, P. 5.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

TÍTULO TERCERO

CAPÍTULO III

Del Poder Ejecutivo

Art. 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

Art. 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.¹¹

TITULO PRIMERO

De la Administración Pública Federal

CAPITULO UNICO

De la Administración Pública Federal

*Art. 1.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y **paraestatal**.*

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los 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, componen la administración pública paraestatal.

Art. 37.- A la Secretaría de la Función Pública 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 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

¹¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976. Fe de erratas, Diario Oficial de la Federación de 2 de febrero de 1977. Reformada: D.O.F. de 8 de diciembre de 1978; D.O.F. de 31 de diciembre de 1980; D.O.F. de 4 de enero de 1982; D.O.F. de 29 de diciembre de 1982; D.O.F. de 30 de diciembre de 1983; Fe de Erratas, D.O.F. de 18 de abril de 1984; Reformada: D.O.F. de 21 de enero de 1985; D.O.F. de 26 de diciembre de 1985; D.O.F. de 14 de mayo de 1986; D.O.F. de 24 de diciembre de 1986; D.O.F. de 4 de enero de 1989; D.O.F. de 22 de julio de 1991; D.O.F. de 21 de febrero de 1992; D.O.F. de 25 de mayo de 1992; D.O.F. de 23 de diciembre de 1993; Reformada y Adicionada: D.O.F. 28 de diciembre de 1994; D.O.F. 19 de diciembre de 1995; D.O.F. 15 de mayo de 1996; Reformada: D.O.F. 24 de diciembre de 1996; D.O.F. 4 de diciembre de 1997; D.O.F. de 4 de enero de 1999; D.O.F. 18 de mayo de 1999; D.O.F. 30 de noviembre de 2000; D.O.F. 13 de marzo de 2002; D.O.F. 25 de febrero de 2003, y D.O.F. 10 de abril de 2003, y D.O.F. 21 de abril de 2003.

defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

ARTÍCULO SEGUNDO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; SE REFORMAN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO; Y SE ADICIONA LA LEY DE PLANEACIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 21 DE ABRIL DE 2003.

Artículo Segundo Transitorio.- Aquellas disposiciones que hagan mención a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se entenderán referidas a la Secretaría de la Función Pública.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

CAPITULO VI

Del control y evaluación

Artículo 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 la 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;

II. Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y

III. Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al Director General, al Órgano de Gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCION PÚBLICA.¹²

CAPÍTULO I

ARTÍCULO 3.- *Al frente de la Secretaría estará el Secretario, quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de las unidades administrativas, así como de los servidores públicos que a continuación se indican:*

D. *Titulares de Órganos Internos de Control y los de sus áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades.*

Para los efectos de lo previsto por las fracciones XI y XII del artículo 37 de la Ley Orgánica, la Secretaría contará con los titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República y con los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de dichos órganos, quienes tendrán el carácter de autoridad, así como con

¹² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2003.

los delegados, subdelegados, comisarios públicos y los supervisores regionales quienes tendrán las atribuciones a que se refieren los artículos 76 a 81 y 83 de este Reglamento.

Normatividad aplicable al Titular del Órgano Interno de Control en la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional, en la que se señalan sus facultades legales de actuación

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 dicho ordenamiento, 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 y, en su caso, dispensar dichas responsabilidades, 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 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;

V. Implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento; proponer las normas y lineamientos con un enfoque preventivo y analizar y mejorar los controles que al efecto se requieran, y vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, así como aquellas que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad correspondiente o de la Procuraduría General de la República;

VI. Programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, así como apoyar, verificar y evaluar las acciones en materia de desarrollo administrativo integral, con base en las políticas y prioridades que dicte el Titular de la Secretaría, que coadyuven a promover la mejora administrativa de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República y el logro de un Buen Gobierno;

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, con sujeción a lo dispuesto por el ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, las solicitudes de indemnización de los particulares relacionadas con servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate, o de la Procuraduría

General de la República, a las que se les comunicará el dictamen para que reconozcan, si así lo determinan, la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y ordenar el pago correspondiente.

Lo anterior, sin perjuicio de que la dependencia, entidad o la Procuraduría General de la República conozcan directamente de la solicitud del particular y resuelvan lo que en derecho proceda;

IX. Coordinar la formulación de los proyectos de programas y presupuesto del órgano interno de control correspondiente, y proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del presupuesto;

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;

XI. Requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o de la Procuraduría General de la República, la información necesaria para cumplir con sus atribuciones, y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias;

XII. Llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades y de la Procuraduría General de la República, conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría, y

XIII. Las demás que les atribuya expresamente el Titular de la Secretaría o el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control, así como aquellas que les confieran las leyes y reglamentos a los órganos internos de control.

Normatividad aplicable al Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional, en la que se señalan sus facultades legales de actuación

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 del Área 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 asuntos 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 dicha Unidad 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;

Normatividad aplicable al Titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control en la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional, en la que se señalan sus facultades legales de actuación

ARTÍCULO 64.- III. Los titulares de las Áreas de Quejas

1. Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y turno al área de responsabilidades, cuando así proceda, y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución, así como promover, captar, gestionar y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y a los programas en materia de atención ciudadana que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con las políticas y lineamientos que emita la Secretaría;

2. Coadyuvar en la promoción, implementación y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y prestación de servicios en las dependencias,

entidades y la Procuraduría General de la República, conforme a la metodología que al efecto se emita;

3. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, en los términos del párrafo cuarto de los 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, respectivamente, de las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones y servicios, así como de las obras públicas que lleven a cabo con la finalidad de que las mismas se corrijan cuando así proceda;

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

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

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

ARTÍCULO 66.- *Para la atención de los asuntos y la sustanciación de los procedimientos a su cargo, los titulares de los órganos internos de control, así como los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades se auxiliarán del personal adscrito a los propios órganos internos de control.*

Para la instrucción y sustanciación de los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, incluidas la citación, celebración de audiencia de ley, admisión y desahogo de pruebas y demás diligencias pertinentes, el órgano interno de control en la Procuraduría General de la República, contará específicamente con Direcciones de Responsabilidades A y B,

Subdirecciones de Responsabilidades A y B, Jefes de Departamento de Proyectos y Jefes de Departamento de Instrucción, adscritos a dicho órgano, según el turno que determine el titular del propio órgano interno de control o el titular del área de responsabilidades del mismo.

El incumplimiento de las obligaciones previstas para el personal adscrito a los órganos internos de control mencionado en los dos párrafos anteriores, dará lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas de conformidad con las disposiciones aplicables.

La función de delegado, comisario público y titular del órgano interno de control, podrá concentrarse en cualquiera de sus modalidades en un mismo servidor público, que será en este caso, el titular del órgano interno de control, de acuerdo a las necesidades de la Secretaría.

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

El Secretario podrá encargar el despacho de los asuntos de un órgano interno de control en una entidad paraestatal, al titular del órgano interno de control en la dependencia a la cual esté sectorizada aquélla, o al titular del órgano interno de control en otra entidad paraestatal del mismo sector.

En su caso, los titulares de las áreas de responsabilidades, quejas y auditoría del órgano interno de control en la entidad paraestatal correspondiente reportarán directamente al encargado del despacho respectivo.

ARTÍCULO CUATRO TRANSITORIO.- *Las menciones que en las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas o administrativas se hagan del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se entenderán referidas a este Reglamento.*¹³

De esta manera podemos considerar las normatividades aplicables a todas las áreas que integran el Órgano Interno de Control en el Instituto Politécnico Nacional y a sus Titulares, en virtud de las actividades propias del mismo.

Haremos también mención de cuáles son, según los “Lineamientos y criterios técnicos y operativos”, las atribuciones del Órgano Interno de Control, mismas que están plasmadas en el ordenamiento antes referido.

- 1.- Establecer medios de captación con la debida promoción, señalización y de fácil acceso al público, para que los interesados formulen y presenten sus quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios;
- 2.- Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer las sanciones aplicables en los términos de Ley, con excepción de las que conforme a la normatividad aplicable, deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;
- 3.- Proporcionar asesoría al interesado para la formulación de sus quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, informarle sobre los requisitos que deberá cubrir para su procedibilidad, así como el trámite que se dará a las mismas;
- 4.- Captar y clasificar las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, a efecto de identificar las relacionadas con servidores públicos; de los seguimientos de irregularidad, sugerencias, solicitudes o reconocimientos relacionados con la calidad

¹³ <http://www.cofaa.ipn.mx/transparenciaoic/docs/marco/Nrmtvd-OICmarzo2004.pdf>

de los trámites y servicios gubernamentales, así como los reconocimientos al servidor público por el servicio prestado;¹⁴

5.- Registrar en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC) en un plazo no mayor de 2 días hábiles contados a partir del día siguiente de aquél en que se hubiera presentado o recibido la queja, denuncia o la petición sobre los trámites y servicios en los Órganos Internos de Control, mediante la captura de los datos que requiere el SEAC;

6.- Difundir y aplicar las normas, políticas y lineamientos que establezca la Dirección General de Atención Ciudadana, para regular el funcionamiento de los diversos medios e instancias de captación y atención de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía;

7.- Apoyar a las unidades o módulos de atención ciudadana ubicados en las dependencias, entidades o en la Procuraduría General de la República de la que forme parte el órgano interno de control de que se trate, a fin de verificar que operen de conformidad con la normatividad establecida y se ubiquen en las áreas de servicio con mayor afluencia de usuarios;

8.- Evaluar los medios de captación establecidos, con el propósito de verificar su efectividad en la operación y proponer, en su caso, las medidas correctivas y estrategias de mejoramiento; así como valorar la cobertura de atención, para sugerir su ampliación cuando proceda;¹⁵

9.- Promover la capacitación periódica al personal responsable de la recepción de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, a fin de proporcionar una mejor atención y servicio a la ciudadanía y asesorar en la formulación de las mismas a quien así lo requiera;

¹⁴ Aspectos generales de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, "*Lineamientos y criterios técnicos y operativos*", P. 6

¹⁵ Aspectos generales de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, "*Lineamientos y criterios técnicos y operativos*", P. 7

10.- Identificar las áreas de servicio con mayor afluencia de usuarios, y promover el establecimiento de módulos o unidades de atención ciudadana, y hacerlo del conocimiento de la Dirección General de Atención Ciudadana y en su caso de la dependencia, entidad o Procuraduría General de la República, y

11.- Apoyar al personal de los módulos o unidades de atención ciudadana de las dependencias, entidades o Procuraduría General de la República, mediante:

- La capacitación y asesoramiento para la formulación y tramitación de las quejas, denuncias o peticiones sobre los trámites y servicios, así como para el llenado de los formatos respectivos, y;
- Evaluar permanentemente la captación de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, a efecto de promover y realizar las acciones de fortalecimiento que procedan.

4.3.- Procedimiento administrativo en el Órgano Interno de Control.

Hay que explicar brevemente que es el procedimiento administrativo dentro del Órgano Interno de Control en el Instituto Politécnico Nacional, así pues lo podemos citar como aquel conjunto de trámites que debe observar la Administración al desarrollar su actividad. Por lo expuesto, no parece sustancial si el procedimiento se documenta de manera tradicional o si se registra electrónicamente, salvo las particularidades que emanan del soporte utilizado.

En ese sentido el sistema informático trata la información de una forma especial a la que debe adaptarse los permisos y autorizaciones de ingreso, por los funcionarios, incluido el jerarca, y las comunicaciones a terceros.

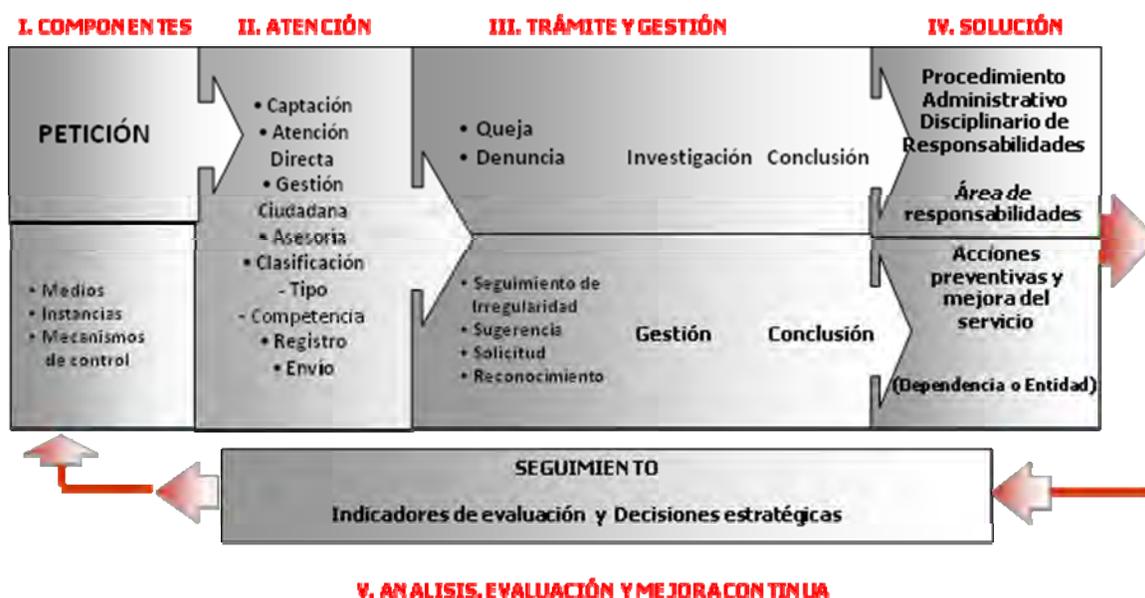
Toda violación en el manejo de la información podrá generar responsabilidad siendo de aplicación el Hábeas Data y la garantía de los Derechos Humanos de principio.

Por lo expuesto, el Procedimiento Administrativo común es la secuencia de actos, *lato sensu*, que garantizan las prerrogativas públicas y los derechos individuales, desarrollados bajo la dirección de la Administración (concepto entendido como todo órgano del Estado actuando en ejercicio de función administrativa), a los efectos de

decidir el tema propuesto, o ejecutar el mismo, y para el cual no existe un procedimiento especial expreso.¹⁶

Antes de abordar de lleno el tema que sucede en este capítulo, es acertado presentar un breve esbozo de lo que es la atención ciudadana. Mismo que enmarca de manera esquemática las fases del proceso de atención ciudadana que refiere como tal a las quejas, denuncias, seguimientos de irregularidad, solicitud de información y gestión ciudadana.

Así pues a la atención ciudadana la podemos definir como una petición hecha por parte cualquier participante de la sociedad hacia la autoridad administrativa correspondiente, que tiene por finalidad, ya sea el fincar un procedimiento administrativo disciplinario a un presunto servidor público que probablemente haya incurrido en una falta administrativa, o bien realizar acciones preventivas y/o de mejora en un servicio prestado por un servidor público o por un organismo que sea parte de la Administración Pública Federal o Estatal, todo ello en virtud de una mejora administrativa a los organismos ya mencionados.



¹⁶ <http://www.monografias.com/trabajos24/procedimiento-administrativo/procedimiento-administrativo.shtml#concep>

El anterior cuadro detalla a grandes rasgos cuales son los mecanismos de la atención ciudadana que contempla la Secretaría de la Función Pública para el cumplimiento de sus fines, así como la finalidad de los mismos.

Ahora, es también necesario referir cuales son los ordenamientos y los fundamentos jurídicos que refieren las quejas, denuncias, seguimientos de irregularidad, solicitud de información y gestión ciudadana, fundados y basándose en los *Lineamientos y criterios técnicos y operativos* de la Secretaría de la Función Pública¹⁷, mismos que refieren que Conforme a lo dispuesto por el artículo 8º Constitucional las autoridades respetarán el ejercicio del derecho de petición, debiendo dar respuesta y comunicarla al peticionario. En cumplimiento a lo anterior, la Secretaría de la Función Pública en el ámbito de su competencia, vigilará la atención de todas aquéllas peticiones que presenten los particulares o servidores públicos.

Por su parte, los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, fracción III y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 37, fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 62, fracción I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, entre otros establecen el fundamento jurídico que norma la actuación de la Secretaría para vigilar, investigar y sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos federales y aplicar la Ley de la materia; razón por la que esta Secretaría deberá atender oportunamente las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios que se le presenten por los motivos antes señalados.

La aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o bien de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, deberá atender a lo dispuesto por el artículo Sexto Transitorio de ésta última; esto es que la aplicación de la ley correspondiente, se efectuará tomando en consideración la fecha en que sucedieron los hechos motivo de la petición ciudadana.

¹⁷ Aspectos generales de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, "*Lineamientos y criterios técnicos y operativos*", P.13

En cuanto a los Órganos Internos de Control, es preciso que señale que el fundamento jurídico que refieren a estos es el artículo 47, fracciones III, numeral 1 y IV, inciso c, numeral 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mismos que facultan a los titulares de los Órganos Internos de Control y de las áreas de quejas para recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones conferidas a los servidores públicos y gestionar las peticiones sobre los trámites y servicios, así como darles seguimiento.

4.3.1.- La queja. (QU)

Así entonces es momento de ir desmenuzando cada uno de los trámites que se pueden realizar en los Órganos Internos de Control y según los multicitados lineamientos, debiendo atender de primera instancia que se relaciona con el **incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos**; la queja la podemos clasificar como la 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.

¿Qué quiere decir esto?, que este trámite lo podrá presentar la persona a la que se está afectando directamente su esfera jurídica en virtud de hechos cometidos por servidores públicos que se presumen como irregulares, mismos que se encuentran activos en sus funciones, a través de un incumplimiento en las mismas.

Puesto de esta manera, la queja como tal, es una petición que un individuo realiza y que lo afectó de manera directa, al Órgano Interno de Control en su área de Quejas para que se le resarza en su esfera jurídica a través de un procedimiento administrativo en contra de quien se presume responsable del quebrantamiento de dicha esfera.

4.3.2.- La denuncia. (DE)

La Denuncia es un trámite muy parecido a la denuncia, sin embargo lo que la hace diferente de esta, es que quien la interpone es un tercero y no quien está siendo afectado directamente en su esfera jurídica. Así que podemos decir que la queja es una 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.

De esta manera, es un tercero involucrado quien hace del conocimiento de la autoridad del hecho presuntamente irregular por parte de un servidor público que afecta la esfera de otra persona.

Ahora bien, resulta necesario mencionar cuales son los requisitos para la captación tanto de las quejas como de las denuncias y puesto de esta manera estos serán los siguientes:

La instancia captadora verificará que las quejas o denuncias contengan:

a) Datos del quejoso o denunciante: 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.

b) Protesta de ley: para que se conduzca con verdad en sus manifestaciones, haciéndole saber al compareciente el delito y las penas en que incurre quien declara con falsedad ante una autoridad distinta a la judicial, en términos de lo establecido por el artículo 247, fracción I, del Código Penal Federal. En caso de que se trate de un menor de edad, únicamente se le exhortará para que se conduzca con verdad.

c) 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:

- Sexo, estatura, complexión, edad aproximada, color de ojos, piel, cabello, tipo de boca, cejas, nariz y señas particulares, y;
- En su caso, color de uniforme con sus particularidades y descripción del vehículo.

Si en la queja o denuncia que se presenta no se identifica plenamente al servidor público involucrado, ni la dependencia o la institución pública a la que se encuentra adscrito, se podrá efectuar lo siguiente:

- Acudir en compañía del usuario al lugar en donde se suscitaron los hechos para identificar a la dependencia o institución, o al servidor público, y
- En caso de que sea identificado el servidor público, se formulará a petición del interesado, acta de reconocimiento en donde se hará constar el nombre y cargo del servidor público involucrado, así como su identificación plena.

d) Trámite y servicio que originó la queja o denuncia.

e) Narración de los hechos: se redactará en primera persona, evitando incluir apreciaciones subjetivas, vagas e imprecisas y deberá contener:

- **Tiempo:** día, mes, año y hora aproximada de los hechos;
- **Lugar:** sitio específico donde se realizaron;
- **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);

Pruebas: Deberán vincularse aquellas que aporte u ofrezca el quejoso o denunciante al transcribirse la narración de los hechos;

f) Ratificación: el compareciente podrá ratificar lo manifestado y firmará al calce y margen para constancia. La falta de dicha ratificación no será impedimento para su trámite.

g) Firma del acta: al término del acta que se elabore con motivo de la queja o denuncia, se asentará la firma del servidor público facultado para su formulación y de quienes hubieren intervenido en ella, y en su caso, de **dos testigos de asistencia**.

h) Se entregará al compareciente una copia del acta levantada, se le hará saber el número de folio y de ser posible el número de control interno, a efecto de que esté en posibilidad de requerir información sobre el trámite de su queja o denuncia.

Para efectos de la captación de la queja o denuncia, la Dirección General de Atención Ciudadana y los supervisores regionales utilizarán el formato "Acta de queja o denuncia".¹⁸

De igual manera es necesario mencionar cuales son los medios por los cuales las quejas y las denuncias pueden ser captadas; bajo lo establecido en el artículo 10° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, estas pueden ser captadas a través de los siguientes medios:

a) Directa: Es la recepción que se proporciona a los interesados de manera personal en los módulos y oficinas que operan en las diversas instancias de la Secretaría de la Función Pública, en dependencias y entidades, Procuraduría General de la República y Consulados Mexicanos en el extranjero.

b) Telefónica: Es la recepción por esta vía de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios. La Dirección General de Atención Ciudadana cuenta con un Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL).

¹⁸ Aspectos generales de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, "Lineamientos y criterios técnicos y operativos", P.35, 36, 37, 38.

Será responsabilidad del área de Sactel enlazar telefónicamente a los interesados en la presentación de una queja, denuncia o petición sobre los trámites y servicios con las dependencias, entidades o Procuraduría General de la República o sus órganos internos de control, cuando las mismas se ubiquen dentro del ámbito de su competencia.

c) Medios electrónicos: Es la recepción por fax, internet o cualquier otro medio de esta naturaleza. La Dirección General de Atención Ciudadana revisará diariamente el correo electrónico, a fin de identificar e integrar las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios captados y respaldar dicha información en una base de datos para su seguimiento y control.

El Órgano Interno de Control deberá instalar una página Web que contenga información necesaria para la presentación de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, y en su caso, el formato que corresponda, revisando diariamente el correo a fin de integrar las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, y procederá a darles el trámite correspondiente. En caso de que el interesado lo solicite, por esta vía se le podrá asesorar y comunicar el estado procedimental de su queja, denuncia o petición sobre los trámites y servicios.

En los casos en los que el Órgano Interno de Control no tenga la infraestructura para contar con su propia página deberá gestionar ante la Dependencia o Entidad de que se trate, la inclusión de un espacio en la página de ésta, para los fines señalados en el párrafo anterior, así como para la publicación de toda aquella información relacionada con las funciones propias del Órgano Interno de Control.

d) Correspondencia: Es la recepción mediante los servicios de correo o de mensajería.

e) Buzón: Es la recepción a través de este medio de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios. Cuando en las oficinas regionales de atención al público de las dependencias tengan instalados buzones para la recepción de quejas,

denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, el órgano interno de control deberá efectuar la recopilación de estas en periodos no mayores de 15 días hábiles; en los demás casos será no mayor de 5 días hábiles y les dará el trámite correspondiente.

f) Medios de Comunicación: Es la captación de quejas, denuncias o peticiones sobre los trámites y servicios, planteadas en algún medio de comunicación (periódico, televisión y radio).¹⁹

Es así entonces, que estos son los medios por los cuales tanto las quejas como las denuncias pueden ser captados para su correcto seguimiento y para que de ninguna forma exista el impedimento para que, ya sea la persona a quien se vulnere directamente su esfera jurídica o el tercero involucrado tengan las oportunidades necesarias para poder allegar a las autoridades de sus inconformidades en el actuar de los servidores públicos.

Para concluir con este rubro resulta necesario mencionar cuales son las particularidades de las quejas y las denuncias las cuales puedo enmarcar de la siguiente manera:

- **Ratificación**

No será requisito indispensable para la tramitación e investigación de una queja o denuncia su ratificación. Ninguna queja o denuncia que cuente con elementos suficientes para su procedencia se archivará por falta de interés o desistimiento del ciudadano.

- **Ampliación**

Se podrá solicitar la ampliación de la información proporcionada en la queja o denuncia, a efecto de allegarse de más elementos de prueba por parte del interesado, con el fin de facilitar el esclarecimiento de los hechos.

¹⁹ Aspectos generales de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, "Lineamientos y criterios técnicos y operativos", P.25, 26, 27.

- **Desistimiento**

En el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, el desistimiento presentado por el quejoso o denunciante no tendrá ningún efecto en el procedimiento de investigación, toda vez que la tramitación de las quejas y denuncias que cuenten con elementos, se deberá realizar de oficio. Lo anterior, en virtud de que las normas que integran esta materia son de interés público y no reconocen ni tutelan intereses particulares, pues a los particulares no les asiste el derecho de solicitar a la autoridad se abstenga de llevar a cabo las actuaciones a que está obligada o a exigirle actúe en forma determinada.²⁰

4.3.3.- El seguimiento de irregularidad. (SI)

Aparte de los medios anteriores, existe también el que llamamos seguimiento de irregularidad, al que podemos conceptualizar como la manifestación con relación a deficiencias, anomalías o irregularidades, en la realización de trámites o en la prestación de un servicio por parte de la Administración Pública Federal, que requieran la instrumentación de acciones preventivas para evitar situaciones similares.²¹

Esto quiere decir, que este medio será implementado también de manera preventiva para futuras ocasiones y para que no se presenten en varias ocasiones las mismas irregularidades en la prestación de los servicios públicos.

En virtud de los medios de captación, podremos acotar que son los mismos que ya se mencionaron en el rubro respectivo a las quejas y las denuncias, así resultaría repetitivo hacer mención de ellos nuevamente, sin embargo, los multicitados lineamientos hacen referencia de ellos también para los seguimientos de irregularidad.

²⁰ Aspectos generales de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, "Lineamientos y criterios técnicos y operativos", P.59.

²¹ Aspectos generales de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, "Lineamientos y criterios técnicos y operativos", P.23.

Debemos hacer mención de cuáles son los requisitos para poder presentar ante una autoridad un seguimiento de irregularidad. Estos son los siguientes:

Para llevar a cabo el seguimiento de irregularidad la información que se capture y registre en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC) deberá contener lo siguiente:

Datos del interesado: nombre, edad, domicilio y teléfono;

En su caso, datos del servidor público que prestó el servicio motivo del seguimiento de irregularidad: nombre, cargo que desempeña, dependencia o corporación a la que pertenece;

Trámite o servicio que generó el seguimiento de irregularidad: Si el interesado no proporciona los datos de identificación del servidor público o éstos son imprecisos o incompletos, se le solicitará proporcione su media filiación, con los siguientes datos:

- Sexo, estatura, complexión, edad aproximada, color de ojos, piel, cabello, tipo de boca, cejas, nariz y señas particulares, y
- Características del uniforme, y en su caso, descripción del vehículo

Si se encuentra involucrado un servidor público la narración de los hechos se redactará en primera persona, incluyendo los siguientes requisitos:

- **Tiempo:** día y hora aproximada en que se suscitó la irregularidad;
- **Lugar:** Estado, municipio, localidad y sitio específico donde sucedieron los hechos;
- **Modo o circunstancias de ejecución:** narración progresiva y concreta de los hechos motivo de la irregularidad, especificándose el orden en que acontecieron, el trámite o servicio motivo de la irregularidad y, en su caso, nombres de las personas involucradas.

En la aportación de la información antes señalada, se deberán evitar apreciaciones subjetivas vagas o imprecisas.

- De no encontrarse involucrado un servidor público, bastará con mencionar la causa o motivo que genera la petición, y
- Al final, deberá recabarse la firma del peticionario en el formato correspondiente.²²

En cuanto a la competencia de los Órganos Internos de Control es pertinente mencionar que serán aquellas relacionadas con servidores públicos, así como con trámites y servicios de la Administración Pública Federal.

4.3.4.- La solicitud de información. (SO)

La solicitud de información, como su nombre lo indica, es una petición del ciudadano hacia la autoridad para allegarse de información requerida por él mismo o por un tercero, dichas solicitudes se podrán presentar en forma verbal o escrita y deberán contener la siguiente información:

- **Datos del interesado:** nombre, domicilio y teléfono para recibir, en su caso, información sobre el trámite y/o resultados de su petición;
- **Datos del trámite o servicio y del servidor público, en caso de reconocimiento:** nombre, cargo que desempeña, dependencia, entidad o institución a la que se encuentra adscrito, y
- **Motivo de la petición:** descripción de los hechos que originan su presentación. De ser posible, se recabará firma del interesado en el formato correspondiente

²² Aspectos generales de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, "Lineamientos y criterios técnicos y operativos", P.38, 39, 40.

Estas solicitudes de información también deberán ser registradas en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC), en un plazo de **DOS** días hábiles a partir del día siguiente a su recepción.

Considerando que los registros contenidos en el SEAC se constituyen en la única fuente oficial de información en materia de atención y seguimiento de peticiones ciudadanas, los Órganos Internos de Control serán responsables de vigilar su adecuada y oportuna alimentación, así como de enviar los días viernes de cada semana, o el día hábil siguiente cuando el día viernes sea inhábil, las transferencias correspondientes a los movimientos registrados a la Dirección de Tecnología y Sistemas de la Dirección General de Atención Ciudadana.

Asimismo, a fin de contar con información estratégica que favorezca la identificación de áreas de oportunidad para la implantación de acciones de mejora, el Órgano Interno de Control deberá realizar de manera puntual el registro del trámite o servicio en el que se haya generado la petición ciudadana.

4.3.5.- La gestión ciudadana. (GC)

Es el conjunto de acciones realizadas por la Dirección General de Atención Ciudadana o los Supervisores Regionales ante dependencias, entidades, Procuraduría General de la República y Órganos Internos de Control; así como las realizadas por el Órgano Interno de Control ante la dependencia, entidad o Procuraduría General de la República de que se trate; cuyo objetivo es proporcionar al ciudadano alternativas de solución viables al problema planteado, cuando se refiera a trámites o servicios.

4.4.- Los acuerdos que emite un Órgano Interno de Control.

Se podrían mencionar brevemente de la siguiente manera:

- Inicio;
- Trámite;
- Improcedencia;
- Conclusión;

- De Archivo.

4.4.1.- El acuerdo de inicio.

El acuerdo de inicio o de radicación constituye el acto mediante el cual la autoridad determina y funda su competencia para conocer del asunto que se le plantea, así como su decisión de abocarse a su atención; debido a ello, a través del documento que lo contiene se podrá acreditar que la investigación fue realizada por autoridad competente e igualmente se dará cumplimiento a la garantía constitucional de debida fundamentación y motivación.

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

Según los “*lineamientos y criterios técnicos y operativos*” de la SECODAM, hoy Secretaría de la Función Pública, el acuerdo de inicio debe tener las siguientes características:

El órgano interno de control deberá comunicar al quejoso o denunciante:

a) El acuerdo de inicio: dicha comunicación deberá contener los siguientes datos:

- Nombre y domicilio del quejoso o denunciante;
- Fecha de recepción de la queja o denuncia;
- Fecha del acuerdo de inicio;
- Número de folio y expediente asignado a la queja o denuncia;
- Descripción de las irregularidades manifestadas;

- Domicilio del órgano interno de control, horario de atención, número telefónico, área y persona encargada de llevar el asunto y a la que deberá dirigirse para mayor información;
- En caso de ser necesario, se le invitará a comparecer para ampliar su queja o bien se le requerirá que aporte algún elemento probatorio necesario para la investigación, y
- Firma del titular del órgano interno de control o del área de quejas.

Las comunicaciones al interesado deberán realizarse y hacerse de su conocimiento en un plazo no mayor de 10 días hábiles a partir del día siguiente al en que se elabore el Acuerdo de Inicio, mediante correo, de manera personal con acuse de recibo, por Internet, en los términos en que el interesado lo haya solicitado, o por cualquier otro medio que permita informarle.

Si la persona que denuncia los hechos presuntamente irregulares es un especialista en atención ciudadana, cualquier comunicación sobre el estado que guarda el asunto deberá informarse al supervisor regional correspondiente, con copia al especialista en atención ciudadana.

b) Los acuerdos de archivo por falta de elementos, de incompetencia, de improcedencia o, en su caso, de remisión al área de responsabilidades;

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

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

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

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

d) La conclusión del procedimiento administrativo de responsabilidades, y el sentido de la resolución.

Una vez que el área de responsabilidades comunique al área de quejas el resultado de su intervención, ésta lo hará del conocimiento del interesado en los siguientes términos:

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

e) Cualquier otro acuerdo que a juicio del órgano interno de control deba hacer de su conocimiento.

En aquellos casos en que el interesado solicite de manera verbal o escrita se le informe del estado que guarda su queja o denuncia, el Órgano Interno de Control deberá informarle tan pronto como sea posible, pero ello no podrá exceder de 10 días hábiles posteriores al de la recepción de la solicitud en el área de quejas.²³

4.4.2.- El acuerdo de trámite.

Se consideran como tales, aquellos que se emiten con motivo de la recepción de una promoción para hacer constar la misma, cualquier determinación procedimental, o cualquier otro aspecto o actuación que la autoridad concedora del asunto deba motivar y fundar. En dichos acuerdos se podrá hacer referencia a una o más promociones o actuaciones.

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

4.4.3.- El acuerdo de improcedencia.

El acuerdo de improcedencia se emitirá en aquéllos casos en los que la queja o denuncia presentada no contenga los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público; es decir, que no cuente con elementos mínimos que permitan material y jurídicamente iniciar su investigación, y que adicionalmente concorra cualquiera de los siguientes supuestos:

- Que sea anónima y sin datos de localización del quejoso o denunciante.
- Que habiéndose proporcionado nombre del quejoso o denunciante, no se cuente con datos de localización.
- Que habiéndose proporcionado nombre y datos de localización, éstos resulten falsos.

²³ Aspectos generales de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, "Lineamientos y criterios técnicos y operativos", P.77, 78, 79, 80.

- Que siendo contactable el quejoso o denunciante no atienda el requerimiento de información adicional realizado por el Órgano Interno de Control.

Cuando una queja o denuncia no cuente con datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público y exista posibilidad de contactar con el quejoso o denunciante, el Órgano Interno de Control dentro de los 5 días hábiles posteriores a la fecha de recepción de la queja o denuncia, deberá requerirlo a efecto de que, en un plazo no mayor a 10 días hábiles contados a partir de la fecha de notificación del requerimiento, aporte mayores datos en relación con su queja o denuncia; vencido este plazo sin que atienda el requerimiento, o bien la información proporcionada no aporte mayores elementos que los originalmente aportados, se procederá a emitir el acuerdo de improcedencia.

La aplicación de la figura de la improcedencia se fundará en lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que únicamente será utilizada en los casos en los que los hechos denunciados hayan ocurrido con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, así como para aquellos en los que no se pueda determinar la fecha de comisión de las presuntas irregularidades.

El acuerdo de improcedencia estará debidamente fundado y motivado, acreditándose de manera fehaciente que conforme las constancias que integran el expediente respectivo resulta jurídica y materialmente imposible iniciar una investigación. De existir una sola línea de investigación que permita establecer la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, deberá proseguirse con ésta a efecto de determinar lo que en derecho proceda.

El registro de las improcedencias deberá hacerse en el apartado correspondiente del SEAC. El Órgano Interno de Control deberá permanentemente realizar un análisis de los asuntos que se concluyan por improcedencia a efecto de identificar áreas con incidencia de quejas o denuncias, que aún y cuando no se haya contado con los datos o indicios necesarios para su investigación, puedan reflejar áreas de oportunidad, y en

cuyo caso, deberá hacerlo del conocimiento del área de la Dependencia o Entidad donde se originaron a efecto de que se adopten las acciones preventivas o correctivas que procedan.

El contenido de los Acuerdos a que se refiere el punto anterior deberá hacerse del conocimiento del quejoso o denunciante. En dicha comunicación se asentará:

- Nombre y domicilio del quejoso o denunciante;
- Número de folio y expediente asignado a la queja o denuncia;
- En su caso, descripción de las causas que originaron la determinación de incompetencia o improcedencia;
- Descripción breve del estado en que se encuentra la investigación y, en su caso, de manera general, las actividades que aún se encuentran pendientes de realizar;
- Domicilio del órgano interno de control, horario de atención, número telefónico, área y persona encargada de llevar el asunto y a la que deberá dirigirse para información, y
- Firma del titular del órgano interno de control o del área de quejas.

4.4.4- El acuerdo de incompetencia.

Es la determinación emitida por el órgano interno de control, en el sentido de abstenerse de conocer de la queja o denuncia, por carecer de facultades para ello, en virtud de la adscripción del servidor público, del área administrativa o de la institución involucrada. En este caso se deberá remitir el asunto al órgano interno de control competente.

4.4.5.- El acuerdo de conclusión.

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

Archivo por falta de elementos:

Procederá, cuando del análisis de la queja o denuncia se determine que los elementos que se aportaron, recopilaron u ofrecieron y desahogaron durante el desarrollo de la investigación no se consideran suficientes para concluir la presunta responsabilidad del servidor público involucrado

Remisión del expediente al área de responsabilidades:

Cuando de la investigación, se deriven elementos suficientes para determinar presuntamente el incumplimiento de las obligaciones del servidor público, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de la materia, se turnará al área de Responsabilidades el asunto para los efectos legales a que haya lugar.

Capítulo 5. El artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

5.1.- Concepto de fundamentación.

Existen muchísimos conceptos respecto a la fundamentación jurídica, sin embargo nos parece que todos ellos coinciden en mencionar que el fundamento jurídico radica principalmente en tener un basamento que sostenga y sustente el dicho, tanto de una autoridad como de las partes involucradas en un proceso.

Lo anterior tal y como se desprende de lo citado por el L.C. Luis Antonio Espinosa Campos, y que a la letra dice:¹

“La garantía de fundamentación consiste en que los actos que originen la molestia que señala el 16 constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista en una ley que lo autorice.

La exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones:

- I. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;*
- II. En que el propio acto se prevea en dicha norma;*
- III. En que su contenido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;*

¹ ESPINOSA CAMPOS, Luis Antonio, “La garantía de fundamentación y motivación de los actos administrativos”, México, Editorial Gasca-Sicco, 2002.

IV. En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos-“

Esto quiere decir que, las actuaciones emitidas por las autoridades se deben fundamentar en lo expresado por las leyes respectivas para así poder un respaldo jurídico que genera seguridad al gobernado.

De esta manera propondremos un concepto propio de fundamentación: *es satisfacer una necesidad jurídica en virtud de lo establecido por las leyes, misma necesidad que consiste en justificar una actuación con respecto a lo que determinan las leyes respectivas.*

5.2.- Concepto de motivación.

La motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos al respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal.

Ahora bien el Maestro Luis Raúl Díaz González² establece que *“es la acción que lleva a cabo una autoridad cuando en su determinación incluye el razonamiento expreso, que explica y justifica las causas que tomó en cuenta para establecer que determinado caso concreto se ajusta exactamente a la hipótesis legal.”*

Al respecto es importante considerar también algunas tesis jurisprudenciales del Poder Judicial, inherentes a la garantía de motivación.

Octava Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VI Segunda Parte-1

Tesis: VI. 2o. J/63-2

Página: 372

² Díaz González Luis Raúl, *“Diccionario Jurídico para Contadores y Administradores”*, Editorial Gasca-Sicco , 2004”.

MOTIVACION. Cuando en una resolución de la autoridad administrativa se expresan con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tuvieron en consideración para la emisión del acto, se estima cumplido el requisito que exige el artículo 16 constitucional, siendo para ello suficiente que el razonamiento substancial que al efecto se produzca quede claro. Por ende, sólo la omisión total de motivación o que, la que se exprese, sea tan imprecisa que no de elementos al afectado para defender sus derechos o para impugnar el razonamiento aducido por la autoridad responsable, puede motivar la concesión del amparo por la falta de dicho requisito; pero no cuando el afectado reconozca la esencia de los argumentos legales y las consideraciones en que se apoyó la responsable, pues en tal hipótesis está en aptitud de alegar y defenderse en contra de lo considerado por la autoridad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 443/87. Equipo Marino e Industrial El Faro, S. A de C. V. 1o. marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Amparo directo 78/90. Evelia Muñoz Acevedo. 22 de marzo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Amparo directo 88/90. Comercializadora del Lago, S. A. de C. V. 4 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo directo 47/90. Grupo Electrónico Industrial G & R, S. A. de C. V. 8 de mayo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen.

Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez.

Amparo en revisión 7/90. Beatriz Martínez Sánchez. 11 de mayo de 1990.

Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Del tal forma, resumiendo podemos conceptualizar que la motivación radica en todo aquello que no tiene cabida en el tenor literal del listado de los supuestos tasados que excepciona una determinada ley, se puede llevar a cabo si hay un informe que diga que hay interés público.

La motivación, prescindiendo de razonamientos de corte doctrinario - no porque se devalúe su importancia sino porque no son materia de esta reflexión - debe de consistir en otorgar al gobernado, la convicción de que los preceptos jurídicos que cita la autoridad se hacen aplicables al caso concreto, es decir, se deben de exponer los razonamientos lógico-jurídicos que demuestren que las hipótesis normativas de los artículos invocados se actualizan en la situación de hecho que se resuelve.

La problemática - sí así es válido denominarla - radica en acotar o definir indubitadamente el contenido y alcance de los conceptos jurídicos antes revisados. Definir hasta que punto en el ámbito fáctico existe una fundamentación y motivación jurídica se torna complejo, toda vez que su aplicación al cúmulo de actuaciones de corte administrativo-hacendario que en la práctica forense existen, producen la necesidad de realizar una labor de carácter hermeneútica que pueda contribuir a preservar la seguridad jurídica a que legítimamente debe de acceder y aspirar cualquier gobernado.

La dimensión definitiva que legalmente puede darse al concepto de fundamentación y motivación jurídica no se encuentra totalmente acotada, de ahí que se haga necesario y hasta imperativo, el conocer las interpretaciones que los órganos jurisdiccionales han realizado de tales instituciones jurídicas y que nos proporcionan una idea integral de ellas.

De tal forma una vez analizada la doctrina tendremos que observar también lo que nos dice la ley, al respecto, la jurisprudencia que resulta aplicable al asunto que se comenta es la que a continuación se transcribe:

Octava Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VI Segunda Parte-1

Tesis: VI. 2o. J/63-2

Página: 372

MOTIVACION. Cuando en una resolución de la autoridad administrativa se expresan con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tuvieron en consideración para la emisión del acto, se estima cumplido el requisito que exige el artículo 16 constitucional, siendo para ello suficiente que el razonamiento substancial que al efecto se produzca quede claro. Por ende, sólo la omisión total de motivación o que, la que se exprese, sea tan imprecisa que no de elementos al afectado para defender sus derechos o para impugnar el razonamiento aducido por la autoridad responsable, puede motivar la concesión del amparo por la falta de dicho requisito; pero no cuando el afectado reconozca la esencia de los argumentos legales y las consideraciones en que se apoyó la responsable, pues en tal hipótesis está en aptitud de alegar y defenderse en contra de lo considerado por la autoridad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 443/87. Equipo Marino e Industrial El Faro, S. A de C. V. 1o. marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo directo 78/90. Evelia Muñoz Acevedo. 22 de marzo de 1990.

Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Amparo directo 88/90. Comercializadora del Lago, S. A. de C. V. 4 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo directo 47/90. Grupo Electrónico Industrial G & R, S. A. de C. V. 8 de mayo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez.

Amparo en revisión 7/90. Beatriz Martínez Sánchez. 11 de mayo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 34 Octubre de 1990, pág. 100.

La regulación de este precedente es contradictoria. Sí bien, por una parte establece que para que un acto de naturaleza administrativa se encuentre adecuadamente motivado es menester que en el mismo se indiquen con precisión las circunstancias especiales, razones particulares y causas inmediatas que tiene la autoridad en consideración al momento de emitir el mismo, situación que debe de demostrarse y darse a conocer al particular mediante la argumentación de razonamientos que sustancialmente sean claros, por otra parte sostiene que la motivación se estimará jurídica cuando “el afectado reconozca la esencia de los argumentos legales y las consideraciones en que se apoyó la responsable“, es decir, se flexibiliza la primera parte del texto legal y antes referido. Así pues, no se pueden conceder prerrogativas a la autoridad respecto a la motivación de su proceder, es un imperativo fundamental y por ende no queda al arbitrio de las partes, aún cuando se trate del propio contribuyente, en consecuencia, la necesidad de que los actos posean motivación debida es inexcusable y no matizable.

Por lo que a la fundamentación jurídica compete, podemos acotar la siguiente Tesis jurisprudencial:

Séptima Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 175-180 Sexta Parte

Página: 98

*FUNDAMENTACION. CARACTERISTICAS DEL ACTO DE AUTORIDAD CORRECTAMENTE FUNDADO. FORMALIDAD ESENCIAL DEL ACTO ES EL CARACTER CON QUE LA AUTORIDAD RESPECTIVA LO SUSCRIBE Y EL DISPOSITIVO, ACUERDO O DECRETO QUE LE OTORGUE TAL LEGITIMACION. Para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: A) Los cuerpos legales y preceptos que se están aplicando al caso concreto, es decir los supuestos normativos en que encuadra la conducta del gobernado, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos y fracciones. B) Los cuerpos legales y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades, para emitir el acto en agravio del gobernado. Ahora bien, siguiendo una secuencia lógica, este tribunal considera que la citación de los artículos que otorgan competencia, debe realizarse también con toda exactitud, señalándose el inciso, subinciso y fracción o fracciones que establezcan las facultades que en el caso concreto, la autoridad está ejercitando al emitir el acto de poder en perjuicio del gobernado. **En efecto, la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 constitucional lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la citación de los cuerpos legales, preceptos, incisos, subincisos y fracciones de los mismos que se están aplicando al particular en el caso concreto, y no es posible abrigar en la***

garantía individual comentada, ninguna clase de ambigüedad, o imprecisión, puesto que el objetivo de la misma primordialmente se constituye por una exacta individualización del acto autoritario, de acuerdo a la conducta realizada por el particular, la aplicación de las leyes a la misma y desde luego, la exacta citación de los preceptos competenciales, que permiten a las autoridades la emisión del acto de poder.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 16/83. Jorge León Rodal Flores. 12 de julio de 1983.

Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

El derecho fundamental consistente en que los actos de autoridad deben de encontrarse debidamente fundados y motivados, configura un pilar de nuestro sistema jurídico y, desde luego, tributario. Su observancia es inexcusable para todas las autoridades y, por ende, su cumplimiento se hace necesario en toda actuación, sin importar su calidad, contenido, alcance o cualquier otra característica especial.

5.3- Por que debe sufrir modificaciones el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El multicitado artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, según el criterio expuesto en el presente material de Tesis, debe sufrir la modificación propuesta en razón de que las actuaciones de diversas autoridades administrativas no debieran quedar con lo que se conoce como “lagunas jurídicas”, deben ser actuaciones que no den cabida a ninguna interpretación que no sea mas que la que emane de las actuaciones correspondientes.

En resumen, es importante no dejar ningún cabo suelto de interpretación que pudiera resultar erróneo y con la propuesta de integrar el concepto de *motivación* en el multicitado artículo no habrá confusiones de ningún tipo en lo que respecta a las actuaciones de la autoridad.

Lo anterior para materializar y hacer efectiva la garantía de seguridad jurídica del Gobernado.

Así entonces la propuesta de reforma sería la siguiente:

*“**ARTICULO 20.-** Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.*

La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca”.

Para que quede:

*“**ARTICULO 20.-** Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente **fundamentadas conforme a la ley** y motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.*

La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca”.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El Estado es un ente que tendrá una autonomía propia y que posee también un territorio que lo hace conformarse como una entidad geográfica mediante el cual una población podrá regirse por un conjunto de leyes y normas, mismas que permitirán a la población mantener tanto un orden jurídico, como un orden social que les permitan convivir en un orden y armónico.

SEGUNDA.- El pueblo en virtud de su soberanía y del poder público, tendrá el derecho de crear, alterar y/o modificar las leyes que de este emanen para la consecución armónica de un Estado de derecho pleno, en el cual exista como tal la prestación real de servicios a través de organismos centralizados pero que también, en razón de la prontitud con la que se deben cumplir estas prestaciones o demandas del pueblo existan organismos descentralizados que permitan al gobierno poder satisfacer las exigencias de sus habitantes.

TERCERA.- Los Estados o pueblos han adoptado un sistema tripartito en donde se delegan los poderes que proveerán las leyes que permitirán establecer el orden social y la implementación del llamado estado de Derecho necesario para la correcta convivencia armónica entre los habitantes del Estado.

CUARTA.- El Poder Ejecutivo Federal en México es unitario, elegido directamente por el pueblo para un período de seis años y sin posibilidad de reelección. En México el Presidente es la pieza clave del sistema político y tiene predominio sobre los otros elementos políticos que configuran el propio sistema.

QUINTA.- El Poder Legislativo Federal en México se encuentra depositado en un congreso general denominado Congreso de la Unión, que se divide en dos cámaras: una de Diputados y una de Senadores y cuya función primordial es la de legislar.

SEXTA.- se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

SÉPTIMA.- La Administración Pública Federal será aquella en la que su principal objetivo sea la prestación de los servicios públicos, mismos que serán desarrollados por el Poder Ejecutivo.

OCTAVA.- La centralización administrativa es la forma fundamental en la cual se encuentran organizadas las entidades públicas de carácter administrativo. La principal cualidad de la centralización de administrativa, es que las entidades centralizadas se encuentran relacionadas entre sí por un vínculo jerárquico constante.

NOVENA.- Los organismos desconcentrados dependen en todo momento del órgano administrativo al que se encuentran subordinados, sin embargo, el organismo no guarda una relación de subordinación jerárquica respecto a los otros órganos que forman parte de la administración pública central. Tienen cierta autonomía a la que se le llama técnica, que significa el otorgamiento de facultades de decisión limitadas y cierta autonomía financiera presupuestaria.

DÉCIMA.- Los organismos centralizados como descentralizados o paraestatales, tendrán que trabajar de manera coordinada para lograr un objetivo común persiguiendo objetivos similares en virtud del bienestar común.

DÉCIMA PRIMERA.- Los Derechos Humanos no persiguen otra cosa que la integridad de hombre por el simple hecho de ser parte de esta especie. La motivación real de este tipo de Derechos radica en la preservación integral en todos los aspectos que permiten el correcto desarrollo del ser humano.

DÉCIMA SEGUNDA.- Los Derechos Humanos salvaguardan la probidad del hombre como tal. Se han clasificado en cuatro generaciones y en cuatro etapas.

DÉCIMA TERCERA.- El Iusnaturalismo es el Derecho natural en donde el hombre tiene una participación activa en cuanto a lo establecido por Dios, que establece el propio orden universal, el cual es acatado por el ser humano por la simple y llana razón de que lo hecho y establecido por Dios es perfecto y no está sujeto a imperfecciones mundanas.

DÉCIMA CUARTA.- En el Ius Positivismo las leyes divinas quedan de lado y es menester respetar las leyes del hombre, mediante el cual la ley del hombre será la ley imperante y por lo tanto será la que se deba obedecer por encima de cualquier situación.

DÉCIMA QUINTA.- el principio de legalidad es un principio fundamental del Derecho público conforme al cual todo ejercicio de potestades debe sustentarse en normas jurídicas que determinen un órgano competente y un conjunto de materias que caen bajo su jurisdicción. Se cerciora de que prevalezca la seguridad jurídica.

DÉCIMA SEXTA.- La Función pública es aquel ejercicio en el que un individuo llamado Funcionario Público desempeña funciones en un organismo del Estado, que puede representar a cualquier poder público que exista, ya sea el legislativo, el ejecutivo o el judicial.

DÉCIMA OCTAVA.- Los servidores públicos son personas que trabajan para el Estado percibiendo un sueldo de este. Como es natural los servidores con mayor preparación y rango académico ocuparan los mejores puestos en la estructura del Estado. Serán aquellas personas físicas elegidas, nombradas o contratadas para ocupar un cargo público cuyo desempeño implica el ejercicio, en nombre del Estado, de sus órganos gubernamentales o de la administración pública, de funciones actividades, facultades o poderes, de representación, de iniciativa, de decisión o de mando

DÉCIMA NOVENA.- El empleado público será aquella persona física que, mediante nombramiento, contrato o mecanismo equivalente, desempeña un cargo en alguno de los órganos gubernamentales o de la administración pública, sin contar con facultades de decisión o de mando, ni representar al órgano en que este labora.

VIGÉSIMA.- Las responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones pueden ser de carácter administrativo, civil, político o penal.

VIGÉSIMA PRIMERA.- , La Secretaría de la Función Pública es la que se encarga de los despachos referentes a los controles y evaluaciones gubernamentales, así como a Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos. También cumple una función importante en la vigilancia y cumplimiento de las normas de fiscalización, apoyada por los Órganos Internos de Control de las dependencias y las entidades que forman parte de la Administración Pública Federal. Dirige, organiza y opera el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- Los Órganos Internos de Control son parte estructural y fundamental de la Secretaría de la Función Pública para el cumplimiento de su función disciplinaria. Es un área administrativa encargada coadyuvar con la vigilancia al cumplimiento de la normatividad, y en caso de su incumplimiento, se sancionará a aquellos que infrinjan a las normas administrativas; encontrándose dicho órgano en un organismo descentralizado, que a su vez es clasificado como entidad paraestatal.

VIGÉSIMA TERCERA.- El procedimiento administrativo es el conjunto de trámites que debe observar la Administración al desarrollar su actividad. Es la secuencia de actos, *lato sensu*, que garantizan las prerrogativas públicas y los derechos individuales, desarrollados bajo la dirección de la Administración a los efectos de decidir el tema propuesto, o ejecutar el mismo, y para el cual no existe un procedimiento especial expreso.

VIGESIMA CUARTA.- La atención ciudadana la podemos definir como una petición hecha por parte cualquier participante de la sociedad hacia la autoridad administrativa correspondiente, que tiene por finalidad, fincar un procedimiento administrativo disciplinario a un presunto servidor público que probablemente haya incurrido en una falta administrativa, o realizar acciones preventivas y/o de mejora en un servicio prestado por un servidor público o por un organismo que sea parte de la Administración Pública Federal o Estatal.

VIGÉSIMA QUINTA.- La Queja es la 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.

VIGÉSIMA SEXTA.- La Denuncia es un trámite muy parecido a la denuncia, lo que la hace diferente de esta, es que quien la interpone es un tercero y no quien está siendo afectado directamente en su esfera jurídica. Es una 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.

VIGÉSIMA SÉPTIMA.- El Seguimiento de irregularidad es la manifestación con relación a deficiencias, anomalías o irregularidades, en la realización de trámites o en la prestación de un servicio por parte de la Administración Pública Federal, que requieran la instrumentación de acciones preventivas para evitar situaciones similares.

VIGÉSIMA OCTAVA.- La Solicitud de información es una petición del ciudadano hacia la autoridad para allegarse de información requerida por él mismo o por un tercero, dichas solicitudes se podrán presentar en forma verbal o escrita.

VIGÉSIMA NOVENA.- La gestión ciudadana es el conjunto de acciones realizadas por diversas entidades cuyo objetivo es proporcionar al ciudadano alternativas de solución viables al problema planteado, cuando se refiera a trámites o servicios.

TRIGÉSIMA.- Los acuerdos que emite un Órgano Interno de Control son de Inicio, Trámite, Improcedencia, Conclusión, de Archivo.

TRIGÉSIMA PRIMERA.- La Fundamentación radica en satisfacer una necesidad jurídica en virtud de lo establecido por las leyes, misma necesidad que consiste en justificar una actuación con respecto a lo que determinan las leyes respectivas.

TRIGÉSIMA SEGUNDA.- La Motivación es la acción que lleva a cabo una autoridad cuando en su determinación incluye el razonamiento expreso, que explica y justifica las causas que tomó en cuenta para establecer que determinado caso concreto se ajusta exactamente a la hipótesis legal.

TRIGÉSIMA TERCERA.- El artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe sufrir la modificación en razón de que las actuaciones de diversas autoridades administrativas no debieran quedar con “lagunas jurídicas”, deben ser actuaciones que no den cabida a ninguna interpretación que no sea mas que la que emane de las actuaciones correspondientes.

BIBLIOGRAFÍA

TEXTOS:

- ABBAS Milani, "*Lost Wisdom: Rethinking Persian Modernity*", E.E. U.U., Mage Publishers, 2004, P. 12
- Agenda de la Administración Pública Federal," *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*", Ed. ISEF, 2008, Pags. 3,4,5,6,7,8,10
- ALSINA, J., "*Los grandes períodos de la cultura griega*", Madrid, 1988. Ed. M.I. FINLEY, P. 53
- Aspectos generales de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, "*Lineamientos y criterios técnicos y operativos*", P. 6
- BELLO, A., "Necesidad de fundar las sentencias", en *El Araucano*, N° 197, 20 de junio de 1834, ahora en Id., *Escritos jurídicos, políticos y universitarios*, selección y prólogo de Agustín Squella, Edeval, Valparaíso, 1999, p.112.
- BOBBIO, N., *HOBBS, Thomas, "Paradigma"*, Barcelona, 1999, Ed. Barca, P. 68
- BROM, Juan. "*Esbozo de historia universal*", México, 2006, Ed. Grijalbo, P. 86
- "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", México, 2000, Ed. Porrúa, P. 43
- CÓRDOVA, Arnaldo. "*La formación del poder político en México*". México, 2005, Ediciones ERA, P. 42
- *Enciclopedia de México* (1993) Tomo III, "Constituciones" P. 1740-1799.
- FERNÁNDEZ-GALIANO, Antonio. "*Derecho natural. Introducción filosófica al Derecho*" Ed. Madrid, 2005. P 23.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "*Servicios Públicos Municipales*", México, 2002, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, P. 121
- GALEANA, Patricia., "*México y sus constituciones*", México, 2003, Ed. Fondo de Cultura Económica, P. 92
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo "*Curso de derecho administrativo*", Madrid, 2004, Ed. Civitas, P. 43

- GOYARD-FABRE, N., “*Les deux jusnaturalismes ou l'inversion des enjeux politiques*”, *Cahiers de philosophie politique et juridique*, (traducido al español) *Francia* 1998, núm. 11, P, 9.
- GOYARD-FABRE, Norberto, “*Historia del jusnaturalismo*” Ed. Esparta, Barcelona 2004, pág. 25
- KELSEN, Hans, “*Enciclopedia Hispánica*”, Encyclopaediae Britannica Publishers Inc. Primera edición 1989-1990. Tomo IX, P. 5.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, 2008, Ed. Ediciones Fiscales ISEF. P. 4
- LOCKE, J., P. Nidditch, “*An Essay Concerning Human Understanding*”, E. U. 2005, Oxford University Press, P. 15
- DÍEZ-PICAZO Luis y GULLÓN Antonio, “*Sistema de Derecho Civil, vol. II*”, Ed. Tecnos, 1989. ISBN 84-309-0813-7 (Obra completa), P. 591.
- MAQUIAVELO, Nicolás,” *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 98 © 1993-1997 Microsoft Corporation*”. Reservados todos los derechos.
- MARX, Carlos.” *El Capital, Tomo III*”, Edit. Pueblo y Educación, la Habana, Cuba, 2003.Pág. 883.
- MORENO, Et Alli, “*Historia del mundo clásico a través de sus textos*”. Ed. Roma, Madrid, 1999. P. 13
- NAVA NEGRETE, Alfonso, “*Derecho Administrativo Mexicano*”, México, 2001, Fondo de cultura Económica, P. 419
- NARVÁEZ HERNÁNDEZ, José Ramón, “*Apuntes para empezar a descifrar al destinatario de los derechos humanos*”, en *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, N° 8. México, P. 202
- NAVA NEGRETE, Alfonso, “*Derecho Administrativo Mexicano*”, México, 2001, Fondo de cultura Económica, P. 420
- O'DONNELL, Daniel. “*Derecho internacional de los derechos humanos*”, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Edición N° 2, 2004, Tomo: 1, P. 1012
- OLIVERA TORO, Jorge, “*Manual de Derecho Administrativo, 1-2*”, México, 1993, s./e., P. 49

- PÉREZ ROYO, Javier, “*Curso de Derecho Constitucional*”, Madrid, 2005, Ed. Marcial Pons, P. 237 y 238
- PETITE, Eugene. “*Tratado elemental de Derecho Romano*”, México, 1997, Ed. Porrúa, P. 15
- PORRUA, PEREZ, Francisco.” *Teoría del Estado*”, México, 1999, Ed. Porrúa, P. 26
- PORRUA, PEREZ, Francisco. “*Teoría del Estado*”, México, 1999, Ed., Porrúa, P. 28
- R. CARRIÓ, Genaro, “*Los derechos Humanos y su protección*”, Ed. Grijalbo, México 2004, P. 21
- RODRÍGUEZ, R., *Derecho Constitucional*, México, 1998, UNAM, P. 128
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, “*Primer curso de Derecho Administrativo*”, México, 2003, Ed. Porrúa, P. 379
- SERRA ROJAS, Andrés, “*Derecho Administrativo*”, México, 1999, Porrúa, P. 99
- TRAVIESO, Juan Antonio. “*Garantías Fundamentales de los derechos humanos*”, Ed. Espasa. México 2000, P. 212
- Travieso, Juan Antonio. “*Garantías Fundamentales de los derechos humanos*”, Ed. Espasa. México 2000, P. 220
- Tuck, R, “*Natural rights theories*”, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, P. 176.
- VERNENGO J., “*Éticas normativas, metaética y políticas*”, en Sistema 93, Revista de Ciencias Sociales, Madrid, 1998, P. 89

INTERNET:

- http://www.masalto.com/tareas/articulos.phtml?consecutivo=4941&ficha_id=187&cat=051&seccion=003&subsecc=002&subcat=166&subj=pais
- <http://www.portalplanetasedna.com.ar/absolutismo.htm>
- <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=784836><http://personal.telefonica.terra.es/web/asmj>
- http://es.wikipedia.org/wiki/Principio_de_legalidad
- <http://www.oic.ipn.mx/>
- <http://www.oic.ipn.mx/facultades-oic.pdf>
- <http://www.oic.ipn.mx/organigrama-anexo1.pdf>