



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ACADÉMICA MÉXICO  
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS  
III PROMOCIÓN (2008-2009)**

*La responsabilidad administrativa como política pública  
Una aproximación a los resultados del control sobre el poder Ejecutivo federal  
en México, 2000-2008*

**Tesis que para optar al grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas  
presenta:**

**Fernando Martínez García**

**Director de Tesis: Dr. Moisés Pérez Vega**

**Lectores de Tesis: Dra. Arcelia Martínez Bordón  
Dr. Vidal Llerenas Morales**

**México, Distrito Federal, Marzo de 2010**

## Resumen

Es una realidad el establecimiento de diversos mecanismos para el control gubernamental y de sanción a servidores públicos que han contrariado el orden normativo. Específicamente el control del Ejecutivo por la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta, además de la preponderancia de la que goza en nuestro país, ha sido una preocupación constante. El análisis de los postulados teóricos en los que se sustenta la política de control sobre el Ejecutivo federal constituye el contenido general del presente trabajo, el cual se concreta en la política de responsabilidad administrativa de servidores públicos en el ámbito federal a cargo de dos organizaciones gubernamentales: la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, que, aunque en principio la lógica del control que realizan es diferente, ya que una realiza el control externo y la otra el interno, cuentan con facultades para sancionar administrativamente a servidores públicos, llegando el caso, incluso, de que sancionen a un mismo servidor público por las mismas causas. Conforme a esto, el estudio diserta sobre las ventajas y desventajas de dicha situación, comparando los resultados de una y otra organización durante el período 2000-2008.

La perspectiva de la investigación se centra en la construcción más sustancial de la política de rendición de cuentas, proponiendo el redimensionamiento teórico y esencial de la misma, considerando en su diseño, implementación y evaluación a la sanción, específicamente, la administrativa.

*Palabras clave:* política, rendición de cuentas, responsabilidad administrativa, sanción, sanciones, resultados, *non bis in ídem*.

*A mi mejor maestro  
Ángel Sixto Martínez Mendoza  
In memoriam*

*“Papá...amigo de mi vida todo el tiempo,  
Protector de mi miedo, vaso mío,  
Palabra clara, corazón resuelto...”  
(Jaime Sabines)*

*“El primer gobernante de una sociedad no debe tener más bandera que la ley; la felicidad común debe ser su norte, e iguales los hombres ante su presencia, como lo son ante la ley; sólo debe distinguir el mérito y la virtud para recompensarlos; al vicio y al crimen para procurar su castigo”*

*(Benito Juárez)*

## Agradecimientos

Este trabajo implicó un esfuerzo y dedicación personal pero el mérito de llegar a su conclusión, después de un largo camino, no fue exclusivo, por el contrario, es parte de un proceso interactivo que me permitió aprender y corregir no solo en lo profesional sino también en lo personal, con la satisfacción de haber encontrado en el camino no solo diversos enfoques teóricos y expertos en políticas públicas, sino también nuevos amigos. En primer lugar quiero dejar constancia de mi agradecimiento a mis tutoras de FLACSO México: a Úrsula Zurita quien desde la especialidad me ayudó, orientó y apoyo en todo momento; mi especial agradecimiento a Arcelia Martínez quien me guió durante toda la maestría; sus consejos y apoyo fueron invaluable para el entendimiento de las políticas públicas, para concluir la maestría y por supuesto para elaborar y terminar la tesis. Igualmente mi gratitud para Moisés Pérez, mi Director de tesis, por sus invaluable comentarios y observaciones que permitieron llevar a mejor término el trabajo; de la misma forma agradezco a Vidal Llerenas por su tiempo y dedicación como lector de la tesis a pesar de su apretada agenda.

Asimismo, mi agradecimiento para Eduardo Villarreal por su entrega y entusiasmo en la coordinación de la maestría y por la presión que ejercía para terminar la tesis, sin duda alguna ayudó; gracias también a José Del Tronco por su decidido apoyo en esta etapa final. Agradezco de igual manera a mis compañeros y amigos de la maestría quienes a través de las largas, interesantes y entretenidas discusiones de los proyectos aportaron importantes elementos para realizar la investigación, gracias por su apoyo Angie, Martha, Elsa, Henry, Juan Carlos, Sergio y David.

Por supuesto mi agradecimiento permanente a mis papás, principalmente a ti Tito, por tus enseñanzas de temple, fortaleza, serenidad, valentía y amor. Gracias a mis hermanos quienes siempre me han apoyado e incluso consentido, aguantándome hasta en los momentos de histeria. Igualmente a mis amigos quienes invariablemente han estado a mi lado (y estoy seguro de que seguirán estando); esas palabras de ¡tú puedes! constantemente me han motivado, por los

momentos juntos y los que vengan, gracias Keico, Teté, Gerar, Leidy, Isa, Sullys, Florecita, Adri, Emilio y Sandra. Especial agradecimiento para Sandra por compartir sus conocimientos sobre responsabilidades y quien de igual forma, a pesar de las cargas de trabajo y los bomberazos, me ayudó en la revisión de la tesis, aportando, como siempre, valiosos comentarios.

Del mismo modo agradezco al C.P.C. Juan Manuel Portal y a los Licenciados Oscar René Martínez, Marco Antonio Cardoso y Gibran Ernesto Silva por su apoyo incondicional y constante para el desarrollo de mi actividad profesional en la Auditoría Superior de la Federación así como para la realización de esta investigación.

Sin duda, las deficiencias y errores de la tesis no son más que de mi exclusiva responsabilidad.

A todos ustedes, muchas gracias, sinceramente.

Fernando Martínez García

## Índice general

### *Agradecimientos*

<i>Abreviaturas</i> .....	<i>i</i>
Introducción.....	<i>ii</i>

### **CAPÍTULO I. EJES CONCEPTUALES**

1.1. Alcances de la transparencia.....	8
1.2. Alcances de la rendición de cuentas.....	11
1.3. Proyectos políticos y rendición de cuentas.....	15
1.4. El Estado de Derecho Democrático.....	17
1.5. Interacción de los tres conceptos.....	22
Conclusiones del capítulo.....	25

### **CAPÍTULO II. LA POLÍTICA DE CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

2.1. La política pública y la política gubernamental.....	26
2.2. La política de control.....	27
2.2.1. Lo que se espera de la política de control del poder.....	28
2.3. Los diferentes tipos de control del poder.....	29
2.3.1. Controles horizontales y verticales.....	30
2.3.2. Control legislativo y ejecutivo-administrativo.....	31
2.4. La potestad sancionadora del Estado.....	33
2.5. La política de responsabilidad administrativa.....	34
2.5.1. La responsabilidad administrativa como control de la gestión pública.....	35
2.5.1.1. La Responsabilidad Disciplinaria.....	36
2.5.1.2. La Responsabilidad Resarcitoria o Económica.....	37
Conclusiones del capítulo.....	38

### **CAPÍTULO III. ÓRGANOS DE CONTROL SOBRE EL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MÉXICO**

3.1. El Ejecutivo Federal. Su descripción y Justificación de su control.....	40
3.1.1. La necesidad de controlar al Ejecutivo federal.....	42
3.2. La Secretaría de la Función Pública	
3.2.1. Naturaleza jurídica.....	43
3.2.2. Precisión de lo que es una Secretaría de Estado.....	44
3.2.3. Un poco de historia: evolución de la Secretaría de la Función Pública.....	45
3.2.3.1. Regulación previa a la creación de una	

Secretaría de Contraloría.....	45
3.2.3.2. Una secretaría específica para el control gubernamental.....	46
3.2.3.3. El paso a la SECODAM.....	47
3.2.3.4. La Secretaría de la Función Pública y su actual crisis.....	48
3.2.4. Atribuciones de la Secretaría de la Función Pública sobre control y sanción a servidores públicos.....	54
3.3. La Auditoría Superior de la Federación	
3.3.1. Naturaleza jurídica.....	56
3.3.2. Significado de la fiscalización superior.....	56
3.3.3. Breve historia de la Auditoría Superior de la Federación	
3.3.3.1. La fiscalización superior en el México independiente.....	57
<i>Períodos revolucionario y post-revolucionario.....</i>	59
<i>Época contemporánea.....</i>	60
3.3.4. Las diferentes modalidades de órganos de fiscalización.....	62
3.3.5. Atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación sobre control y sanción a servidores públicos.....	64
Conclusiones del capítulo.....	67
 <b>CAPÍTULO IV. LOS PROCEDIMIENTOS DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES A CARGO DE LA SFP Y DE LA ASF</b>	
4.1. Diferencias y semejanzas entre cada procedimiento	
4.1.1. Su objetivo.....	71
4.1.2. Unidades administrativas encargadas de sustanciarlos.....	72
4.1.3. Sustanciación.....	73
4.1.4. Sanciones.....	77
4.1.5. Medios de impugnación en sede administrativa.....	79
4.2. La calidad en los procedimientos.....	80
4.3. Resultados en el período 2000-2008 en torno al control realizado por cada organización	
4.3.1. De la Secretaría de la Función Pública.....	83
4.3.2. De la Auditoría Superior de la Federación.....	90
4.3.3. Resultados globales del control sobre el Ejecutivo federal.....	92
4.4. Violación del principio <i>non bis in ídem</i> .....	97
Conclusiones del capítulo.....	108
 <b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA</b>	
Conclusiones.....	110
Ventajas y desventajas de la existencia de ambos procedimientos.....	114
Prospectiva y recomendaciones de política pública.....	116
Bibliografía.....	127



## Índice de anexos, cuadros y gráficas

<b>Anexo 1</b> .....	137
Tesis judicial: Servidores Públicos. El procedimiento administrativo de responsabilidad y el relativo al pliego de responsabilidades siguen distintos fines según las leyes que los rigen.	
Tesis judicial: Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Los particulares que desempeñen una comisión por encargo del Gobierno Federal están sujetos a las sanciones disciplinarias que deriven de la infracción a La Ley Federal Relativa y obligados a responder por su conducta cuando ocasionen un daño patrimonial a la Hacienda Pública.	
<b>Anexo 2</b> .....	140
Tesis judicial: Pliegos de Responsabilidades fincados a funcionarios públicos.- Son créditos fiscales.	
<b>Anexo 3</b> .....	141
Tesis judicial: Derecho Administrativo Sancionador. Para la construcción de sus propios principios constitucionales es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado.	
Tesis judicial: Derecho Administrativo Sancionador Electoral. Le son aplicables los principios del ius puniendi desarrollados por el derecho penal.	
<b>Cuadro 1.</b> Comparativo de la actual LOAPF y propuestas de reforma de 15 de septiembre de 2009.....	52
<b>Cuadro 2.</b> Comparativo de los procedimientos de responsabilidades sustanciados por la SFP y la ASF.....	74
<b>Cuadro 3.</b> Sustanciación del recursos administrativo en Cada procedimiento.....	80
<b>Cuadro 4.</b> Resoluciones de no responsabilidad y responsabilidad por sector.....	88
<b>Cuadro 5.</b> Presupuesto de la Administración Pública Federal.....	93
<b>Cuadro 6.</b> Universo de auditorías y entidades fiscalizadas.....	94

<b>Cuadro 7.</b> Control vía procedimiento administrativo.....	94
<b>Cuadro 8.</b> Recuperaciones efectivas por el trabajo de fiscalización (auditoría y seguimiento de las observaciones).....	95
<b>Cuadro 9.</b> Presupuesto de cada órgano fiscalizador.....	95
<b>Diagrama de flujo</b> para la imposición de sanciones administrativas resarcitorias por la Auditoría Superior de la Federación.....	65
<b>Gráfica 1.</b> Sector desarrollo social y recursos renovables.....	84
<b>Gráfica 2.</b> Sector desarrollo económico.....	84
<b>Gráfica 3.</b> Sector educación y cultura.....	85
<b>Gráfica 4.</b> Sector energía.....	85
<b>Gráfica 5.</b> Sector hacienda.....	86
<b>Gráfica 6.</b> Sector salud.....	86
<b>Gráfica 7.</b> Sector seguridad nacional.....	87
<b>Gráfica 8.</b> Control interno y facultad de atracción de la SFP.....	87
<b>Gráfica 9.</b> Impacto cuantitativo del control global realizado por la SFP.....	88
<b>Gráfica 10.</b> Sanciones económicas determinadas por la SFP.....	89
<b>Gráfica 11.</b> Procedimientos instaurados por la ASF.....	91
<b>Gráfica 12.</b> Procedimientos instaurados por la ASF por sectores administrativos.....	91

## *Abreviaturas*

**ASF.** Auditoría Superior de la Federación.

**CPEUM.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

**LFRCF.** Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

**LOAPF.** Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**OIC.** Órganos Internos de Control.

**SFP.** Secretaría de la Función Pública.

## Introducción

El estudio y conocimiento de los asuntos públicos siempre me ha despertado un gran interés personal. Con formación inicial de abogado, he tenido la suerte de desarrollar mi actividad profesional dentro del campo del llamado Derecho público, primero en un despacho dedicado a la materia, después y a la fecha, en el sector gubernamental. Los estudios realizados y la práctica profesional, me han ayudado a comprender de manera general el trabajo que puede realizar un estudioso de las políticas y como el entendimiento de lo público es algo más complejo que la sola visión que ofrece el Derecho.

Dado lo anterior, he tenido la inquietud de realizar estudios diversos a los estrictamente jurídicos para entender de mejor manera el aspecto formal y práctico de las cuestiones públicas. Conforme avanzo en ese entendimiento, voy reafirmando mi interés sobre la materia y además, constato la importancia de la interrelación de las diversas disciplinas para la formación del conocimiento de lo social, como es el caso del Derecho y las políticas públicas cuyo enfoque se caracteriza por ser de carácter multidisciplinario. Es justamente la interrelación entre Derecho y políticas públicas la que muestro en esta investigación, para abordar el problema público objeto de análisis: la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas a través de las sanciones administrativas, específicamente las impuestas por las instancias de control con funciones fiscalizadoras y sancionatorias.

De tal suerte, abordo el tema de la responsabilidad administrativa como parte de las políticas públicas de rendición de cuentas en el orden federal mexicano, en donde, tanto la Secretaría de la Función Pública (SFP), jerárquicamente subordinada al Ejecutivo federal, como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), adscrita a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pero con autonomía técnica y de gestión, tienen facultades para instruir procedimientos de fincamiento de responsabilidades administrativas a los servidores públicos que provoquen un daño al patrimonio de las entidades federales o de la hacienda pública federal.

Ambas dependencias operan bajo el argumento de hacer efectivos los principios de la transparencia y la rendición de cuentas, pero con diferentes lógicas o perspectivas

en cuanto a su pertenencia a diferentes órganos del Estado. Cada de una de dichas entidades públicas rige su actuar en la materia con base en una ley específica: la SFP aplica lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mientras que la ASF lo establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación<sup>1</sup>. Esta situación permite observar que ambos ordenamientos regulan procedimientos de fincamiento de responsabilidades administrativas que, de manera general, persiguen la misma finalidad: la disciplina en el servicio público y la reparación de los daños causados al patrimonio del Estado.

Tal situación, como lo explico en el desarrollo de la investigación, deja abierta la puerta para que en determinado caso, en contra de un mismo servidor público se lleven a cabo procedimientos simultáneos por los mismos hechos ante autoridades de la misma naturaleza (administrativa) y, se aplique el mismo tipo de sanción por la misma conducta (económico-administrativa), situación traducida en la violación al principio constitucional *non bis in ídem* en cuanto a la aplicación de sanciones: “a nadie puede imponérsele dos o más sanciones de la misma naturaleza por la misma conducta” y “nadie puede ser juzgado dos veces por la misma causa”; en tal sentido, la ejecución de ambas políticas disciplinarias lejos de vigorizar, podría trastocar los principios del Estado de Derecho Democrático.

Adicional a lo anterior, cabe mencionar que se están destinando recursos públicos de dos organizaciones gubernamentales para la misma finalidad, aunque el ámbito de actuación de la SFP se circunscribe únicamente al órgano Ejecutivo federal, no así el de la ASF que tiene facultades de auditar y, en su caso, sancionar a todos los órganos y órdenes de gobierno. Pese a ello, la ASF podría tener una actuación acotada en cuanto al control del Ejecutivo federal, sobre todo por sus limitados recursos humanos y la imposibilidad material de practicar auditorías en cada dependencia y entidad bajo la subordinación o coordinación del propio Ejecutivo. Mientras tanto, la gran mayoría de las mencionadas dependencias y entidades cuenta con un órgano interno de control adscrito a la SFP, aunque las revisiones hechas por el propio Ejecutivo por lo general, son cuestionadas al percibirse poca credibilidad de las mismas.

---

<sup>1</sup> El 29 de mayo de 2009 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas que abrogó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Ante tal situación, me surgió la inquietud de realizar una investigación comparativa para explorar la lógica y mecanismos de cada uno de los procedimientos mencionados, haciendo una descripción detallada de los mismos, así como también para verificar si existen casos en los que ambos procedimientos hayan sido instaurados en contra de la misma persona, además del impacto que, en cuanto a la reparación de los daños causados o determinados al patrimonio del Estado, cada organización pública ha tenido.

Considero que la problemática planteada se inserta en las fases de diseño y evaluación de la política de responsabilidad administrativa contextualizada dentro de las políticas de rendición de cuentas. Ante esto, se emplea una perspectiva de comparación primeramente para describir y explicar el proceso de políticas *most similar* en esas fases, y posteriormente evaluar los principios que fundamentan los procedimientos estudiados precisando las ventajas y desventajas de la política analizada. La dimensión comparativa de la investigación tiene lugar en la exploración y descripción entre casos similares, al ser unidades de análisis dos procedimientos de fincamiento de responsabilidades instrumentados por diversas autoridades administrativas, cuya finalidad es hacer guardar la disciplina en el servicio público. Es así como contextualizo el control que tanto la SFP como la ASF realizan sobre el poder Ejecutivo federal. De acuerdo con lo que precisan Meny y Theonig:

El análisis comparado les ha devuelto su importancia (a las políticas públicas), valorando la necesidad de restituir el contexto histórico, político-administrativo y cultural de las políticas. Sin esta contribución difícilmente podrían explicarse las divergencias observadas en la aplicación simultánea de políticas elaboradas en respuesta a problemas idénticos (Meny y Theonig, 1992: 229).

Así, el estudio se realizó bajo una perspectiva comparada para explorar y describir la política de responsabilidad administrativa de servidores públicos en el orden federal mexicano, a través de la recopilación y análisis de datos principalmente cualitativos y algunos cuantitativos, con la intención de caracterizar sus elementos en el contexto de las organizaciones gubernamentales que la implementan, conocer sus objetivos, autoridades o instancias, consecuencias, resultados, etcétera, determinando con base en ello, sus ventajas y desventajas. La investigación abarca el período comprendido entre los años 2000 a 2008, ya que por un lado es a partir del año 2000 en que la ASF inició

sus operaciones con sus nuevas facultades después de la transición de la Contaduría Mayor de Hacienda a ésta nueva concepción de entidad de fiscalización y, por otro lado, la información proporcionada por la SFP cubre hasta octubre de 2008. Conforme a esto, formulé las siguientes preguntas para orientar el trabajo:

*Pregunta general*

¿Cuáles son las ventajas y desventajas de que existan dos procedimientos de responsabilidades administrativas, regulados por diversas leyes e instrumentados por diversas autoridades, que persiguen la misma finalidad en el orden federal mexicano?

*Preguntas específicas*

¿Cuál es la lógica o perspectiva con la que operan la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación (Naturaleza jurídica, finalidad, estructura orgánica, técnica de gestión pública que utilizan, etcétera)?

¿Cuáles son las características y diferencias de cada uno de los procedimientos (objetivos, operación, autoridades o instancias, consecuencias, etcétera)?

¿Cuántos procedimientos han instruido una y otra dependencia en el período comprendido de los años 2000 a 2008?

¿A cuánto asciende el monto de las sanciones económicas impuestas por la SFP y la ASF?

¿Se pueden identificar algunos procedimientos que han instruido la SFP y la ASF por la misma causa en contra del mismo servidor público, imponiéndole cada una por su parte, una sanción económico-administrativa?

En este tenor y con la revisión del estado del arte, formulé la siguiente *hipótesis de trabajo*:

*La existencia de dos procedimientos con la misma finalidad permite el fortalecimiento del sistema de control sobre el órgano Ejecutivo del Estado, pero, paradójicamente, contribuye al menoscabo de principios constitucionales, lo que afecta la validez del Estado Democrático de Derecho.*

Con la respuesta a las interrogantes planteadas, además de verificar la hipótesis, pretendo aportar elementos para fortalecer el análisis de políticas de rendición de cuentas, en uno de sus ejes: *enforcement* (la sanción) y hacer propuestas tendientes a hacer más efectivo el fincamiento de responsabilidades administrativas en el marco de las políticas rendición de cuentas y, vigencia o fortalecimiento del Estado de Derecho Democrático. Esto, pues la sanción ha sido desconsiderada como parte primordial de los mecanismos de rendición de cuentas.

La investigación está estructurada en cuatro capítulos; en los dos primeros delimito el marco teórico conceptual en el que se inscribe el problema de investigación; en el tercero hago una descripción de las dos entidades públicas que llevan a cabo los procedimientos de fincamiento de responsabilidades administrativas, mismos que explico en el cuarto capítulo, en donde también apunto los resultados logrados en cada ámbito y, por último, preciso las conclusiones generales así como algunas sugerencias de política. En este sentido, como lo propongo en la conclusiones, podrían considerarse futuras investigaciones sobre la sanción en el marco de la rendición de cuentas, que tal parece, como lo considera Merino (2009), se quedó detenida en el derecho a la información, lo que puede generar transparencia pero no rendición de cuentas.

El trabajo se topa con la limitación de falta de investigación de campo sobre el sentir de los actores involucrados en la operación de los procedimientos analizados, para conocer su opinión sobre las consideraciones y resultados presentados; asimismo no existe precisión sobre las sanciones económicas impuestas por la Auditoría Superior de la Federación, ya que los responsables de la misma manifestaron que es difícil saber el monto real de las sanciones, debido a los diferentes medios de impugnación que pueden oponer los particulares. Estas circunstancias no fueron atendidas básicamente por los límites temporales de la investigación, como lo explico en el contenido de la misma.



También considero importante hacer una aclaración, éste no es propiamente un estudio de carácter jurídico sino que abordo la responsabilidad administrativa desde el enfoque de políticas públicas, presentando elementos que permiten identificarla precisamente como una política pública para entender su construcción, operación y algunos de sus resultados, empero, colateralmente, también muestro la importancia y trascendencia de la teoría y técnicas jurídicas (herramientas utilizadas para el análisis) en el entendimiento y éxito de la política pública analizada.

## CAPÍTULO I. EJES CONCEPTUALES

Para comprender el significado y finalidad de los procedimientos tendientes a la imposición de sanciones administrativas, instrumentados tanto por la Auditoría Superior de la Federación como por la Secretaría de la Función Pública, considero importante en este primer capítulo, desarrollar de manera analítica los principales postulados y conceptos teóricos que sustentan y orientan las políticas de rendición de cuentas. En este sentido, es necesario comprender los alcances de los términos de transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho Democrático, la relación que guardan entre ellos y cómo dichas categorías analíticas tienen un lugar dentro del campo de las políticas públicas.

Lo anterior, pues desde mi perspectiva, es en atención a los principios que inspiran el Estado de Derecho Democrático que se regulan y sancionan las conductas de los servidores públicos, constituyéndose de este modo el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, dentro del cual, se ubica la responsabilidad administrativa con un doble carácter: disciplinario y económico. Por ello, inicio el capítulo con la descripción de los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho Democrático, precisando la relación que tienen entre sí, haciendo énfasis en la rendición de cuentas por estar directamente vinculada con los fines de la investigación; para, posteriormente, explicar y entender la política de control de la gestión pública.

### **1.1. Alcances de la transparencia**

La idea de transparencia en los regímenes políticos surge en fechas recientes como consecuencia de una reflexión de carácter económico que inicia con la globalización de los mercados, así como por la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento a partir de las regulaciones y la probidad de cada país. De ahí que los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia hayan sido, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial, ya que la implementación de políticas de transparencia y rendición de cuentas son parte de la propuesta de dichos organismos, dentro de lo que se conoce como la

segunda generación de reformas en América Latina.<sup>2</sup> No obstante, el concepto actual de transparencia se ha revalorizado en contextos de regímenes democráticos, a grado tal de considerarla una característica imprescindible en los mismos.

Ahora bien, cabe precisar que el vocablo transparencia en sentido lato, significa lo que puede verse con claridad. Cuando trasladamos el concepto a una organización y, en el caso que nos ocupa una organización pública, la transparencia implica que dicha organización deje ver su actuación de manera clara, tal cual y está desarrollando su función para cumplir con los fines que le fueron encomendados. En este sentido, es necesario que la información generada se difunda y esté disponible para quien la solicite. Como lo señala Rodolfo Vergara (2005: 9), cuando hablamos de transparencia las organizaciones públicas deben informar a la sociedad sobre sus criterios de decisión, sus procesos, sus rutinas y sus resultados; en este mismo sentido se pronuncian Sergio García y Cristina Cobos (2005: 109) para quienes “la transparencia nos remite al mecanismo a través del cual el escrutinio se vuelve efectivo, permitiendo que la información sea abierta y esté al alcance de quien la solicite. Las vías para llevar a cabo la transparencia son diversas: desde boletines editados por la organización, hasta la publicación en página electrónica vía Internet.”

Por su parte, Oliver define a la transparencia como “dejar que la verdad esté disponible para que otros la vean sin tratar de ocultar u opacar el significado o alterar los hechos para poner las cosas bajo una mejor luz” (Oliver citado por Aguilar, 2006: 28). Este entendimiento de la transparencia, básicamente pasivo, está cambiando, pues crecientemente transparencia significa apertura activa, es decir, los gobiernos no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino también deben divulgar efectivamente la información que poseen.

Conforme lo anterior, la transparencia implica la obligación de las organizaciones públicas de difundir la información que generen en el desempeño de sus funciones, o bien, proporcionarla a quien la solicite para que conozcan su actuación, estructura y organización, siempre y cuando la información no se encuentre clasificada

---

<sup>2</sup> La propuesta de una segunda generación de reformas en América Latina por parte de los organismos internacionales, proviene de la constatación del fracaso de las reformas de primera generación –relativas a la liberalización financiera y comercial de los mercados nacionales y su inserción en una economía globalizada- a fin de generar las condiciones necesarias para la superación de los problemas más apremiantes de la región.

como reservada o confidencial en los términos de las leyes de la materia,<sup>3</sup> ya que lo transparente permite ver todo con detalle. Esto implica también el derecho de acceso a la información.

Tenemos entonces que, la transparencia en el gobierno se refiere a organizaciones públicas que informan a la sociedad sobre sus criterios de decisión, sus procesos, sus rutinas y sus resultados; solicitando que las organizaciones que conforman el gobierno hagan del dominio público información con la cual diseñan, ponen en práctica y evalúan las políticas públicas que están bajo su responsabilidad. Para ello es necesario que las prácticas de transparencia se plasmen tanto en las rutinas y procedimientos de las organizaciones públicas, como en el conjunto de valores (cultura organizacional) que influyen cotidianamente en los comportamientos de los actores organizacionales de todos los niveles.

---

<sup>3</sup> La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece en los artículos 13, 14 y 18 los catálogos de información considerada como reservada y confidencial: **Artículo 13.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda: **I.** Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; **II.** Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano; **III.** Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; **IV.** Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o **V.** Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado. **Artículo 14.** También se considerará como información reservada: **I.** La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial; **II.** Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal; **III.** Las averiguaciones previas; **IV.** Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; **V.** Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o **VI.** La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada. Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad. **Artículo 18.** Como información confidencial se considerará: **I.** La entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, y **II.** Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley. No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

## 1.2. Alcances de la rendición de cuentas

En una aproximación amplia de la rendición de cuentas, puede decirse que ésta implica la obligación de cumplir con las tareas asignadas, informar y responder por la actuación realizada. Se entiende principalmente como un mecanismo de control sobre los detentadores del poder político y los responsables de la administración pública. De este modo, la rendición de cuentas conlleva un derecho y una obligación; el derecho del ciudadano a que le informen y la obligación del funcionario de informar como una forma de control de la acción gubernamental. Schedler sostiene: “Hoy en día el concepto de la rendición de cuentas (*accountability*), que ya forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y restricción del poder” (Schedler, 2004: 9).

El estudio de los sistemas de control del poder representa la segunda generación del análisis político; la primera se ocupa de los mecanismos de acceso al poder, mientras que la segunda generación se centra en cómo se ejerce el poder político y cómo se controla el mismo. Así, se consideran necesarios la rendición de cuentas, donde se incluyen los mecanismos de control y fiscalización. Madison sostuvo que “Si los hombres fuesen ángeles el gobierno no sería necesario” (citado por Manjarrez 2003:44); en este sentido “[a] la rendición de cuentas, las realidades del poder le dan su razón de ser. Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos” (Schedler, 2004: 24). Conforme a esto, es lógico decir que la demanda y establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas surgen por la opacidad del poder.

Igualmente Schedler (2004) explica que la rendición de cuentas se constituye de los siguientes elementos esenciales y que él llama los pilares de la rendición de cuentas: la obligación de los funcionarios y políticos de informar y justificar sus decisiones ante el público (*answerability*) y la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios (*enforcement*). De este modo, la rendición de cuentas puede ser entendida en tres ejes: información (acceso a ella, transparencia); justificación y, en su caso, sanción, precisamente es éste último eje el que importa para los fines del presente trabajo. En este

sentido, la rendición de cuentas se entiende generalmente como un proceso en que las autoridades y los políticos comunican a la población la pertinencia de sus decisiones y acciones de gobierno, y son susceptibles de recibir una sanción en caso de conductas contrarias a los principios y disposiciones que rigen su actuar.

La precisión de Schedler (2004) de considerar dentro de los pilares de la rendición de cuentas el elemento de sanción o castigo por el comportamiento impropio o ilegal de los servidores públicos, resulta importante ya que para que exista una efectiva rendición de cuentas y ésta cumpla con la finalidad de coadyuvar a la vigencia del Estado de Derecho, es necesario contar con mecanismos de punibilidad y penalidad<sup>4</sup> que repriman o inhiban las conductas indebidas de los que tienen la responsabilidad moral y legal de comportarse con probidad, ajustándose a lo establecido en las disposiciones vigentes. “Ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas... Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder” (Schedler, 2004:16).

Por otra parte, a mi parecer, también es importante el elemento contractual que Ugalde (2002) señala como característica de la rendición de cuentas, a través del cual existe una delegación de autoridad del *principal* al *agente* que implica un contrato ya sea de carácter informal (verbal o social) o de carácter formal a través de leyes y reglas escritas. En este sentido puede entenderse el establecimiento de la rendición de cuentas como una de las cláusulas del contrato social. Con base en ello, el propio Ugalde define a la rendición de cuentas como:

La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de la delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna (Ugalde, 2002:14).

---

<sup>4</sup> Utilizo los términos punibilidad y penalidad que ofrece la teoría del delito, aplicada por analogía al caso de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Así, de acuerdo a la teoría del delito la punibilidad es la amenaza o posibilidad de aplicar una sanción, con el fin de garantizar el orden social, lo que difiere de la penalidad que propiamente es la sanción o castigo impuesto a quien comete la infracción o delito.

La tesis de la rendición de cuentas como parte de un acuerdo de voluntades, la encontramos también en los estudios de Manjarrez (2003:44), para quien la rendición de cuentas es un acuerdo social mediante el cual:

a) las partes confieren y aceptan derechos y responsabilidades, incluyendo la especificación de fines, metas, regulaciones y la provisión de recursos para cumplir tales fines; b) las partes que adquieren responsabilidades informan sobre el cumplimiento de las mismas o, por lo menos, ponen a disponibilidad información sobre su desempeño; c) las partes delegantes de responsabilidades cumplen su deber de requerir tales informes, y; se establecen recompensas y sanciones asociadas conforme a los resultados obtenidos en el uso de las responsabilidades y los recursos asignados.

Conforme lo anterior, la rendición de cuentas implica el establecimiento de reglas del juego para el control del ejercicio del poder y el desempeño de la administración pública que, ciertamente pueden instituirse a través de mecanismos consensuales como el compromiso y deber ético de los funcionarios públicos y las leyes relativas pero, no necesariamente inspiran la conformación del pacto social, incluso, desde otra perspectiva, puede ser vista como parte de las estrategias de los nuevos paradigmas de la gestión pública y de las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales<sup>5</sup>.

No obstante, como lo preciso más adelante, se ha caracterizado a la transparencia y a la rendición de cuentas como requisitos indispensables en los regímenes democráticos para que la ciudadanía esté en condiciones de evaluar y conocer el desempeño de sus gobernantes, de tal suerte, se reconocen seis funciones de la rendición de cuentas: (Cfr. Secretaría de la Función Pública, 2008: 33-35):

*Función Informativa.* Establece los mecanismos para que el servidor público informe sobre su actuación y evolución de su situación patrimonial, por ejemplo, a través de las declaraciones patrimoniales.

---

<sup>5</sup> Sobre el particular Vergara (2005:28) señala: “En los últimos años nos encontramos con que diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial han comenzado a presionar a los gobiernos nacionales por transparentar su información y explicar sus decisiones. Desde la perspectiva de la gestión pública y el análisis organizacional, la transparencia ha cobrado importancia recientemente porque las reformas administrativas en diversos países, inspiradas en la Nueva Gestión Pública (NGP), la han llevado a convertirse en un importante mecanismo de control sobre políticos y funcionarios de todos los niveles”

Función Argumentativa. Puede ubicarse dentro de lo que Schedler (2004) llama justificación, pues el servidor público debe explicar sus actos y decisiones por disposición de ley o requerimiento de autoridad competente para verificar la legalidad del acto o, incluso a solicitud de los ciudadanos.

Función Preventiva. Los controles institucionales y las revisiones periódicas a las que está sujeto el servidor público, por ejemplo a través de auditorías, constituyen medidas preventivas orientadas a incentivar al servidor público a que cumpla cabalmente sus funciones y se abstenga de realizar una conducta irregular.

Función sancionadora. El servidor público que comete una falta administrativa o un delito debe ser sancionado; la sanción además de castigar la conducta contraria al orden normativo, tiene como finalidad inhibir la realización de conductas similares y reparar el daño causado a la sociedad, a la organización gubernamental o a la persona afectada.

Función legitimadora. En la medida en que el servidor público realice su gestión de manera transparente, conforme a las disposiciones que rigen su actuar, legitimará su actuación ante la ciudadanía quien le tendrá respeto y confianza.

Función político-electoral. Si el servidor público es visto como responsable y probo ante la opinión pública, la ciudadanía muy posiblemente lo recompensará con su voto en caso de que compita para un cargo de elección popular y, por el contrario, si la conducta del sujeto es cuestionable en tanto no se condujo conforme a lo esperado, la ciudadanía puede emitir un voto de castigo, eligiendo otra opción política.

Las anteriores funciones, desde mi punto de vista, quedan comprendidas dentro del sentido formal y el sustantivo en los que se entiende la rendición de cuentas de acuerdo con Monsiváis (2005). Ésta descripción, a mi modo de ver, sintetiza de manera precisa y concreta el mecanismo de rendición de cuentas:

Formalmente, la rendición de cuentas se puede definir como la estructura de procedimientos que garantizan a uno o varios *principales* la capacidad de vigilar, controlar y sancionar a *agentes* específicos... El sentido sustantivo de la rendición de cuentas... se refiere a los procesos y momentos específicos en los que los *agentes* o depositarios de responsabilidad político-administrativa, deben ofrecer justificaciones públicas acerca de sus acciones presentes, pasadas y previsibles, dada la posibilidad real de que sean sancionados por las instancias correspondientes. (Monsiváis, 2005: 42).



### 1.3. Proyectos políticos y rendición de cuentas

La rendición de cuentas puede materializarse a través de varias formas dependiendo de las características propias de los regímenes políticos y las sociedades en que se implementa, es decir, en términos de Isunza (2005) de acuerdo al proyecto político<sup>6</sup> de los sujetos sociales. Para el análisis de la rendición de cuentas, Isunza identifica tres grandes proyectos políticos: el democrático, el neoliberal y el corporativo-clientelar.

En el proyecto político democrático encontramos una amplia participación ciudadana para el reconocimiento y respeto de derechos y control común de la cosa pública, pues el proyecto democrático se basa en el ejercicio y ampliación de los derechos individuales y sociales, así como en la co-responsabilidad ciudadana. Las políticas públicas son la herramienta del Estado para cumplir con su responsabilidad de garantizar el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos (Cfr. Hevia, 2005: 70-71). En este sentido, a la variada tipología de la rendición de cuentas, Isunza (2005) introduce el concepto de rendición de cuentas transversal en donde la sociedad civil juega un papel decisivo en el control gubernamental:

[Es] un tipo de control y participación que apela a derechos y que se cristalizan en torno a políticas públicas. La RdC [rendición de cuentas] transversal no se contrapone a los mecanismos de RdC vertical (elecciones), horizontal (equilibrio y mutuo control entre poderes del Estado) ni social (movilizaciones sociales activadoras de los demás mecanismos, escándalos y demás usos de medios masivos de información); por el contrario la RdC transversal profundiza la propuesta de control social de lo público, abriendo una vía para la participación ciudadana cogestiva con miras a la “responsabilización” política de los servidores públicos (electos o no).

Por otra parte, de acuerdo con la visión del proyecto político neoliberal-conservador, se identifica a los ciudadanos como clientes, en este sentido, es necesaria la comunicación entre el Estado y la sociedad civil para conseguir resultados óptimos. Esta es la utilidad de la participación no tanto la satisfacción y control del interés general y, aunque hay una defensa de derechos, principalmente de los empresarios, es moralmente aceptable para el proyecto neoliberal la no universalidad de vigencia de derechos. La lógica del proyecto político neoliberal también utiliza el argumento del establecimiento de la

---

<sup>6</sup> Isunza (2005:21) cita a Evangelina Dagnino (2002) para quien el proyecto político abarca los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo, representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, etcétera, como lo que orienta la acción política de los diferentes sujetos.

rendición de cuentas como parte de las recomendaciones de los organismos financieros internacionales.

Este proyecto político considera el uso de la RdC como un mecanismo indispensable para el éxito de las reformas políticas, económicas y sociales que obligan a sus acreedores del tercer mundo a aplicar. La tesis de las agencias del crédito internacional es simple: las reformas económicas de desregulación para combatir la pobreza en la región no tiene resultados exitosos, no por un problema de diseño o de *filosofía*, sino porque los gobiernos encargadas (sic) de ejecutarlas son ineficientes y corruptos. El modelo no es incorrecto, es su aplicación la deficiente. De ahí que la transparencia y la RdC resultan mecanismos indispensables y necesarios para disminuir la corrupción y mejorar la eficiencia de las políticas. Cuando esto tenga lugar, el modelo al fin rendirá los frutos tantas veces prometidos. (Hevia, 2005: 72).

A su vez, el proyecto corporativo-autoritario de acuerdo con Isunza (2005), se caracteriza por la simulación y sumisión como modo de vida, en virtud de esto, la lógica de la dimensión exigitiva de la rendición de cuentas pierde su razón de ser, pues el Estado actúa conforme a los intereses del grupo dominante, la subordinación es una práctica cotidiana. La rendición de cuentas es un obstáculo para el desarrollo de las acciones de gobierno, por el contrario, la opacidad representa beneficios y ventajas.

Puede observarse que de acuerdo a los diferentes usos que Hevia (2005) encuentra al concepto de la rendición de cuentas en los diferentes proyectos políticos, la rendición de cuentas tiene mayor significación en el proyecto político democrático, en donde es reconocido como un derecho y puede encontrarse en sus diversas modalidades. Bajo el contexto del proyecto neoliberal, la rendición de cuentas se encuentra limitada y su única finalidad es transparentar el gobierno, no para el beneficio social sino para el éxito de las políticas de los organismos rectores supranacionales; la rendición de cuentas es entendida en este contexto, como un antídoto contra el fracaso de las políticas públicas. Tratándose del proyecto corporativo-autoritario, la rendición de cuentas es un obstáculo para los intereses de los grupos clientelares.

En el caso de México el discurso dominante sobre los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas se inspira el proyecto democrático, de tal suerte, lo tomo como referencia para el análisis de la problemática de este estudio. Así, la transparencia y rendición de cuentas se enmarcan en las discusiones sobre los valores o principios democráticos que deben regir en las sociedades precisamente democráticas y,

específicamente, en los debates sobre quién y por qué debe controlar la gestión gubernamental, o aún más, si debe controlarse.

La gestión gubernamental como instrumento del poder político para la consecución de sus fines, debe ser transparente y rendir cuentas para que la sociedad pueda evaluar el desempeño de los servidores públicos, debido a que como representantes de la sociedad en su conjunto, tienen el mandato de servir a la colectividad (el cual aceptan tácita o expresamente). La colectividad, por su parte, tiene el derecho de exigir cuentas, de conocer cómo se ejercitan los recursos de todos, cuáles son los resultados obtenidos y de que se castigue a los responsables de conductas contrarias a los principios y normas vigentes. Por ello es que se idean mecanismos que permitan la aplicación de sanciones a los que violentan el orden legal establecido, respetando las garantías constitucionales, tal es el caso de los dos procedimientos que, como veremos a detalle, aún cuando responden a diferentes lógicas del control del poder, llegan a tener materialmente la misma finalidad, cuestionándose entonces su existencia.

#### **1.4. El Estado de Derecho Democrático**

Una política de rendición de cuentas, como lo es la de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, encuentra su fundamento teórico en los postulados de la democracia y el Estado de Derecho. En la época contemporánea los regímenes políticos buscan su reconocimiento como “democráticos” donde impere el “Estado de Derecho”; tal parece que esas características les aseguran una inherente aceptación social que se traduce en legitimidad y fuerza para dichos regímenes. Además han surgido dentro de las sociedades diversos sectores que luchan por una *vida democrática*. En el ámbito científico y académico aún se debate sobre la concepción de la *democracia* y sobre cuáles son sus características, generándose una variada clasificación sobre la misma. Por ejemplo, se habla de Democracia representativa, directa, constitucional, liberal, deliberativa, parlamentaria, etcétera. Son varios los autores dedicados a desentrañar el significado y contenido de “democracia” y “Estado de Derecho”, generándose un gran debate al respecto, sin embargo, al menos en la concepción contemporánea de esos conceptos, en mucho son coincidentes.

Desde la antigua Grecia se concibió a la democracia como el gobierno o poder de muchos o del pueblo, a partir de entonces, como lo anoté, se han generado una variedad de conceptos y clasificaciones de la misma hasta llegar a nuestros días en los que democracia parece ser una palabra *sine qua non* en el vocabulario de los políticos. A pesar de que se han identificado diversas formas o tipos de democracia, el denominador común que presentan es que todas las definiciones reconocen la participación ciudadana en la gestión de lo público, ya sea directamente o a través de representantes, quienes deben tutelar los derechos de la colectividad.

Jean-Francois Prud'homme sostiene que la participación ciudadana: “Vincula al depositario de la soberanía, el pueblo, con el ejercicio de la autoridad política y constituye, sin duda, uno de los elementos que distingue a los regímenes democráticos de los autoritarios” (Prud'homme, 1999: 93). Se entiende entonces que una de las principales características de la democracia es la participación de la colectividad en las decisiones políticas, sin embargo por la imposibilidad de la participación directa de cada uno de los individuos, es necesaria la representación de los mismos en los órganos de decisión del Estado.

Una clasificación frecuente en la teoría democrática es aquella que distingue entre conceptos formales, procedimentales o minimalistas y, conceptos sustantivos. Esta clasificación se realiza a partir de los elementos considerados necesarios y suficientes para ponderar a un régimen político como una democracia de acuerdo con el énfasis puesto en el cumplimiento de procedimientos o los resultados y contenidos de las acciones de gobierno.

Como representante de la primera postura encontramos a Norberto Bobbio que define a la democracia como el “establecimiento y respeto de las reglas del juego” (Bobbio, 2005: 18) precisamente por los que deben sujetarse a esas reglas, como la renovación periódica y transparente de los detentadores del poder político a través de elecciones limpias. En la misma corriente se ubica Robert Dahl (1991) (citado por Ansolabehere y Salazar, 2006-2007:19), quien enumera siete características que definen a un gobierno democrático (o poliárquico según su propia terminología): 1) los representantes electos realizan el control político sobre el gobierno; 2) estos representantes son elegidos en elecciones libres e imparciales; 3) prácticamente todos los

adultos tienen derecho a votar; 4) los ciudadanos tienen derecho a concurrir como candidatos a cargos electivos en el gobierno; 5) existe el derecho de libertad de expresión, incluyendo el derecho a la crítica y a las instituciones; 6) los ciudadanos tienen a su disposición medios alternativos de información, y 7) los ciudadanos pueden organizarse libremente en partidos, organizaciones o grupos de interés que gozan de autonomía.

Ahora bien, para las posturas sustantivas o no procedimentales, la democracia conlleva al reconocimiento y respeto de ciertos valores adjetivados como democráticos, tales como la igualdad, la libertad, la no discriminación, la seguridad jurídica, el respeto al derecho de las minorías, entre otros; reconocimiento hecho principalmente por las estructuras de organización del poder del Estado, pero también por la colectividad (quien debe estar plenamente consciente de dichos valores) en tanto partícipes de una vida democrática para beneficio de todos los miembros de la sociedad. Algunos de los principales representantes de esta corriente son Luigi Ferrajoli y Ernesto Garzón Valdés (citados por Ansolabehere y Salazar, 2006-2007:21), quienes pugnan por la Democracia Constitucional basada en los derechos fundamentales de los individuos. Incluso, hay visiones más extremas de democracia sustantiva según las cuales implica no solo la igualdad formal-legal sino igualdad de condiciones socioeconómicas.

Lo cierto es que resulta de vital importancia para la democracia tanto, en el lenguaje de Bobbio, las reglas del juego, como los valores o principios que inspiran y en los que se sustentan los regímenes democráticos que deben garantizarlos en el orden constitucional. De este modo la democracia representa una serie de reglas y principios o valores que deben ser garantizados para todos; específicamente concibo a la democracia tal y como se establece en el inciso a) de la fracción II del artículo 3º de la Constitución Política de nuestro país: "... no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

En cuanto toca al Estado de Derecho, igual que sucede con la democracia, no existe una concepción homogénea sobre aquél, e igualmente, encontramos nociones formales o procedimentales como la de Joseph Raz (1982), así como nociones sustantivas como la de Elías Díaz (1998). Lo que caracteriza a un Estado de Derecho, en

términos formales, es que las disposiciones jurídicas deben ser prospectivas, abiertas y claras; dichas disposiciones deben ser relativamente estables; el poder judicial debe ser independiente; los juicios deben ser públicos; los tribunales deben ser accesibles, etcétera (Cfr. Raz, 1982: 268-273). Esta visión deja fuera los contenidos del derecho, fundamentalmente la vigencia de los derechos fundamentales, la legitimidad de la producción de las leyes. No sólo no importan los contenidos, sino tampoco, el tipo de gobierno del que emana las normas.

En el extremo opuesto encontramos las nociones sustantivas. En este caso, la preocupación fundamental está asociada con el contenido de las normas y su forma de producción, esto es, sin un marco normativo que garantice los derechos fundamentales y sin un gobierno democrático, no podríamos hablar de vigencia del Estado de Derecho. Cabe destacar sin embargo que, mientras en el primer caso el concepto de Estado de Derecho no requiere de adjetivos, en el segundo sí; para distinguirlo del primero los autores hacen referencia a un Estado Democrático de Derecho o Estado de Derecho Democrático.

El Estado de Derecho debe verse no sólo como atributo genérico del sistema legal y del funcionamiento de los tribunales, sino también, y principalmente, como el fundamento de la autoridad legalmente ejercida por un Estado y un gobierno que coexiste con un régimen democrático en tres sentidos: 1) sanciona y garantiza los derechos participativos, las libertades políticas y las garantías del régimen democrático; 2) sanciona y garantiza los derechos civiles de toda la población; y 3) establece redes de *accountability* (transparencia y rendición de cuentas) que someten a control de legalidad los actos de todos los agentes públicos y privados, incluyendo a los funcionarios gubernamentales de mayor jerarquía.

Con base en lo anterior y de acuerdo con Elías Díaz, el Estado de Derecho Democrático, no se limita a la plena vigencia y respeto de un orden legal, sino que debe contener fundamentalmente las siguientes características (Díaz, 1998: 44):

- a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general.
- b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
- c) Legalidad de la Administración: actuación según la ley y suficiente control judicial.
- d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material.

Por su parte, Mireille Roccatti (2008) señala además de las anteriores características del Estado de Derecho, la de equidad social: “Uno de los objetivos del Estado es el lograr la justicia social, armonizando los intereses de la comunidad y; distribuyendo con oportunidad y acierto los bienes y servicios que demanda la población. De esta forma es factible garantizar el apoyo pleno de un país, dentro de un ambiente de respeto y colaboración entre los integrantes del grupo social al que se pertenece” (Roccatti, 2008: 11). En este sentido se habla incluso de Estado social y democrático de Derecho como una categoría caracterizada por la solidaridad social bajo reglas democráticas.

Tomando como referencia lo anterior, en el contexto del proyecto político democrático, agregaría a su caracterización el establecimiento de redes de *accountability* para hablar de Estado de Derecho Democrático, referido principalmente a las limitaciones del poder político para que éste no se torne absoluto. En este sentido, debe ser garantizado y respetado por el propio poder, siendo indispensable su sometimiento a la ley y respeto a la misma (imperio de la ley), además de un sistema de frenos y contrapesos que controle el ejercicio del poder para que exista un equilibrio (división de poderes o distribución de funciones), la actuación de la administración pública en el marco de la ley, esto es la aplicación de la ley a casos concretos a través de actos debidamente fundados y motivados, que los mismos sean susceptibles de ser revisados por las autoridades jurisdiccionales competentes, las que a su vez deben ser independientes e imparciales (legalidad de la administración) y el reconocimiento y garantía de protección de los llamados derechos fundamentales o humanos.

Ahora bien, precisando aún más la relación entre Democracia y Estado de Derecho, cabe decir que se requiere de un Estado de Derecho verdaderamente democrático, capaz de asegurar los derechos políticos, las libertades civiles y los mecanismos de *accountability* (transparencia y rendición de cuentas) que preserven la igualdad política de todos los ciudadanos y fijen límites a los abusos del poder estatal y privado. Esta descripción es precisamente el sustento teórico, e incluso, ideológico, en el que se enmarca el control administrativo de la actuaciones de los servidores públicos; tema del presente análisis.

### 1.5. Interacción de los tres conceptos

Con lo expuesto hasta aquí puede advertirse la íntima relación que guardan los conceptos de transparencia, la rendición de cuentas y el Estado Democrático de Derecho, mismos que confluyen en los postulados del proyecto político democrático. Para que exista el Estado de Derecho Democrático son necesarios los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. La transparencia es parte de la rendición de cuentas aún cuando puede existir sin ésta y, la rendición de cuentas presupone a su vez la transparencia. Estas prácticas se consideran un ejercicio necesario para la gobernabilidad democrática y un elemento central de las democracias representativas contemporáneas. Teóricamente suele ubicárseles como instrumentos que pueden utilizarse para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato otorgado por los ciudadanos a través de la elección, ya que los dota de mecanismos para el control de los políticos y los burócratas e impulsa cambios en la cultura y participación política de la sociedad civil.

Las prácticas de *accountability* son característica indispensable de los regímenes democráticos puesto que permiten la transparencia de la acción gubernamental y la posibilidad de los ciudadanos de vigilar y actuar participativamente en las cuestiones de interés general. Esto implica conocer los resultados obtenidos en la gestión gubernamental, el destino real de los recursos públicos, así como también la sujeción de los funcionarios públicos al orden legal establecido; en caso contrario, permite la determinación y aplicación de la sanción correspondiente. Rodolfo Vergara señala que: “El funcionario público debe garantizar un uso eficaz y eficiente de los recursos y además ser capaz de mostrar que su comportamiento siguió en todo momento las reglas establecidas” (2005: 16).

Adicionalmente, la transparencia y rendición de cuentas ayudan a combatir la corrupción, pues los funcionarios encuentran dificultades para anteponer sus particulares intereses o el del grupo al que pertenecen a los intereses generales. Al respecto, Vergara sostiene: “A la larga la transparencia ayuda a que las dependencias de gobierno no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados, por ejemplo, los intereses de los funcionarios que las controlan” (2006: 23). Justamente, la transparencia y rendición de cuentas pueden ser vistas como instrumentos que ayudan a combatir la



corrupción, pues los funcionarios al sentirse observados inhiben su actuación al encontrar dificultades para anteponer su interés particular al general.

En este orden de ideas, el éxito de los regímenes democráticos depende en gran medida de las prácticas de *accountability*, las cuales permiten que las acciones del gobierno puedan vigilarse y castigarse; la gobernabilidad democrática se vigoriza a través de los mecanismos de autocorrección y aprendizaje que la transparencia permite, por lo que es de suma importancia la disponibilidad de la información que permita evaluar el desempeño real del gobierno y los representantes además de exigirles cuentas para reconocer su trabajo o sancionarlos.

En el Estado de Derecho Democrático la ciudadanía tiene (o tendría que tener) la posibilidad de acceder a los mecanismos de participación ciudadana, exigir que la autoridad le rinda cuentas de su actuación y decisiones, así como de los resultados obtenidos, en su caso, ejercitar las acciones jurídicas procedentes cuando considere que sus derechos y/o garantías constitucionales están siendo violentadas. Es decir que los ciudadanos participan activamente en la vida política del país, en su control, en la hechura de las políticas, pero además el gobierno asume una actitud responsable cultivando las tradiciones democráticas de comunicar al público con evidencias y argumentos convincentes sus decisiones. Como lo sostiene Aguilar (1997) los gobernantes y administradores deben estar dispuestos y sobre todo obligados a dar explicaciones, a ofrecer argumentos valorativos, debatir, persuadir, aprender y si es necesario, corregir. Esto es, deben estar sujetos a los diversos tipos de control existentes.

Para mayor claridad considero oportuno precisar que la transparencia y la rendición de cuentas sí bien se interrelacionan ampliamente, no son sinónimos. La transparencia no conlleva necesariamente a la rendición de cuentas, pero, en dado caso, sí la potencializa. Como vimos anteriormente, no es fácil la conceptualización de la rendición de cuentas y mucho menos su operación, la rendición de cuentas implica un proceso más complejo que la transparencia. Gracias a la transparencia los *agentes* gubernamentales dejan ver su actuación, informan al ciudadano sus decisiones y las consecuencias de las mismas. Por otro lado, para que haya una efectiva rendición de cuentas, deben considerarse de manera integral, no por separado, tanto la información, la justificación y la sanción. López Alón y Merino (2009:7) sostienen que rendir cuentas

“es un concepto que no sólo es teóricamente complejo, sino que su definición práctica y operación supone la muy elaborada y fina articulación de un amplio conjunto de normas, actores, instituciones y procedimientos. Pedir que se rindan cuentas es cosa fácil. Diseñar y operar una política pública con ese propósito es mucho más difícil”. Los mismos autores afirman:

La auténtica rendición de cuentas es algo más que la transparencia: es una tarea obligada y permanente, con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, en todas sus facetas, en un entorno legal y democrático explícito y abierto, que identifica con claridad las obligaciones que cada servidor público debe cumplir. Nada menos (López Ayllón y Merino, 2009:15).

Bajo esta visión, los mecanismos de responsabilidades de servidores públicos revisten una importancia fundamental como parte esencial del sistema de rendición de cuentas de un Estado de Derecho Democrático. A pesar de ello, en el caso específico de nuestro país, los sistemas de responsabilidades no se han diseñado como una parte sustancial de la rendición de cuentas. Como lo señalan López Ayllón y Merino, (2009:34) puede decirse que “el problema reside en que el sistema de responsabilidades ha sido diseñado, acaso, como un mecanismo destinado a evitar la corrupción, pero no como una pieza central de una política completa y bien definida de la rendición de cuentas”. Es por ello que apremia el análisis y la revisión de los sistemas de responsabilidades desde un enfoque, precisamente, de políticas de rendición de cuentas.

En la experiencia mexicana como mecanismos de control, se diseñaron, entre otros, dos procedimientos de fincamiento de responsabilidades administrativas, como parte de la actividad de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública, dichos procedimientos se instauran en contra de servidores públicos al presumirse una conducta irregular que afecta la disciplina en el servicio público o bien, al patrimonio del Estado, ante esto, considero oportuno explicar las diferentes perspectivas que inspiran ambos mecanismos de control, para estar en posibilidades de abordar en los siguientes capítulos, las particularidades de los mismos y ver, concretamente, la importancia de que la lógica de su diseño e implementación se inserte bajo la perspectiva de una política pública de rendición de cuentas.

## **Conclusiones del capítulo**

En las líneas anteriores, precisé las características de los conceptos indispensables para el entendimiento del contexto teórico en que se ubican los procedimientos de fincamiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, apuntando la necesidad de afianzar la responsabilidad de los servidores públicos como parte de las políticas de rendición de cuentas. En este sentido, advertí la correlación que existe entre transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho Democrático. El entendimiento de dichos conceptos por separado resultaría difícil o incompleto, sin embargo, aclaré que no son sinónimos al contener cada uno particularidades propias. Específicamente la rendición de cuentas implica un proceso complejo de interacción de actores, instituciones y organizaciones.

De igual forma, tomando como base la tesis de los diferentes proyectos políticos de Isunza (2005), ubiqué a las llamadas prácticas de *accountability* como elemento trascendente en el proyecto político democrático, al ser requisito indispensable para poder determinarlo. Tomé como referencia teórica dicho proyecto para efectos del análisis, ya que de acuerdo a mi apreciación el discurso dominante en los regímenes políticos es su caracterización como democráticos, específicamente en el caso de México.

## CAPÍTULO II. LA POLÍTICA DE CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Los conceptos analizados en el capítulo anterior, guardan íntima relación con las políticas de control de la gestión o administración pública, situación que nos ayuda a explicarla y entenderla. En este capítulo abordo precisamente dicha política en la que encontramos diferentes mecanismos o tipos de control del poder, como los horizontales o verticales dependiendo de la relación que guardan entre sí los actores sujetos a control y los que lo realizan, así como el control que ejercen los diferentes órganos del Estado en el marco del sistema de frenos y contrapesos, originado por la clásica visión de Montesquieu sobre la división del poder.

De la misma forma, hago el análisis conceptual del sistema de responsabilidades de servidores públicos, y de la responsabilidad administrativa con su doble carácter: disciplinario y económico, determinada en ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado; tópicos ubicados dentro del control de la gestión pública. Ahora bien, considero conveniente antes de explicar la política de control gubernamental, señalar lo que se entiende por política pública y su diferencia con una política gubernamental, para una mayor precisión conceptual.

### **2.1. La política pública y la política gubernamental**

De manera general puede entenderse a las políticas públicas como las estrategias a implementarse para la solución de un problema público específico, además, son el objeto de estudio de la disciplina con el mismo nombre. La característica distintiva del enfoque de políticas públicas es la solución de problemas (*problem-solving*) que van en detrimento del bienestar público o en términos de Lasswell (1992), que afectan la dignidad humana. De acuerdo con Lasswell (1992), el surgimiento de la ciencia de políticas se da en razón de que no existía una disciplina que por sí sola pudiera estudiar el proceso de toma de decisiones y el diseño de estrategias orientadas a la resolución de problemas fundamentales del hombre en sociedad.

Es pertinente aclarar que una política gubernamental no necesariamente reviste el carácter de pública, ya que la primera puede implementarse a discreción del gobierno (con los límites jurídico-administrativos existentes) sin la necesidad de contar con la

intervención del público ciudadano. Aún cuando el gobierno jurídicamente es reconocido como público, no implica que sus actos o decisiones (políticas gubernamentales) tengan por ese solo hecho la característica de ser públicas. Para que una acción o política de gobierno sea pública es indispensable la discusión, opinión, reflexión y decisión de las estrategias a seguir en el espacio público por el público ciudadano. Como lo señalan Bazúa y Valenti (1995:53), “sostener que políticas gubernamentales y políticas públicas son equivalentes significa asumir, subrepticamente, el principio ideológico característico de los estados totalitarios y autoritarios: *el monopolio burocrático gubernamental de lo público...*”, de allí que no puede considerarse como pública una política gubernamental si es descalificada o rechazada por el conjunto o la mayoría de los ciudadanos por no estar convencidos con la misma.

La política pública, para serlo, necesita de la intervención y/o participación del gobierno, la sociedad política y la sociedad civil; es decir, la discusión de los problemas que afectan a la comunidad política por la propia comunidad para juntos consensar o determinar las mejores acciones a seguir, se necesitan formular argumentos que permitan la “racionalidad” de las decisiones públicas, el por qué se justifica esa acción y no otra. En todo Estado y todo gobierno debe ser permanente la habilidad para saber encontrar o diseñar las acciones que busquen lograr los fines colectivos.

## **2.2. La política de control**

Dentro de las políticas públicas, podemos localizar las de control y fiscalización. El control de la administración o gestión pública es parte de la rendición de cuentas como característica particular de los regímenes democráticos, que pareciera reconocen la desconfianza política por la propia naturaleza humana. Crespo (2001) señala que los seres humanos en primer lugar buscan la satisfacción de intereses y ambiciones personales por encima de los intereses de los demás. En el mismo sentido se pronuncia Escalante (2000), quien al analizar la política, critica que sea vista como abstracciones jurídicas, ideológicas e institucionales, olvidándose de que los políticos, como cualquier ser humano, tienen intereses, pasiones y propósitos propios, siendo por lo tanto *corruptibles* pues al parecer no existe ser humano que renuncie a su interés propio en

favor del interés general; en todo caso, lo más a lo que pudiera llegarse sería tratar que ambos intereses sean coincidentes en el mayor grado posible.

Bajo tales perspectivas, se requiere de una organización e institucionalización del poder y su control, a través de mecanismos y sistemas que permitan u obliguen a los servidores públicos a conducirse conforme al interés general. De esta forma, se establecen mecanismos de control del poder a través del diseño e implementación de políticas públicas para tales fines.

### **2.2.1 Lo que se espera de la política de control del poder**

El análisis de políticas está enfocado en su concepción tradicional al estudio de la toma de decisiones del gobierno, buscando las más óptimas, eficaces y eficientes en su producción de beneficios públicos para la colectividad. Domina un enfoque “predecisional” y “racionalista” que sigue el esquema de la teoría de la elección racional o solución racional de problemas, cuyos pasos esenciales, de acuerdo con Aguilar (1997:21) son: a) determinar el objetivo y ordenar las preferencias; b) indicar las opciones de acción que, por los medios que emplean y las consecuencias que ocasionan, se consideran idóneas para llegar al objetivo; c) comparar las opciones en términos de su eficiencia técnica y económica; d) elegir y poner en práctica la opción óptima eficiente; y e) evaluar resultados, aprender y corregir.

Lo que se busca con el análisis predecisional es mejorar la calidad y la eficiencia de la decisión, que esté soportada no solo técnica y económicamente sino también comunicativamente (socializada). Una vez puesta en práctica la política pública debe ser evaluada, apareciendo entonces el modelo “posdecisional”. En la concepción de Majone (citado por Aguilar, 1997: 24-25) “en el proceso de política hay algo más que decisiones, hay también actividades de argumentación explicativa (empírica) y justificatoria (valorativa) para ofrecer al público ciudadano las razones por las que un gobierno decidió hacer una cosa y no otra, escoger ciertos objetivos, metas e instrumentos y no otros...”. En democracia, las decisiones colectivas deben explicarse, argumentarse y difundirse. Debe existir un análisis predecisional de factibilidad política llevada a cabo tomando en consideración los argumentos y las evidencias que deberán presentarse posdecisionalmente al público con el propósito de que la política decidida

sea susceptible de consenso o, por lo menos, capaz de disminuir las inconformidades y ataques descalificadores.

Respecto al tema de la presente investigación, se han desarrollado políticas tendientes a controlar el desempeño gubernamental o gestión pública como parte del andamiaje institucional para el control del poder. Los actos de los que realizan o ejercen una función pública están sujetos a vigilancia y revisión para persuadir se apeguen a los principios y normas que rigen su actividad, o bien, verificar que dichas conductas se apegaron al orden normativo, las conductas contrarias al mismo son de carácter punible. De lo que se trata entonces, sobre todo en contextos de Estados de Derecho Democráticos, es de la salvaguarda del principio de legalidad, el sometimiento de la autoridad a la ley. De manera general el principio de legalidad puede enunciarse como aquello que la autoridad solo puede hacer al estarle expresamente permitido, es decir, cuando el actuar de los que realizan la gestión pública sale de los márgenes impuestos o permitidos en las normas, la conducta se torna irregular o ilegal, arbitraria y punible.

### **2.3. Los diferentes tipos de control del poder**

Precisé líneas arriba la preocupación por el control del poder con el ánimo de garantizar la sana convivencia colectiva; para lograr esa aspiración se han establecido diversos tipos o técnicas de control las cuales a su vez informan la clasificación de la rendición de cuentas. Frente a lo que Ackerman (2006) denomina la crisis de la democracia electoral, ante la insuficiencia del voto ciudadano (a través del cual nombran y llaman a cuentas por su desempeño) para garantizar un buen ejercicio gubernamental y la vigencia del Estado de Derecho, se han establecido varios mecanismos de control que obedecen a diferentes lógicas.

Ésta investigación no tiene como objeto ofrecer un estudio detallado sobre todas las tipologías existentes sobre el control del poder, sino únicamente una explicación general de aquellas que se relacionan directamente con el control que realizan las dos organizaciones públicas base de la investigación: la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, quienes buscan la tutela de la legalidad en los actos de la administración pública.

### **2.3.1. Controles horizontales y verticales**

En primer término, siguiendo a Karl Loewenstein (1976, citado por Márquez, 2003: 26), encontramos los controles horizontales y verticales; los primeros operan en el cuadro del aparato estatal mientras que los segundos lo hacen al nivel en el que la maquinaria estatal se enfrenta a la sociedad. Esta misma clasificación la retoma Dromi (1983), quien explica que los controles horizontales comprenden la vinculación que guardan los órganos entre sí en paridad de situación, mientras que los controles verticales se refieren a los derivados de una vinculación jerárquica tanto política como administrativa y comprende los fenómenos político-administrativos del federalismo, regionalismo, centralización, descentralización, desconcentración, delegación, etcétera. Lowenstein (1976) a su vez, dividió los controles horizontales en intraorgánicos e interorgánicos: los primeros operan dentro de la propia estructura organizacional, su función es limitar y vigilar el funcionamiento de la organización; los segundos funcionan entre las diversas organizaciones que cooperan en la gestión pública.

Los anteriores tipos de control son considerados por Guillermo O'Donnell (citado en Manual de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas, 1994: 29-30) mecanismos de rendición de cuentas. De hecho, retoma la clasificación de Lowenstein (1976), y divide la rendición de cuentas en horizontal y vertical. Mientras que la primera se refiere al control entre órganos del propio Estado (ASF y SFP), la segunda tiene un doble carácter al referirse tanto a la rendición de cuentas vertical electoral, realizado mediante el voto ciudadano a través de elecciones libres y periódicas, así como a las relaciones de la sociedad hacia el Estado, es decir el control que la sociedad realiza sobre la administración pública. Cabe precisar que a éste último tipo de control se le conoce como rendición de cuentas social o societal, término acuñado por Peruzzotti y Smulovitz (2002) para quienes:

La Accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. El objeto de esto, es monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control. La Accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales.



Igualmente, Schedler (2004: 34) sostiene “La rendición de cuentas societal se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios”. De esta forma se entiende que este tipo de rendición de cuentas puede llevarse a cabo a través de mecanismos institucionales o jurídicos al activar los ciudadanos el aparato jurisdiccional del Estado; mediante la movilización social para influir en la opinión pública; o bien, por un manejo mediático para hacer visible la conducta de los actores sujetos a control. Formalmente en esta clase de rendición de cuentas, no existe posibilidad de aplicar sanciones; sin embargo, las mismas pueden constituirse materialmente ya sea por la actividad de los órganos jurisdiccionales o por el daño a la reputación y fama pública de los responsables, lo que inevitablemente acarrea consecuencias políticas negativas para ellos.

Conforme lo anterior, se observa que los controles horizontales y verticales se insertan en el marco de la rendición de cuentas, circunstancia también apreciada respecto a los controles legislativos y ejecutivos. Debe concluirse entonces que los mecanismos de control del poder, tienen que ser considerados como parte del sistema de rendición de cuentas.

### **2.3.2. Control legislativo y ejecutivo-administrativo**

Esta tipología de control, parte de la clásica división del poder para su ejercicio en las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.<sup>7</sup> Estas funciones se instituyen para evitar el poder absoluto, además para que los órganos que las ejercen vigilen mutuamente su actuación, constituyendo un sistema de frenos y contrapesos. Los controles establecidos en cada una de las esferas de los órganos del Estado pueden buscar un control político, sin embargo, de manera general se busca el control de la legalidad de los actos de la administración pública. Es precisamente este tipo de control, el que importa en el presente trabajo.

---

<sup>7</sup> Por no ser aplicable de manera directa al tema que nos ocupa, dejo de lado el control jurisdiccional que se identifica como la revisión realizada por los órganos formal y materialmente jurisdiccionales, ubicados principalmente en el ámbito del órgano judicial del Estado, aunque cabe decir que, finalmente las controversias suscitadas por las determinaciones de los demás órganos pueden terminar en el ámbito judicial.

Para el control del órgano Ejecutivo federal encontramos mecanismos tanto de control interno como externo. El control interno o administrativo:

Consiste en el uso de los medios jurídicos para anular o rectificar la gestión pública ilegal o ineficaz, a través de medios técnicos denominados “procedimientos administrativos”, que son controles administrativos propiamente dichos, auditorías y procesos de determinación de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas. Es un control que... se da en el ámbito del poder encargado de la administración, esto es, el poder ejecutivo de un Estado (Márquez, 2003:27-28).

Por su parte, Apreza sostiene que (2002:25): “el control interno de legalidad tiene un carácter previo y está encomendado a las fiscalías, a cargo de un fiscal que es de la exclusiva confianza del presidente de la República que los designa. Su finalidad es evitar las observaciones o rechazos por parte de la Contraloría General de la República”. En el caso de México la responsable de dicho control es la Secretaría de la Función Pública que no solo realiza un control previo sino también posterior como es el caso del procedimiento administrativo disciplinario. En este mismo sentido se pronuncia Márquez (2003:28), para quien la trascendencia del control administrativo “radica en que el control *ex ante* es de carácter preventivo y el *ex post* es de naturaleza correctiva, pudiendo, además, ser de tipo represivo o sancionatorio”.

Ahora bien, el órgano legislativo también realiza una revisión de la actuación del ejecutivo, principalmente en cuanto al ejercicio del gasto público, esto se conoce como control externo. Para realizar esta función se crean estructuras que tienen diversas características y atribuciones atendiendo el modelo en el que se inspiren, así pueden instituirse Tribunales de Cuentas, Contadurías Mayores, Auditorías Superiores, entre otras. La principal característica de este tipo de entes públicos, al menos en el caso de México, es que revisan la cuenta pública una vez que es entregada por el ejecutivo federal, es decir, desarrollan un control *ex-post*.

La revisión que realiza el órgano legislativo de la cuenta pública a través de la entidad especializada, formalmente es un tipo de control político (Márquez, 2003). No obstante, en el caso específico, por el carácter y naturaleza administrativa propia de la Auditoría Superior de la Federación y del procedimiento que puede instaurar, es claro que también realiza un control administrativo.

La descripción de estos tipos de control, resulta útil para determinar el control realizado por las organizaciones gubernamentales que nos ocupan en torno a la vigilancia del ejecutivo federal. De esta forma, puede identificarse a la ASF como una organización gubernamental que realiza un control horizontal interorgánico o externo, posterior, *ex-post* o *a posteriori*; mientras que la Secretaría de la Función Pública ejerce un control horizontal intraorgánico o interno, tanto previo, *ex-ante* o *a priori* como posterior, *ex-post* o *a posteriori*.

#### **2.4. La potestad sancionadora del Estado**

Como lo anoto más adelante (Capítulo IV), la finalidad de los procedimientos objeto del presente análisis es que si se demuestra la responsabilidad de los servidores públicos involucrados en la comisión de las irregularidades detectadas, en el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, éste les imponga una sanción. Nieto (2009) explica que: “La legitimidad de la potestad sancionadora del Estado es un tema controvertido para las legislaciones nacionales. Tradicionalmente viene siendo considerada como una emanación de la Policía y ha ido evolucionando hasta la tesis más dominante en la actualidad que establece: “*La potestad administrativa sancionadora, al igual que la potestad penal de los jueces, forma parte del poder punitivo del Estado (ius puniendi)*”.

Las sanciones administrativas son impuestas por la comisión de las llamadas infracciones administrativas que pueden definirse como “la violación que hacen los particulares de algunas de las leyes que regulan algún aspecto de la administración pública, en detrimento de ésta.” (Galindo, 1998:274)

Ahora bien, el ejercicio de dicha potestad punitiva debe realizarse en el marco de los derechos del gobernado para el respeto al Estado de Derecho Democrático. Como Sánchez Gómez (2009: 374) afirma:

...se debe observar el principio de legalidad a manera de no quebrantar las garantías individuales que consagra la Constitución Política Federal, para que las penas, sanciones o medidas coercitivas respectivas se encuentren debidamente fundadas y motivadas, expedidas por autoridad competente, que se encuentren vigentes en el momento en que se cometió la infracción o delito las normas aplicables a cada caso particular, y que sean congruentes con la gravedad de la violación legal las sanciones aplicables, para evitar el despotismo, la arbitrariedad, la desproporción, el abuso o la injusticia manifiesta.

## 2.5. La política de responsabilidad administrativa

Los servidores públicos en virtud del principio de legalidad están constreñidos a conducirse conforme lo señalado en el orden normativo, en el cual, a su vez, se establecen disposiciones para disciplinar el actuar de aquellos; esto se conoce como régimen o sistema de responsabilidades de los servidores públicos establecido por normas jurídicas de diversas materias, de este modo, jurídicamente encontramos cuatro tipos de responsabilidad en la que pueden incurrir los servidores públicos: civil, penal, política y administrativa. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el Título Cuarto, las bases del régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Al ser el combate a la corrupción y la vigencia del Estado de Derecho la idea central que inspira el establecimiento del sistema de responsabilidades, en este caso a través de la potestad sancionadora de la administración, pareciera que el mismo se inspira en los postulados del proyecto político neoliberal. Sin embargo, el mismo también es una preocupación latente en los proyectos democráticos, aunque con una finalidad distinta: el control gubernamental para garantizar el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos. De cualquier forma, dicho sistema es una política pública encaminada al control de la actuación de los responsables de la administración pública, mediante la cual se establecen los mecanismos, organizaciones e instituciones para lograr la finalidad esperada: conseguir una buena administración.<sup>8</sup>

La responsabilidad administrativa es parte de las políticas públicas de rendición de cuentas al enmarcarse en la agenda pública y pasar a la gubernamental; destinándose recursos públicos para su implementación y, existir una participación de los actores involucrados en su diseño e implementación. Existen de esta forma, acciones concretas para resolver (o tratar de resolver) problemas públicos como la corrupción, la reducción de las áreas de opacidad en la gestión pública y el logro del resarcimiento del daño patrimonial causado al Estado.

---

<sup>8</sup> José María Luis Mora (citado por Lanz, 2006: 1) en su “Discurso sobre las variaciones constitucionales que pueden hacerse en orden a la responsabilidad de los funcionarios” señaló que: “Sin responsabilidad no es posible conseguir una buena administración”.

### **2.5.1. La responsabilidad administrativa como control de la gestión pública**

Por las características propias de la investigación, describo únicamente la responsabilidad administrativa a la que están sujetos los servidores públicos, aclarando que una misma conducta puede implicar diferentes tipos de responsabilidad además de que, el sistema de responsabilidades ha suscitado una variada gama de estudios, reflexiones e interpretaciones dentro del campo del Derecho que, igualmente por las características y objetivos específicos de éste trabajo no es posible abordar.

En primer lugar considero importante comentar qué se entiende por *responsabilidad*, lo cual depende del contexto en que es utilizado el término; el que aquí nos interesa es el de carácter jurídico; no obstante, en el propio ámbito del Derecho no existe un concepto común de responsabilidad, por lo tanto para efectos del análisis, me limito a enunciar la definición propuesta por Lanz Cárdenas (2006), la cual toma como base para estudiar las responsabilidades en el servicio público: “genéricamente, por responsabilidad debemos entender: La respuesta del sujeto ante la infracción o violación de un deber establecido en una norma legal, ya fuere voluntaria o involuntariamente, por actos u omisiones, respuesta que debe traducirse en la imposición de una sanción y en el resarcimiento o reparación del daño causado a terceros” (Lanz Cárdenas, 2006:14). Asimismo “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.” (Secretaría de la Función Pública, 2008: 48).

La definición de responsabilidad de Lanz (2006) a mi parecer sintetiza de manera clara el doble carácter de la responsabilidad administrativa, originada por una infracción a la normatividad. Ante esto, el sujeto debe responder por su actuar ilegal además de resarcir o reparar el daño causado; encontramos entonces la responsabilidad administrativa disciplinaria y la resarcitoria. Además, para complementar la caracterización de la responsabilidad administrativa, considero preciso mencionar que la misma es impuesta por una autoridad previo procedimiento igualmente de carácter administrativo. Conforme los artículos 109 y 113 constitucionales, la responsabilidad administrativa es aquella en que incurren 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 funciones, empleos, cargos o comisiones.

Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos es reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Federal en materia de obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público; las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones así como el registro patrimonial de los servidores públicos (artículo 1 de la LFRASP). En el Título Segundo, la LFRASP establece propiamente el régimen de responsabilidades administrativas, de tal forma que en el artículo 7 precisa los principios que deben salvaguardar los servidores públicos, en el artículo 8 enumera las obligaciones a las que debe ceñirse y en el artículo 9 establece las prohibiciones de los servidores públicos que dejen de desempeñar su empleo, cargo o comisión.

#### **2.5.1.1. La Responsabilidad Disciplinaria**

La categoría de *disciplinaria* dentro de la responsabilidad administrativa no es más que el objeto mismo de dicha responsabilidad: guardar y hacer guardar la disciplina en el servicio público, incluso, puede resultar tautológico hablar de responsabilidad administrativa disciplinaria, ya que por ejemplo, para tratadistas como Marienhoff (1970, citado por Lanz, 2006:65) la responsabilidad administrativa se hace efectiva a través de la *potestad disciplinaria* de la administración, por lo que los conceptos de responsabilidad administrativa y responsabilidad disciplinaria son sinónimos.

Pese a ello, considero necesario realizar la clasificación de la responsabilidad administrativa en disciplinaria y económica o resarcitoria, para poder advertir el doble carácter que implica este tipo de responsabilidad. De manera general, las sanciones disciplinarias consisten en amonestaciones (privadas o públicas), suspensión, destitución, inhabilitación e incluso una sanción económica, en este caso, dicha sanción no solo tiene la finalidad de reparar el daño o perjuicio causado, sino también castigar la conducta irregular. Las sanciones económicas, deben establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados (artículo 113 CPEUM).

### **2.5.1.2. La Responsabilidad Resarcitoria o Económica**

La responsabilidad administrativa resarcitoria o económica tiene como finalidad la reparación de los daños y perjuicios causados por el actuar irregular del servidor público responsable (aunque también podría representar una sanción disciplinaria, en el sentido de hacer guardar la disciplina en el servicio público), circunstancia reconocida por las leyes de la materia.

Los tribunales han reconocido la diferente finalidad que persiguen los dos procedimientos. Así, mientras el sustanciado con base en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tiene por propósito sancionar al servidor público por faltas en la disciplina en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, el desarrollado de conformidad con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación tiene por objeto principal el indemnizar o reparar los daños y perjuicios causados al Estado. Esto puede observarse claramente en los criterios jurisdiccionales adjuntos como ANEXO 1<sup>9</sup>.

Cabe mencionar que contrario a la responsabilidad disciplinaria, en donde no existe duda alguna sobre su carácter administrativo, en el caso de la resarcitoria podría cuestionarse su naturaleza administrativa y, en su lugar constituirse materialmente como una responsabilidad patrimonial de carácter civil que es precisamente la que busca la reparación de daños y perjuicios; sin embargo, este argumento pierde fuerza si tomamos en cuenta que de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, las sanciones económicas impuestas en los términos de las mismas, pueden constituirse en créditos fiscales<sup>10</sup>, lo que reafirma su naturaleza administrativa y, en consecuencia, su sujeción al régimen de derecho público. Este argumento lo apoyo con el criterio jurisdiccional inserto como ANEXO 2, utilizado por analogía al caso que nos ocupa.

---

<sup>9</sup> Los criterios jurisdiccionales adjuntados dejan en claro la diversa finalidad de la responsabilidad disciplinaria y de la resarcitoria, pero no prejuzgan sobre la naturaleza administrativa de ambas.

<sup>10</sup> De acuerdo con el Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública (SHCP, 2001: 119) los créditos fiscales “Son los ingresos que tiene derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados. Dichos créditos provienen de contribuciones, aprovechamiento o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena”. A su vez, el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación precisa que los créditos fiscales pueden ser exigidos mediante el procedimiento administrativo de ejecución cuya finalidad es el embargo y, en su caso, remate de bienes.

Además, como lo sostienen Soto y Durán (2005:208) “la responsabilidad resarcitoria no deriva ni encuentra su origen en la responsabilidad civil, puesto que éstas nacen de supuestos disímiles de afectación o lesión a esferas jurídicas de sujetos distintos”. “...la naturaleza jurídica de la responsabilidad resarcitoria es de carácter administrativa, toda vez que las normas jurídicas que prevén los sujetos, procedimientos, sanciones y autoridades competentes, por corresponder al interés colectivo, el cual regula a través de las normas jurídicas de naturaleza administrativa lo referente a los derechos y obligaciones que todo servidor público presenta en su vínculo jurídico con el Estado” (Soto y Durán, 2005:210).

Queda claro entonces que dentro de las responsabilidades administrativas, no solo se encuentran las disciplinarias, sino también las responsabilidades resarcitorias o económicas cuyo principal objeto es resarcir al Estado el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se le hayan causado. Éste tipo de responsabilidades son atribuibles tanto a servidores públicos como a particulares, personas físicas o morales. En el orden federal, tanto la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación prevén la posibilidad de imponer sanciones económicas; dichos ordenamientos establecen la reglamentación sobre las responsabilidades administrativas disciplinarias ó resarcitorias según sea el caso, con la finalidad de hacer guardar la disciplina en la gestión pública, o bien, reparar el daño causado al patrimonio público.

### **Conclusiones del capítulo**

Siguiendo la línea de insertar el análisis dentro de las características del proyecto político democrático, encontramos políticas públicas en torno al control del poder. Para la comprensión de ello, en primer lugar y de manera general, expliqué lo que entiendo por una política pública, su diferencia con la política gubernamental, así como lo que se espera específicamente de una política de control de la gestión pública. Conforme a éste contexto enmarque los diferentes tipos de control, en donde se ubica la política de responsabilidad administrativa y las principales herramientas de la misma: los procedimientos de fincamiento de responsabilidades a cargo de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública.



A la par, expliqué lo que se entiende por la facultad sancionadora del Estado con el objeto de precisar las características y finalidad de la responsabilidad administrativa dentro del sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Con el riesgo de caer en una tautología, clasifiqué a la responsabilidad administrativa en disciplinaria y resarcitoria o económica, para destacar la doble finalidad que puede perseguir, encontrándose precisamente en la vertiente económica, la posibilidad de que ambas autoridades sancionen por su parte a un mismo servidor público por la misma conducta, imponiéndose en su caso, sanciones de la misma naturaleza: administrativa. Vimos igualmente como todo lo anterior debe ser considerado como parte de una política pública de rendición de cuentas para sustentarla. En esta tesitura, corresponde ahora analizar las características y finalidad de los órganos de control sobre el poder Ejecutivo federal, quienes precisamente, aplican las sanciones administrativas.

## **CAPÍTULO III. ÓRGANOS DE CONTROL SOBRE EL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MÉXICO**

El órgano Ejecutivo del Estado de acuerdo a nuestro régimen jurídico, se identifica como el poder Ejecutivo federal, el cual debe estar sujeto a un escrutinio público para lograr la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública de la que es responsable. En este sentido, en el presente capítulo hago la descripción de lo que se entiende por administración pública y como se conforma, así como la justificación del control tanto interno como externo que se ejerce sobre él.

Igualmente describo a las organizaciones públicas encargadas de realizar dichos controles y de instrumentar los procedimientos de fincamiento de responsabilidades administrativas, precisando su naturaleza jurídica y sus antecedentes históricos para entender las circunstancias y lógica con la que operan, de tal suerte, anoto lo que se entiende por secretaría de Estado; refiero una tipología sobre los órganos de fiscalización, describo sus características y lo que se entiende por fiscalización superior. Asimismo, trato de establecer de manera clara las facultades que ambas organizaciones tienen para sancionar administrativamente a los servidores públicos de la administración pública federal, resaltando que ambas pueden imponer sanciones económicas; todo esto con el ánimo de conocer los motivos en que se sustentan sus facultades controladoras y sancionatorias.

De este modo, pretendo mostrar las características generales tanto de la Auditoría Superior de la Federación como de la Secretaría de la Función Pública, para estar en posibilidades de entender que no obstante ejercen un control sobre el ejecutivo federal atendiendo a diferentes perspectivas, finalmente pueden sancionar administrativamente a servidores públicos por las mismas causas.

### **3.1. El Ejecutivo federal. Su descripción y la justificación de su control**

Conforme lo establecido en los artículos 39 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el régimen jurídico-político del Estado mexicano es el de una república representativa, democrática y federal, cuyo poder se divide para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial. De acuerdo con el artículo 80 de la misma

Carta Fundamental, el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

El titular del Ejecutivo federal, dado el régimen presidencial del país, es el Jefe de Estado y de Gobierno, como tal, al interior es el responsable de la administración pública federal<sup>11</sup>, mediante la cual el gobierno ejecuta las acciones para concretizar sus objetivos. “La administración pública tiene como único fin o razón de ser el de realizar los fines políticos del gobierno” (Nava, 1996: 18-19). En este sentido, es a través de la administración pública que se realiza la función administrativa o ejecutiva del Estado, reservada de manera formal y material, precisamente al órgano Ejecutivo. De acuerdo con Fraga (1994: 62), la función administrativa es la que “el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”.

Ahora bien, ante la imposibilidad material de que el titular del Ejecutivo federal atienda por sí mismo todos los asuntos relacionados con la administración pública, se auxilia de una serie de entes públicos coordinados y vigilados directa o indirectamente por aquél. Serra Rojas sostiene que la administración pública federal “se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos” (Serra, 1999: 86-87). En efecto, la administración pública federal es una estructura reconocida constitucionalmente compuesta de diferentes órganos y organismos que realizan las funciones que les atribuyen las leyes para el cumplimiento de su finalidad. Sobre el particular, el artículo 90 de la CPEUM, establece:

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

Lo anterior permite advertir la existencia de una gran cantidad de organizaciones gubernamentales que conforman la administración pública en el orden federal, las cuales

---

<sup>11</sup> La administración pública en nuestro país se clasifica en federal, estatal y municipal atendiendo al ámbito de competencia territorial de cada uno de los tres órdenes de gobierno.

apoyan al titular del ejecutivo en el cumplimiento de sus funciones; esta situación se refleja en la LOAPF, al precisar en el 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<sup>12</sup> 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.

### **3.1.1. La necesidad de controlar al Ejecutivo federal**

El diseño de la estructura gubernamental se orienta a la atención de las prioridades y necesidades de la población para cumplir con los objetivos del proyecto político a través de la aplicación de las leyes y demás disposiciones normativas, conduciendo el Ejecutivo federal el desarrollo del país.<sup>13</sup> Esta situación coloca al Ejecutivo en el centro del escenario político pero, además, la estructura gubernamental con la que cuenta, le da un realce significativo al utilizar una gran cantidad de recursos humanos, financieros y materiales en todo el territorio nacional, estando en contacto directo con las necesidades y desarrollo de la vida cotidiana del principal elemento del Estado, el humano.

Ante el tamaño, complejidad y cantidad de recursos de la administración pública federal, resulta hasta cierto punto lógico que se presenten problemas de coordinación, gestión, e incluso, corrupción. Además, como lo sostiene Crespo (2001: 13) “cada ser humano busca optimizar su bienestar particular, su placer, su satisfacción, su prestigio, su riqueza, su poder. Si para ello debe pasar por encima del interés de otros, muy

---

<sup>12</sup> En la actualidad, dentro de la administración pública federal no existe ningún departamento administrativo. La iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, presentada por el titular del Ejecutivo Federal el 15 de septiembre de 2009 a la Cámara de Senadores, misma que no prosperó, previó eliminar de dicho ordenamiento la referencia a los departamentos administrativos.

<sup>13</sup> La Ley de Planeación, instrumento jurídico en el que se describe de forma concreta el proyecto democrático en el que, al menos en el discurso, se inspira el régimen político mexicano, establece en el artículo 3º “...se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

probablemente lo hará. En otras palabras si las circunstancias lo obligan a elegir entre su propio interés y el de los demás, optará casi seguramente por el suyo”.

Para tratar de evitar lo anterior, se establecen reglas con el objeto de lograr una adecuada convivencia social salvaguardando los intereses de todos. Los clásicos de la sociología, como Durkheim, sostienen que el orden social está basado en reglas, los individuos las obedecen al interiorizarlas y considerarlas necesarias para lograr la vida colectiva, es decir, existe una cultura normativa. Sin embargo, las normas pueden ser desobedecidas, por lo que es necesario establecer mecanismos de control de la legalidad en el desempeño público como, en el caso que nos ocupa, los procedimientos de fincamiento de responsabilidades administrativas. Conforme a esto, queda clara la importancia de contar con mecanismos de control de la gestión pública en torno al Ejecutivo federal, como órgano del Estado encargado de la concretización de las leyes que contienen las aspiraciones sociales.

El Ejecutivo federal establece sus propios medios de control interno cuyo pilar organizacional es la Secretaría de la Función Pública, además, por su trascendencia, está sujeto también a mecanismos de control externo por parte de los otros órganos del Estado, como el legislativo quien concretamente realiza la revisión del gasto ejercido por el Ejecutivo.

## **3.2. La Secretaría de la Función Pública**

### **3.2.1. Naturaleza jurídica**

La Secretaría de la Función Pública es una dependencia de la administración pública federal centralizada, como tal, depende directa y jerárquicamente del titular del Ejecutivo federal. Cuenta con las facultades y atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), su Reglamento Interior y demás disposiciones aplicables para ocuparse de una materia específica del orden administrativo: el control interno de la función ejecutiva. “Tiene como misión el ejercicio de las funciones de regulación, control, vigilancia, inspección y evaluación de la actividad administrativa. Este órgano cumple, al mismo tiempo, un papel disciplinario en lo que concierne a la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos”

(Vázquez, 1996: 135, en referencia a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, antecedente de la actual Secretaría de la Función Pública).

### **3.2.2. Precisión de lo que es una secretaría de Estado**

En la centralización administrativa<sup>14</sup> se ubican las secretarías de Estado como unidades técnico-orgánicas que auxilian al titular del ejecutivo federal en la realización de la función ejecutiva. La Secretaría de Estado “es el órgano superior político-administrativo compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercitar su competencia, bajo la autoridad del titular, quien a su vez, depende del ejecutivo” (Acosta, 2003: 224). En este sentido, constituyen organizaciones gubernamentales jerárquicamente subordinadas al Ejecutivo federal con competencia en una rama especializada de la función administrativa. Al frente de cada secretaría se encuentra un secretario de Estado que, a su vez se auxilia de una estructura administrativa para el ejercicio de las atribuciones conferidas a la dependencia. El artículo 14 de la LOAPF, establece:

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Dichas unidades administrativas están ordenadas de manera piramidal a cargo de servidores públicos dependientes jerárquicamente del secretario de Estado que está en la cúspide de la pirámide. Su estructura varía de acuerdo al volumen de los asuntos a cargo de cada dependencia por lo que la organización de cada secretaría requiere la intervención de diversos elementos que ayuden al secretario en la resolución de los asuntos que le están encomendados.

---

<sup>14</sup> En la Teoría del Derecho Administrativo, encontramos las formas de organización administrativa dentro de las cuales se encuentran principalmente la centralización, la desconcentración y la descentralización.

### **3.2.3. Un poco de historia: evolución de la Secretaría de la Función Pública**

El control interno del Ejecutivo federal comenzó con el control presupuestal y de finanzas realizado por las oficinas de Hacienda que operaron durante los diversos momentos históricos del país. A raíz de la revolución mexicana y con el ánimo que inspiraba la misma para reorganizar los asuntos administrativos de la República fueron emitidas diversas leyes, creándose nuevas formas de organización. De tal suerte, en el año de 1917, con la promulgación de la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos, se creó una unidad específica encargada del control gubernamental: el Departamento de Contraloría General de la Nación, el cual dependía directamente del Presidente de la República. Su finalidad era examinar “los asuntos relacionados con la auditoría, la contabilidad, los ingresos y egresos de la administración, la deuda pública y las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados” (Vázquez, 2006: 136).

El llamado modelo Carranza de administración pública introdujo como novedad en nuestro país a los departamentos administrativos, nueva modalidad de organizaciones gubernamentales al lado de las secretarías de Estado. El proyecto del dictamen de la Segunda Comisión de la Constitución de 1917, relativo a los artículos 80 a 90 y 92, explica que pareció a la Comisión conveniente que los órganos del Ejecutivo se constituyan según un sistema que hasta la fecha no había sido ensayado en México, correspondiendo la creación de una nueva clase de entidades llamadas “departamentos administrativos”, cuyas funciones en ningún caso estarían ligadas con la política, sino que se dedicarían única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependiendo directamente del jefe del Ejecutivo (Chuayffet, 1983: 14-15). Puede advertirse la intención revolucionaria de *tecnificar* a la administración pública, a través de unidades administrativas especializadas en los asuntos que se les encomendaban, alejadas de las cuestiones políticas.

#### **3.2.3.1. Regulación previa a la creación de una Secretaría de Contraloría**

En 1932 se suprimió el Departamento de la Contraloría de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, pasando todas sus funciones a la Secretaría de Hacienda. Es hasta la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946,

cuando se prevé la existencia de la Secretaría de Bienes Nacionales y de Inspección Administrativa, a quien se le otorgaron las atribuciones de control y administración de los bienes nacionales y la vigilancia de los trabajos y contratos públicos.

En 1958 se emitió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos, donde ya no aparece la Secretaría de Bienes Nacionales y de Inspección Administrativa, sino la Secretaría de Patrimonio Nacional así como la Secretaría de la Presidencia; estas dos nuevas dependencias fueron las encargadas de la coordinación y vigilancia gubernamental dentro del ejecutivo federal hasta 1976.

En 1976 se expidió la LOAPF con la que desaparece la Secretaría de la Presidencia y se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto “concebida como un órgano central del Sistema de Planificación y Control y cuya misión principal consistía en la elaboración y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo... la separación de los controles de ingresos y de egresos fue el criterio de distinción de las funciones de la Secretaría de Hacienda, por una parte, y de la Secretaría de Programación y Presupuesto por la otra” (Díaz, citado por Vázquez, 1996: 145). De acuerdo con el decreto de reforma del 21 de febrero de 1992, desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto, fusionándose sus actividades en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría General de la Federación.

El autocontrol del Ejecutivo federal fue una preocupación latente en los gobiernos revolucionarios y post revolucionarios, tal vez para el control de los intereses de su titular o al grupo al que pertenecía, pero también, por el rápido crecimiento de las dependencias y entidades bajo el control o tutela del Ejecutivo.

### **3.2.3.2. Una secretaría específica para el control gubernamental**

El 29 de diciembre de 1982, mediante reforma a la LOAPF, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la cual comenzó a funcionar el primero de enero de 1983. En la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se concentraron los sistemas de control administrativo que estaban dispersos en la administración pública.

La exposición de motivos de la reforma hacía énfasis en el hecho de que la Secretaría no reemplazó a los órganos y dependencias que cumplían funciones de control y vigilancia de las oficinas encargadas de la gestión de recursos públicos. La secretaría posee una vocación reguladora de los sistemas sectoriales de



control. En resumen, la suma de estas funciones la convierten en un órgano central de control de la administración pública federal (Vázquez, 1996: 146).

Llama la atención que es a partir del gobierno de Miguel de la Madrid cuando comienza a introducirse con mayor fuerza la idea de transparencia dentro de la administración pública, inspirado en su lema y programa de gobierno “por la renovación moral de la sociedad” y es, justamente con Miguel de la Madrid cuando inicia la aplicación de las llamadas políticas neoliberales o bien, la implementación de las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales por los préstamos solicitados al Fondo Monetario Internacional tras la agravación de la situación económica y financiera del país, lo que sugiere que más que interesado en el problema de la corrupción, el entonces Presidente de la República cumplía las recomendaciones de esos organismos.

### **3.2.3.3. El paso a la SECODAM**

En 1994, se reformó la LOAPF, mediante la cual la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se convierte en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, reafirmando su carácter de contralora interna de la administración pública federal. La reforma tuvo el propósito de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la gestión pública federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esfuerzo de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades. Se dotó a la dependencia de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondía en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos (Secretaría de la Función Pública, 2009).

El 24 de diciembre de 1996, se reformaron la LOAPF, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Mediante estas reformas se dotó a los órganos internos de control de autonomía en su función de control pero, dejando claro el vínculo funcional con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y así sustraer a los órganos internos de control de la línea de mando del órgano fiscalizado. Estas reformas propiciaron la expedición del Reglamento Interior de la Secretaría de 29 de septiembre de 1997.

El 16 de julio de 2001, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, donde se da énfasis a los principios de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, se emitió un nuevo Reglamento de la Secretaría. En este Reglamento, destaca la inclusión de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como parte de la estructura orgánica de la dependencia; dicha Comisión fue creada por el Ejecutivo Federal mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000 con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como para dar seguimiento a los programas y acciones en la materia. (Secretaría de la Función Pública, 2009)

Es de destacar que a partir de los años ochenta del siglo XX, comienza a tomar un nuevo rumbo el discurso para justificar el control interno de la administración pública, a partir de entonces, se le da más fuerza al argumento de su establecimiento para combatir la corrupción y alcanzar la eficiencia en el servicio público.

#### **3.2.3.4. La Secretaría de la Función Pública y su actual crisis**

El 10 de abril de 2003 se publicó un decreto de reformas a la LOAPF, mediante el cual desapareció la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para dar paso a la actual Secretaría de la Función Pública, destacando sus nuevas atribuciones para dirigir, organizar y operar el Servicio Profesional de Carrera. El 12 de diciembre de 2003, el 27 de mayo de 2005 y el 15 de abril de 2009, se publicaron los diversos Reglamentos Interiores que han organizado la actividad de la Secretaría.

Podemos observar lo dinámico de la normatividad interna de la dependencia, lo que puede obedecer a la complejidad e importancia de las tareas que realiza; sin embargo, desde su aparición se cuestionó la creación de la llamada Contraloría; en tiempos recientes existen voces que consideran necesaria su desaparición, e incluso, hace poco tiempo una propuesta formal del titular del Ejecutivo federal en ese sentido. Dentro de las posturas que apoyan la desaparición de la dependencia ubico a Acosta (2003) y Gutiérrez y González (2003) para quienes no se justifica su existencia, al

contrario, solo significa una merma en el destino del gasto público federal, agravando la situación de crisis financiera y económica desatada desde 1994 y profundizada en nuestros días. Acosta (2003) sostiene que la hoy Secretaría de la Función Pública solo es una burocracia que no ha impedido actos de corrupción; por su parte, Ernesto Gutiérrez y González (2003) cuestiona la constitucionalidad de la Secretaría.

Es cierto que la Secretaría de la Función Pública no ha logrado de forma decidida el combate a la corrupción, sin embargo, es evidente la importancia de una estructura organizativa que lleve a cabo el control interno del Ejecutivo. Más que desaparecerla, se debe tratar de eficientizar los mecanismos de control, con la finalidad de construir una dependencia sólida y confiable, precisamente, respecto a la tarea contralora que realiza.

En cuanto a la crítica de Gutiérrez y González en el sentido de que la existencia de la Secretaría de la Función Pública resulta inconstitucional ya que el gasto público debe destinarse a satisfacer las necesidades de la colectividad, además de que se duplican funciones pues en cada Secretaría existe una Oficialía Mayor o área de administración y finanzas que realiza el propio control de la dependencia, estimo que la misma no es acertada, pues el control gubernamental que realiza la Secretaría es indispensable para el adecuado funcionamiento de la administración pública, sin existir, hasta ahora, vicios de inconstitucionalidad, ya que la actividad de la Secretaría resulta de interés directo para los ciudadanos, sobre todo en el marco de los principios de transparencia y rendición de cuentas para la plena vigencia de un Estado Democrático de Derecho.

Así, el gasto no se distrae en cuestiones ajenas al interés público ni tampoco se duplican funciones, dado que la Secretaría de la Función Pública realiza un control integral tanto de dependencias como de entidades, llevando a cabo un control global de la administración pública federal. Además, cabe precisar que las oficialías mayores o áreas administrativas que realizan el control de recursos de cada dependencia y entidad, no tienen atribuciones para realizar investigaciones por denuncias o quejas que se presenten, llevar a cabo auditorías o, en su caso, hacer guardar la disciplina en el servicio público mediante la sanción.

No obstante lo anterior, durante el desarrollo de la presente investigación, el titular del Ejecutivo federal anunció la propuesta de desaparecer la Secretaría de la

Función Pública (además de las de Reforma Agraria y de Turismo). El 15 de septiembre de 2009 presentó por conducto de la Secretaría de Gobernación a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, la iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LOAPF. La iniciativa fue desechada por las comisiones dictaminadoras con dictamen de 03 de diciembre de 2009, sin embargo, vale la pena hacer el análisis de la propuesta.

La iniciativa contemplaba que las funciones que viene desarrollando la SFP, las realizara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la República, dependencia de nueva creación que básicamente sería la encargada de las tareas de control interno dentro de la administración pública federal.

Si con la Secretaría de la Función Pública y sus antecedentes existían voces sobre la inconstitucionalidad de la dependencia, esta situación pudo haberse agudizado puesto que de acuerdo con la propuesta, la Contraloría General no sería una secretaría de Estado, no obstante conforme el artículo 90 de la CPEUM, los negocios del orden administrativo deben distribuirse entre las secretarías de Estado; tal situación pudo haber presentado problemas en la actuación de la dependencia, máxime si conforme a la iniciativa iba a tener el carácter de autoridad para la imposición de sanciones. Además, resulta incongruente que en la propia iniciativa se planteara eliminar de la LOAPF la referencia a los departamentos administrativos por no tener sustento constitucional, pero por otro lado, se propusiera la creación de la Contraloría General de la República sin tener el rango de Secretaría de Estado, pues también quedaría sin sustento en la Carta Fundamental.

Por otra parte, la iniciativa de reformas se presentó en el contexto de una crisis financiera mundial, básicamente en aras de disminuir el gasto federal, es decir, el posible cambio de rumbo de las políticas de rendición de cuentas –que son las que nos ocupan– no se previó basado en la evidencia de los resultados obtenidos, sino por cuestiones económicas; la justificación enviada al Senado de la república señaló: “La necesidad de una reestructuración administrativa se abre paso en el marco de una de las más severas crisis financieras y económicas a nivel internacional, en la que el Gobierno Federal ha implementado una serie de importantes medidas que en su conjunto representan una

estrategia integral para la racionalización del gasto público”<sup>15</sup>. Llama la atención que los motivos de la iniciativa también señalaban que se trataba de evitar la duplicidad de funciones pero, no se hacía mención a cuales funciones se refería ni a cuál de las tres secretarías que desaparecerían hacía alusión, o bien, respecto a que dependencia o entidad existiría la duplicidad. Nótese también que este argumento de duplicidad y definición de responsabilidades es el mismo que se utilizó para la creación de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

De acuerdo con la iniciativa, la nueva Contraloría General de la República, contaría con facultades de auditoría, investigación de conductas que constituyeran probables responsabilidades administrativas e imposición de sanciones, además de lo relacionado con las adquisiciones y obra públicas. Sin embargo, no quedaba clara la competencia de la nueva dependencia o bien los alcances de ésta, pues la justificación mencionaba:

“...la iniciativa plantea la posibilidad de que los órganos internos de control, además de la función de investigación, conozcan de las responsabilidades administrativas que ameriten sanciones menores, señaladamente la amonestación pública o la privada, la suspensión menor a quince días o, incluso hasta treinta, en caso de reincidencia. Con ello se evitará llevar ante el Tribunal conductas que si bien pueden constituir una irregularidad sancionable, no ameritan poner en marcha todo un procedimiento del orden jurisdiccional para ser sancionadas.

No obstante ya propiamente en la propuesta de modificaciones, la anterior circunstancia no se apreciaba y la iniciativa tampoco explicaba quién, en su caso, aplicaría las sanciones mayores como la destitución, la inhabilitación y las económicas. Además, cabe aclarar que actualmente hasta las sanciones menores pueden impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (no permitirlo demeritaría garantías de seguridad jurídica). Empero, tal y como fue presentada la propuesta de reformas, las actuales facultades de la Secretaría de la Función Pública en materia de responsabilidades administrativas pasarían idénticas a la Contraloría General de la República, como se muestra a continuación:

---

<sup>15</sup> Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, presentada al Senado de la República el 15 de septiembre de 2009 y publicada en la Gaceta de la Cámara de Senadores, Número 13, el 22 de septiembre de 2009.

**Cuadro 1. Comparativo de la actual LOAPF y propuestas de reforma de 15 de septiembre de 2009**

Actual LOAPF	Propuesta de Reformas a la LOAFP
<p><b>Artículo 37.-</b> A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p>	<p><b>Artículo 44.-</b> A la Contraloría General de la República corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p>
<p>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;</p>	<p>I. Conocer e investigar, por sí o por conducto de los órganos internos de control las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones respectivas en los términos de la ley de la materia, distintas a la que correspondan a la autoridad jurisdiccional y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestando para tal efecto la colaboración correspondiente y aportando los elementos que hubiere reunido en relación con la acreditación de conductas delictivas a cargo de servidores públicos federales;</p>
<p>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;</p>	<p>V. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización;</p>
<p>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;</p>	<p>VI. Establecer las bases generales para la realización de auditorías, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las que se requieran en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control, quedando obligadas dichas instituciones a proporcionar la información que para tal efecto se le requiera;</p>
<p>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, y</p>	<p>X. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública;</p>
<p>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 (<i>sic</i>), tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales,</p>	<p>XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control que ejercerán funciones en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, los cuales dependerán jerárquica y funcionalmente de la Contraloría, tendrá el carácter de autoridades y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los tribunales federales, representando al Titular de dicha dependencia;</p>

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. Colaborar con la Auditoría Superior de la Federación 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. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la fiscalización de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, 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;

*Fuente: Elaboración propia con base en la LOAPF y su propuesta de reformas.*

En este sentido, el único cambio sustancial pudo haber sido que los órganos internos de control iban a quedar adscritos orgánica y funcionalmente a la Contraloría General de la República, es decir, ya no dependerán del presupuesto de cada dependencia y entidad en la que funcionan como ocurre actualmente, sino del propio presupuesto de la Contraloría; el segundo párrafo del artículo noveno transitorio del proyecto de decreto de reformas disponía: “...la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará los ajustes que corresponden a los presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, con motivo del traspaso de los órganos internos de control a la Contraloría General de la República”.

La anterior iniciativa de reformas a la LOAPF, a la fecha de concluir esta investigación fue desestimada por las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos del Senado de la República. De acuerdo con lo señalado en el dictamen respectivo, para tomar esa decisión consultaron la opinión de diversos organismos no gubernamentales dedicados al análisis, investigación y promoción de la transparencia y rendición de cuentas quienes, entre otras cosas:

Indicaron que una reforma de esta naturaleza requiere de reflexiones, valoraciones y análisis mucho más complejos que la simple idea de ahorro en el gasto público.

Puntualizaron el déficit en el desempeño de la Secretaría de la Función Pública para cumplir con la misión de consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente, a pesar de ello, reconocieron que su diseño institucional significa un aporte a la frágil estructura de rendición de cuentas en nuestro país.<sup>16</sup>

Pese lo anterior, la no aprobación del proyecto de reformas no cancela la posibilidad de presentarse en otro período de sesiones<sup>17</sup>. No obstante esa posibilidad, el análisis de fondo de este estudio se realiza con la normatividad vigente al momento, para plantear la problemática de la posible doble sanción administrativa en perjuicio del gobernado, situación que como lo vemos, aún con la aprobación de las reformas en los términos propuestos, subsistiría.

#### **3.2.4. Atribuciones de la Secretaría de la Función Pública sobre el control y sanción a servidores públicos**

Como lo anoté, dentro de la múltiples atribuciones de la SFP, encontramos la de ejercitar la potestad disciplinaria del Estado a través de la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos que hayan cometido alguna irregularidad en el desempeño de sus funciones, previa sustanciación del procedimiento respectivo y aplicación del derecho.<sup>18</sup> Estas atribuciones las ejerce con apoyo de unidades administrativas específicas generalmente llamadas Contralorías Internas u Órganos Internos de Control.

El artículo 37 de la LOAPF establece las atribuciones de la SFP, donde encontramos, respecto el caso que nos ocupa, las de 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; designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las diversas dependencias y entidades así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos. Los OIC dependen jerárquica y funcionalmente de la SFP, tienen el carácter de

---

<sup>16</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en la Gaceta del Senado de la República número 63, de fecha 03 de diciembre 2009.

<sup>17</sup> El inciso G del artículo 72 constitucional dispone que: “Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.”

<sup>18</sup> De acuerdo con Márquez (2003: 45), por aplicación del derecho se entiende el razonamiento que realiza el juez para encontrar la norma que resuelva un caso concreto.



autoridad y realizan la defensa jurídica de sus resoluciones. Corresponde también a la SFP 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.

Dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de la Función Pública, encontramos a la Contraloría Interna, encargada de vigilar y, en su caso, sancionar el desempeño de los servidores públicos de la Secretaría y de los Órganos Internos de Control. El artículo 40 del Reglamento Interior de la SFP, precisa que la Contraloría Interna de la Secretaría está adscrita directamente al Secretario y estará a cargo de un Contralor Interno designado por el Presidente de la República, quien sólo será responsable administrativamente ante él. Dentro de la competencia de la Contraloría Interna se encuentra la de aplicar las normas fijadas por el Secretario en materia de control; fiscalización y evaluación; atención de quejas y denuncias, y responsabilidades e inconformidades.

Ahora bien, la SFP puede ejercer las atribuciones sancionatorias través de los Órganos Internos de Control, integrados principalmente por las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, o bien directamente mediante la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial . Corresponde a los titulares de los llamados OIC y a los de las áreas de responsabilidades, la aplicación de la sanción que se haya resuelto en contra de algún servidor público.

Una vez precisados de manera general los antecedentes así como la estructura y atribuciones en materia de control interno y sanciones administrativas de la Secretaría de la Función Pública, corresponde conocer las características que sobre la materia tiene la Auditoría Superior de la Federación, desde la lógica del control externo de la administración pública.

### **3.3. La Auditoría Superior de la Federación**

#### **3.3.1. Naturaleza jurídica**

La Auditoría Superior de la Federación es la entidad de apoyo de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, para realizar el control externo y posterior del gasto público federal a través de la fiscalización de los recursos que integran la Cuenta Pública Federal, manejados, aplicados o ejercidos por cualquier persona física o moral, ya sea de derecho público o privado. Goza de autonomía técnica y de gestión para el desarrollo de sus funciones pero está adscrita orgánicamente a la Cámara de Diputados, a quien le debe reportar y rendir cuentas. El artículo 79 de la CPEUM, enuncia:

La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

La entidad de fiscalización referida por la Constitución Federal es precisamente la ASF, cuya existencia, organización y funcionamiento se basan en los artículos 74 fracción VI y 79 de la CPEUM; en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación y demás disposiciones aplicables. El artículo 4 de la LFRCF, señala que “La fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la Auditoría Superior de la Federación se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal; tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen las instancias de control competentes”.

#### **3.3.2. Significado de la fiscalización superior**

La fiscalización superior se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía; tiene como objeto primordial revisar que el gasto público se haya ejercido conforme a las disposiciones jurídico-administrativas aplicables, con base en los principios constitucionales que rigen el servicio público: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia conforme el artículo 113 de la CPEUM.

La fiscalización superior es un tipo de control externo, necesario en los contextos de democracia: “En el Estado democrático... se torna imprescindible que los actos de la administración sean controlados por un órgano externo a la propia Administración y dotado de autonomía y de garantías para el desempeño de sus funciones” (Citadini, 1999:16). “Por eso en las democracias modernas la fiscalización es un elemento fundamental para evaluar y revisar las acciones de gobierno considerando su veracidad y legalidad” (Manjarrez, 2003: 58).

La LFRCF define en el artículo 2, fracción X, a la fiscalización o fiscalización superior como la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para revisar y evaluar el contenido de la cuenta pública; no obstante dicha Ley no define a la cuenta pública, solo establece que se entenderá como tal la referida en el artículo 74 fracción VI de la CPEUM, en donde tampoco se establece una definición. Por lo que para comprender de mejor manera la concepción de cuenta pública, me remito al artículo 2, fracción VIII de la abrogada Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual la definía como:

El informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

Puede notarse que la ASF realiza el control externo sobre todos los órganos del Estado, organismos autónomos, e incluso, entidades federativas y municipios respecto a los recursos federales que manejan. En la presente investigación me refiero únicamente al control realizado sobre el Ejecutivo Federal.

### **3.3.3. Breve historia de la Auditoría Superior de la Federación**

#### **3.3.3.1. La fiscalización superior en el México independiente**

De acuerdo con la Constitución de 1824 que facultaba al Congreso General para *tomarle cuentas al gobierno*, se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, antecedente directo de la actual Auditoría Superior de la Federación. La Constitución de 1824, señalaba:

**Artículo 50.-** Las facultades exclusivas del congreso general son las siguientes:  
8. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

Mediante decreto de 16 de noviembre de 1824, un mes después de haber entrado en vigor la Constitución, se creó la Contaduría Mayor de Hacienda bajo la inspección de la Cámara de Diputados (ejercida a través de una comisión de cinco diputados), encargada de examinar y glosar las cuentas anuales del Secretario de despacho de Hacienda y para los de Crédito Público. Por ello, es a partir de la Constitución de 1824 que estudiosos del Derecho Constitucional consideran que nació la República Federal, y paralelamente la Contaduría Mayor de Hacienda (Auditoría Superior de Michoacán, 2009), en un ambiente de confrontación en el que se disputaba el proyecto político-jurídico del país.

Posteriormente, en virtud del régimen centralista establecido en el país a partir de 1836, el 14 de marzo de 1838 se expidió la Ley que estableció el Tribunal de Revisión de Cuentas, con su respectiva Contaduría Mayor bajo la supervisión exclusiva de la Cámara de Diputados mediante una comisión inspectora. Más tarde, una vez restablecido el sistema federal mediante decreto de 1846, José Mariano Salas, en ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo decretó el cese al carácter de Tribunal que el artículo 8º de la Ley de 14 de marzo de 1838 dio a la Contaduría Mayor. Sin embargo, durante la dictadura Santa Anna, se emitió el decreto de 26 de noviembre de 1853 para establecer que la Contaduría Mayor de Hacienda en lo sucesivo tendría el carácter de Tribunal de Cuentas. Al caer Santa Anna con el Plan de Ayutla en 1855, el presidente interino Juan Álvarez, reafirmó mediante decreto de 10 de octubre de 1855 el establecimiento del Tribunal de Cuentas, con las atribuciones que venía realizando en tanto se determinara lo conveniente.

Tras la renuncia de Álvarez el 11 de diciembre de 1855, le sucedió Ignacio Comonfort en el interinato, quien envió un decreto con fecha 10 de febrero de 1857, cinco días después de la proclamación de la Constitución Federal, para restablecer la Contaduría Mayor de Hacienda; no fue sino hasta después de la intervención francesa con el establecimiento del segundo imperio y el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 1º de abril de 1865, que nuevamente se constituyó el Tribunal de Cuentas sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Restaurada la República y reelecto Presidente, Juárez restituye la Contaduría Mayor de Hacienda. Por decreto de 13 de noviembre de 1874 se reformó la Constitución Federal para establecer el Congreso General bicamaral: la de diputados y la de senadores. Dentro de las facultades exclusivas de la primera, se encontraba la de vigilar por medio de una comisión inspectora el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor así como nombrar a los jefes y demás empleados de la misma. Cabe señalar que la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda se previó en la fracción XXIX del artículo 72 de la Constitución. El 29 de mayo de 1896 Porfirio Díaz, entonces Presidente, expidió por primera vez una ley que organizaba la Contaduría Mayor de Hacienda; el 6 de junio de 1904, el mismo Porfirio Díaz, remitió al Congreso General una segunda Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La última de las leyes mencionadas, establecía en el capítulo quinto lo referente a responsabilidades, en donde se asentaba que los empleados fiscales eran civilmente responsables de los daños y perjuicios estimables en dinero que causaran a la hacienda pública federal por hechos u omisiones que les fueran imputables, y siempre que hubieren procedido por error, con imprevisión o negligencia, con falta de reflexión o de cuidado, sin hacer las investigaciones convenientes, o sin tomar las precauciones necesarias; la responsabilidad civil se exigiría conforme a las leyes. Además, se expidió el Reglamento sobre la organización de la Contaduría Mayor de Hacienda que precisaba que ésta dependía exclusivamente de la Cámara de Diputados y tendría a su cargo la revisión y glosa de las cuentas anuales del erario federal (Auditoría Superior de la Federación, 2004:139-141).

La lectura de lo anterior, deja ver que no obstante las diferentes pugnas entre liberales y conservadores, ambos grupos políticos consideraron la necesidad de una estructura dedicada al control externo, ya sea a través de la figura del Tribunal de la Cuentas o de la Contaduría Mayor de Hacienda.

### ***Períodos revolucionario y post-revolucionario***

Como resultado de la revolución mexicana iniciada en 1910, se promulgó la nueva y vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual establece de manera definitiva a la Contaduría Mayor de Hacienda. El artículo 73,

fracción XXIV de la citada Constitución, establecía la facultad del Congreso para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. El 13 de febrero de 1937, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que contiene la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 31 de diciembre de 1936, que en su capítulo III referente a las responsabilidades, establecía que los empleados fiscales serían responsables por los daños en dinero que se causaran al Erario Federal, por hechos u omisiones imputables, por error, imprevisión o negligencia en el desempeño de sus labores. El 29 de diciembre de 1978, se emitió una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, determinándose su carácter de órgano técnico de la Cámara de Diputados a cargo de la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal. Dicha ley fue abrogada en el año 2000 por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La ley del 78, estableció en el capítulo sexto que incurriría en responsabilidad toda persona física o moral imputable, que intencionalmente o por imprudencia causara daño o perjuicio a la hacienda pública federal o a la del Departamento del Distrito Federal, siendo las responsabilidades imputables a los causantes del fisco federal o del Departamento del Distrito Federal, por incumplimiento de las leyes fiscales; a los empleados o funcionarios de las entidades por la inexacta aplicación de aquéllas; y a los empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda cuando al revisar la cuenta pública no formularán las observaciones correspondientes (Auditoría Superior de la Federación, 2004:203).

### ***Época contemporánea***

Durante un largo período, la Contaduría Mayor de Hacienda no tuvo cambios en su denominación u organización, operando de forma estable hasta el año 2000. En un ambiente de mayor pluralidad política, el 30 de julio de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales, reglamentadas en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de diciembre de 2000, abrogada en mayo de 2009. Estas reformas buscaron hacer más efectiva la fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos federales, creando, para tal efecto, una entidad de fiscalización superior que, como órgano adscrito a la

Cámara de Diputados, contara con atribuciones específicas en materia de control gubernamental.

Los antecedentes de esta reforma inician el 28 de noviembre de 1995, cuando el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión la iniciativa de decreto para reformar los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la exposición de motivos se señalaba la necesidad de avanzar en las reformas del gobierno y respetar e impulsar toda iniciativa para fortalecer las facultades de supervisión y control del Poder Legislativo, con el principio democrático fundamental y elemento esencial de todo Estado de Derecho, el control de un poder por otro. La iniciativa se orientó a promover una reforma profunda de los órganos de control externo e interno de la gestión pública, atendiendo al equilibrio adecuado de los Poderes de la Unión y dentro de los avances y transformaciones de los órganos de fiscalización en el mundo (Manjarrez, 2003:199).

De acuerdo con lo anterior, se creó la Auditoría Superior de la Federación para apoyar a la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la cuenta de la hacienda pública federal, con el propósito de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a las disposiciones aplicables y constatar la forma y grado del cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas de gobierno. El nuevo marco jurídico establecido para la actuación de la ASF, contiene importantes líneas estratégicas:<sup>19</sup>

- Protección jurídica frente a eventuales interferencias;
- Sujeción a la Constitución y a la Ley, y no a orientaciones partidistas;
- Oportunidad en su función fiscalizadora;
- Imparcialidad, experiencia técnica y prestigio profesional de sus integrantes;
- Elección de su titular a través de una convocatoria pública abierta; e
- Inamovilidad de su autoridad, salvo por causas graves y bajo procedimientos establecidos por la Ley.

Con el argumento de hacer más efectiva la rendición de cuentas y fortalecer a la entidad responsable de la fiscalización superior, el 7 de mayo de 2008 se publicó en el Diario

---

<sup>19</sup> Página electrónica de la Auditoría Superior de la Federación. Disponible en Internet: [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) [Consulta: 07 de julio de 2009]

Oficial de la Federación, una nuevo decreto de reforma a los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134 de la CPEUM, reforma reglamentada en la vigente Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009. Dichas reformas contemplan, entre otros aspectos, la posibilidad de realizar auditorías de desempeño y la obligación de las entidades federativas y del Distrito Federal de contar con una entidad de fiscalización con autonomía técnica y de gestión, esto es, con naturaleza análoga a la de la ASF.

### **3.3.4. Las diferentes modalidades de órganos de fiscalización**

Como lo vimos líneas arriba, a lo largo de la historia independiente del país, se estableció el Tribunal de Cuentas, o bien, la Contaduría Mayor de Hacienda, hasta la actual Auditoría Superior de la Federación. Esto, de acuerdo a los intereses y proyectos políticos en que se sustentaban los grupos en el poder, divididos básicamente en liberales y conservadores. Así, los primeros privilegiaban la figura de Contaduría Mayor de Hacienda mientras que los segundos la del Tribunal de Cuentas.

La Contaduría Mayor de Hacienda es establecida como parte de la influencia del modelo norteamericano o anglosajón de control del gasto público a través de Contralorías o Auditorías Generales, caracterizadas por ser de carácter unipersonal, diferente al modelo francés basado en la revisión colegiada a través de un Tribunal de Cuentas, este modelo es el dominante en Europa (por lo que también es conocido como modelos europeo), donde incluso, la comunidad europea constituyó el Tribunal de Cuentas. Mientras tanto, en el continente americano el modelo privilegiado es el de contralores generales, por influencia del modelo norteamericano.

Recientemente, destaca la consolidación del modelo de Tribunal de Cuentas en la Comunidad Económica Europea, ciertamente por la influencia de los dos mayores socios de la unificación: Alemania y Francia. Por otro lado, en los países del sur de América Latina, se ha observado un movimiento en pro de la adopción del modelo de Contralorías, en este caso influidos por los norteamericanos, dada su participación en programas de estabilización económica o de reforma del Estado, patrocinados por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Manjarrez, 2003: 68).

Los tipos de entidades de fiscalización superior obedecen a las características de los regímenes en que se implementan, de tal suerte, encontramos entidades de fiscalización



ubicadas ya sea en el ámbito de los diferentes órganos del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial, o bien fuera de la esfera de los mismos a través de organismos autónomos. La mayoría de los países ubican a sus entidades de fiscalización dentro del legislativo.

En la mayoría de los países se observa que la EFS [Entidad de Fiscalización Superior] se encuentra vinculada al Poder Legislativo, no obstante, la propia situación de cada institución. En algunos países (en forma minoritaria) el órgano de control es un departamento de Auditoría del Parlamento, sin ninguna autonomía y se limita únicamente a dar asesoría. En otros países (la mayoría), los órganos de control y fiscalización se ubican dentro de la influencia del Poder Legislativo, pero gozan de autonomía administrativa y ejercen competencias definidas de control. (Manjarrez, 2003: 69).

Ambos modelos de entes de fiscalización (colegiados y unipersonales) cuentan con diferencias sustanciales, lo que implica algunas ventajas y desventajas, incluso su propia denominación presupone un contenido diferente. Por ejemplo, las contralorías sobre todo buscan el control de los actos de la gestión pública de manera permanente, mientras que los Tribunales de Cuentas analizan sí los servidores públicos ajustaron su actuación conforme a los principios y normas que los rigen, principalmente mediante denuncias; esto es, al menos formalmente las primeras controlan los actos; los segundos, a las personas. De manera general ambos tipos de entes de fiscalización privilegian la autonomía respecto a los sujetos a revisión.

Como principales ventajas de las entidades unipersonales tenemos la más pronta atención de los asuntos y las resoluciones de la entidad, una clara línea jerárquica o de mando para la realización de las actividades de control, así como menor presupuesto para cubrir el salario de los titulares de la entidad, pues únicamente se tendría que cubrir a una sola persona. Para el caso de los colegiados, encontramos como ventaja que las decisiones no recaen en una sola persona sino por el contrario, hay un consenso en las resoluciones y decisiones trascendentes para la entidad.

La principal desventaja que se le atribuye a los entes unipersonales es que tratándose de una sola persona daría como resultado una visión parcial, limitada y de un sólo criterio, pues es preferible la convergencia de criterios y decisiones para llegar a una mejor decisión<sup>20</sup>. Por su parte, los entes colegiados cuentan con la desventaja de que

---

<sup>20</sup> Cfr. Conferencia de prensa del Diputado Enrique Vargas Anaya en torno a la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en dirección unipersonal.

en determinado asunto podría no llegarse a un consenso, deteniendo la actividad del ente o bien, debilitando la fuerza, credibilidad e incluso legitimidad de sus decisiones. Manjarrez (2003:279) señala al respecto:

Por una parte, el esquema unipersonal es más ágil y ejecutivo para la toma de decisiones y permite llevar a cabo acciones con prontitud. Por otra parte, el titular está en cierta “desventaja” ante la Cámara de Diputados y su autonomía e independencia se ven continuamente amenazados por los intereses de los partidos políticos. Un cuerpo colegiado, con reglas claras, fortalecería los aspectos de legalidad, justicia, imparcialidad y equidad.

Ahora bien, quedó asentado que en el caso de nuestro país se privilegia el modelo americano unipersonal de fiscalización, a través de la Auditoría Superior de la Federación, vinculada directamente con el órgano legislativo y con atribuciones de control y sanción a servidores públicos, tema que enseguida desarrollo.

### **3.3.5. Atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación sobre control y sanción a servidores públicos**

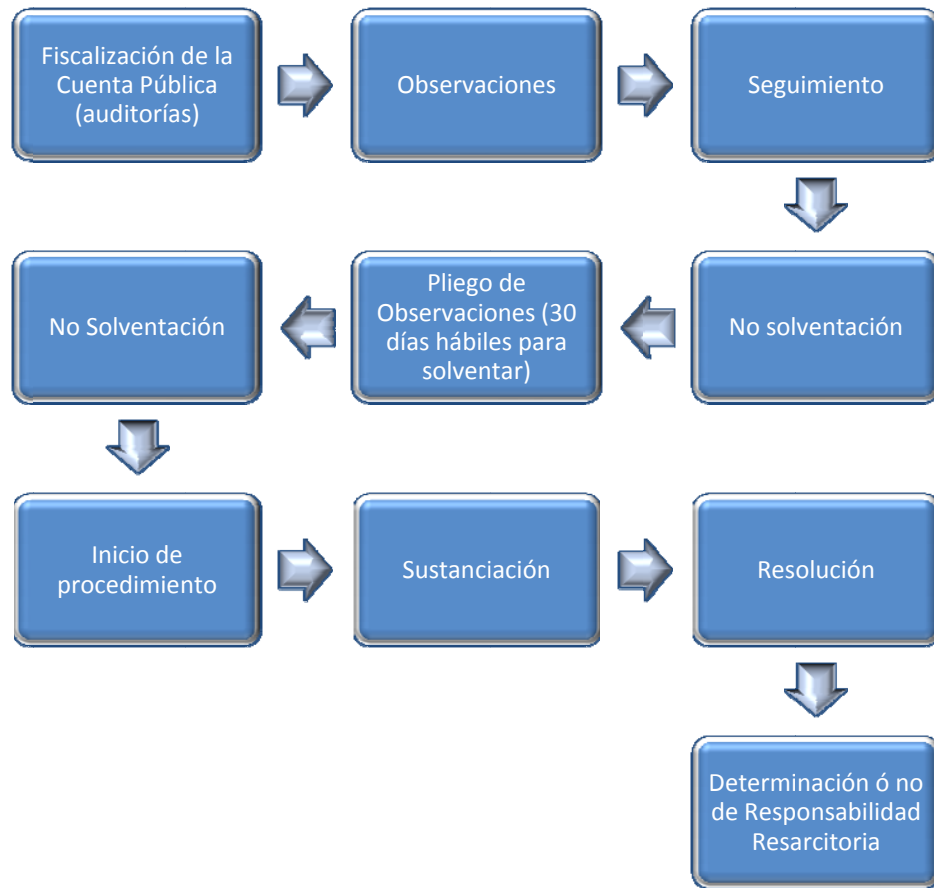
Como lo señalé previamente, la ASF es la encargada de revisar y fiscalizar la cuenta pública federal a través de auditorías, en el caso que nos ocupa, a las dependencias y entidades de administración pública federal. Si durante el desarrollo de las auditorías se advierten irregularidades que impliquen un posible daño económico a la hacienda pública federal, pueden generarse acciones tales como pliegos de observaciones para que las entidades fiscalizadas aclaren, justifiquen o resarzan el monto de la irregularidad. En caso de que los pliegos de observaciones no sean solventados en el término de 30 días hábiles (artículo 56, LFRCF), se hace el dictamen técnico de no solventación para que la ASF, a través de la Dirección General de Responsabilidades, inicie el procedimiento de fincamiento de responsabilidades administrativas resarcitorias. Si previa sustanciación del procedimiento es acreditada la comisión de la irregularidad imputada al señalado o señalados como presuntos responsables, se emite el pliego definitivo de responsabilidades para la imposición de una sanción administrativa resarcitoria. Lo anterior queda sistematizado en diagrama de la página siguiente.

---

22 de diciembre de 2006. Disponible en: <http://www.asambleadf.gob.mx/dp/62/noticias.pdf> [Consulta: 16/12/09]

*Diagrama de flujo para la imposición de sanciones administrativas resarcitorias por la*

*ASF*



*Fuente: Elaboración propia*

Como se advierte, la ASF tiene competencia para imponer sanciones resarcitorias con el objeto de reparar el daño o perjuicio ocasionado a la hacienda pública federal. Es necesario en primer lugar sustanciar el procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias para imponer la sanción. Éste procedimiento hasta el año 2009 estaba a cargo exclusivamente de la Dirección General de Responsabilidades adscrita a la Unidad de Asuntos Jurídicos de la ASF. Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del nuevo Reglamento Interior de la entidad el 26 de agosto de 2009, se creó la Dirección General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios, también adscrita a la Unidad de Asuntos Jurídicos. Como su nombre lo indica, la nueva Dirección General es la responsable de atender los asuntos

por la posible responsabilidad resarcitoria de los servidores públicos de entidades federativas y municipios que hayan manejado, aplicado o dispuesto recursos federales.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, precisa en el artículo 12 fracción IV que la fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes. El artículo 49 de la misma ley, enuncia que si aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan un daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a determinar los daños o perjuicios, o ambos, según corresponda, y fincar directamente a los responsables las responsabilidades resarcitorias por medio de indemnizaciones y sanciones.

Incurren en responsabilidad los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero al Estado y, los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación cuando, al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten o violen la reserva de información previstos en ley (artículo 50, LFRCF). Las responsabilidades que conforme a la ley se finquen, tienen por objeto resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado al Estado (artículo 51, LFRCF).

El artículo 28 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, establece como atribuciones de la Dirección General de Responsabilidades<sup>21</sup> entre otras cuestiones, las de asesorar jurídicamente, a petición de las unidades administrativas auditoras, sobre los dictámenes técnicos para solventar pliegos de observaciones; solventación previa a la formulación del pliego de observaciones o, en su caso, para iniciar el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias; instruir los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos o las personas físicas o morales, públicas o privadas así como resolver sobre la existencia o inexistencia de

---

<sup>21</sup> Solo se mencionan las facultades de la Dirección General de Responsabilidades, pues es la encargada de sustanciar los procedimientos respecto a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

responsabilidades o de abstención de sanción y, en su caso, fincar a los responsables el pliego definitivo de responsabilidades.

Igualmente, corresponde a la Dirección General de Responsabilidades llevar un registro público de los servidores públicos, particulares, personas físicas o morales, públicas o privadas, sancionados por resolución definitiva firme, a través del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias; llevar el registro y seguimiento del cobro de los resarcimientos derivados del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y, solicitar a la Tesorería de la Federación que proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables, a efecto de garantizar el cobro de las sanciones resarcitorias impuestas.

La Dirección General de Responsabilidades está al frente de un Director General nombrado por el Auditor Superior de la Federación; cuenta con tres Direcciones de área, dos con tres subdirecciones y una con dos. Además, tiene el apoyo de jefes de departamento, auditores jurídicos, personal de apoyo técnico y de honorarios, lo que suma una estructura organizativa de alrededor de 150 personas.

### **Conclusiones del capítulo**

Expresé en los párrafos anteriores mi postura y concepción sobre el Ejecutivo federal que recae en la figura del Presidente de la República, responsable de la administración pública federal. El entendimiento de esta última resulta complejo por su dinamismo y multiplicidad de actores, por lo que me limité a tomar como referencia las bases constitucionales y legales de su organización para con ello, entender de manera general su estructura y principios, lo cual a su vez resulta relevante para comprender las razones de los controles existentes sobre la administración pública.

Además, precisé las características, evolución histórica y facultades sancionatorias tanto de la Auditoría Superior de la Federación como de la Secretaría de la Función Pública responsables de ejercer el control externo e interno del Ejecutivo federal, respectivamente, constituyéndose en dos organizaciones fundamentales para la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. Conforme a la normatividad de planeación del país y la exposición de motivos de las normas que rigen dichas organizaciones, constaté como se ubican teóricamente dentro del marco del

proyecto político democrático. En el caso de la Auditoría Superior de la Federación, delimite su agrupamiento dentro de los órganos de fiscalización unipersonales, preponderantes en la región latinoamericana, bajo el discurso dominante de regímenes democráticos y la influencia del modelo norteamericano. Asimismo asenté que la principal desventaja de los órganos unipersonales es que sus decisiones pueden ser parciales y limitadas al ser emitidas bajo el criterio de una sola persona.

Igualmente señalé que la Secretaría de la Función Pública apoya su actuación en diversas unidades administrativas para llevar a cabo el control interno y procedimiento de fincamiento de responsabilidades administrativas, de este modo existen prácticamente en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal órganos internos de control que vigilan y, en su caso, sancionan a los servidores públicos adscritos a las mismas por faltas a la disciplina en el servicio público o por los daños o perjuicios causados. Del mismo modo, hice referencia a la iniciativa de reformas a la LOAPF que preveía la desaparición de la SFP y, no obstante fue desechada en la Cámara de Senadores, demostré que la Contraloría General de la República que se proponía crear, contaría con las mismas facultades en materia de responsabilidad administrativa que la SFP, por lo que no se vislumbraba (ni se vislumbra) un cambio sustantivo en la materia.

Por su parte, la ASF cuenta con la Dirección General de Responsabilidades y la Dirección General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios, adscritas a la Unidad de Asuntos Jurídicos, para substanciar el procedimiento resarcitorio y, de ser procedente, sancionar a los servidores públicos señalados como responsables por ocasionar daños y perjuicios al erario del Estado. La Dirección General de Responsabilidades tiene una estructura de alrededor de 150 personas dentro de la ASF, pero ese número no tiene comparación con el de la Secretaría de la Función Pública y los OIC en su conjunto, situación que deja ver la desproporción en las dimensiones de los aparatos de control interno y externo, lo que impacta en la efectividad de los mismos. Esta circunstancia la detallo en el siguiente capítulo, donde describo cada uno de los procedimientos de fincamiento de responsabilidades objeto de la presente investigación.

## **CAPÍTULO IV. LOS PROCEDIMIENTOS DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES A CARGO DE LA SFP Y DE LA ASF**

En este capítulo presento la parte medular de la investigación pues en él, expongo las diferencias y semejanzas que existen entre el procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias instruido por la Auditoría Superior de la Federación y el procedimiento de fincamiento de responsabilidades administrativas disciplinarias a cargo de la Secretaría de la Función Pública. Para ello, describo el objetivo de cada procedimiento, las unidades administrativas que pueden sustanciarlo, la sustanciación de los mismos, así como las sanciones que, en virtud de las resoluciones emitidas, pueden imponerse. Para tener un panorama general de ambos procedimientos, menciono someramente los medios de impugnación en contra de las sanciones determinadas. Igualmente, con el objeto de contextualizar la lógica operacional de ambos entes públicos, hago una breve mención sobre la visión de nueva gerencia pública en cada uno de ellos y como dicha visión impacta en los procedimientos en análisis.

Adicionalmente, presento los resultados cuantitativos en cada entidad gubernamental respecto al número de procedimientos sustanciados en cada una, así como el monto económico al que ascienden las sanciones impuestas. Lo anterior para comparar el impacto cuantitativo entre ellos, dejando en claro las situaciones que pueden generar la disimilitud de resultados. Finalmente hago un análisis del llamado principio *non bis in ídem* y de su aplicación en materia administrativa, mostrando como en ejercicio de la potestad sancionatoria, la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública han vulnerado dicho principio.

Para la obtención de los datos mostrados en el caso de la información de la Secretaría de la Función Pública, en octubre de 2008 realicé una consulta a la dependencia a través del Sistema Integral de Solicitudes de información (SISI), actualmente denominado INFOMEX, específicamente pregunté el número de procedimientos sustanciados durante el período 2000-2008; en cuántos se decretó el archivo; en cuántos la responsabilidad así como el monto de las sanciones económicas determinadas. La respuesta respectiva fue entregada de forma electrónica en diciembre de 2008. Una vez proporcionada la información, procedí a su análisis y sistematización

en las gráficas elaboradas al efecto. Igualmente, revisé diferentes informes de actividades de la Secretaría; algunas notas periodísticas relacionadas con el tema de la investigación; la página electrónica de la dependencia; el registro electrónico de servidores públicos sancionados y la normatividad aplicable. También tuve la oportunidad de intercambiar puntos de vista mediante una entrevista con la Lic. Sandra Elizabeth Gutiérrez Zepeda, Subdirectora de Responsabilidades e Inconformidades “B” de la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública.

Respecto a la información de la Auditoría Superior de la Federación, por mi actividad profesional en la misma, a través de reuniones de trabajo y discusiones de puntos de vista con varios colegas, tenía conocimiento de la posibilidad que tanto la ASF como la SFP determinaran el mismo tipo de sanción. Además, pude consultar los expedientes de los procedimientos de fincamiento de responsabilidades resarcitorias instruidos por la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero<sup>22</sup>, logrando identificar dos casos de los ochenta y cinco instaurados por la ASF, en los que efectivamente se aplicaron dos sanciones de la misma naturaleza al mismo servidor público. De igual forma revisé diferentes *Informes del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública*; los informes del estado de trámite que guardan las acciones promovidas por la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero de la Auditoría Superior de la Federación; notas periodísticas relacionadas con el tema; la página electrónica de la Auditoría y la normatividad aplicable.

Consulté directamente a los responsables de la información de la sustanciación del procedimiento, el número de procedimientos que se ha sustanciado durante el período 2000-2008; en cuántos se decretó el archivo; en cuántos la responsabilidad así como el monto de las sanciones económicas determinadas, es decir, los mismos datos consultados a la SFP; sin embargo, me informaron que es difícil saber el monto real de las sanciones, debido a los diferentes medios de impugnación que pueden oponer los particulares, por lo que sin esta información hago solo una inferencia sobre dichos montos. Pese a esta falta de datos, considero se logra el objetivo fundamental de la investigación, esto es, comparar los resultados que en materia del procedimiento de

---

<sup>22</sup> En un principio correspondía a las Auditorías Especiales de la Auditoría Superior de la Federación, la instrucción del procedimiento de responsabilidades resarcitorias con el auxilio de las áreas jurídicas, las que actualmente tienen a su cargo el desahogo de dichos procedimientos.



fincamiento de responsabilidades han tenido la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación. Igualmente para contextualizar los resultados, comparo el monto de las sanciones económicas determinadas respecto al presupuesto ejercido por la administración pública federal en el mismo período (2000-2008), y con las recuperaciones que por el trabajo de fiscalización y seguimiento de las observaciones ambas dependencias han conseguido.

#### **4.1. Diferencias y semejanzas entre cada procedimiento**

##### **4.1.1. Su objetivo**

El llamado procedimiento disciplinario sustanciado con base en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y la Contraloría Interna, ambas adscritas a la SFP, así como los órganos internos de control en cada dependencia y entidad y, el procedimiento resarcitorio instaurado por la ASF en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, a través de las dos Direcciones Generales de Responsabilidades con las que cuenta, comparten la naturaleza de administrativos al derivarse de leyes administrativas y desarrollarse en sede administrativa. Tales procedimientos son mecanismos tendientes a salvaguardar las garantías de audiencia, legalidad y debido proceso que consagran los artículos 14 y 16 de la CPEUM; para ello deben valorarse todas las circunstancias y elementos de prueba que se tengan con la finalidad de llegar a la verdad de los hechos y así emitir una resolución razonada, motivada y fundada en derecho, de tal suerte que, con la valoración de todos los elementos con los que se cuenten, dichas unidades administrativas en ejercicio de sus atribuciones materialmente jurisdiccionales, puedan absolver o sancionar al presunto responsable por las conductas que se le imputan.

Para una mayor comprensión del tema, considero oportuno señalar, tomando como referencia a Márquez (2003:37) que, “En la doctrina un procedimiento se califica de administrativo cuando se dan dos circunstancias específicas: una de las partes en el conflicto es la administración pública o es la propia administración quien resuelve la controversia a través de sus tribunales o de sus organismos paraprocesales, o es un acto que tiende a generar un acto administrativo.” En el caso que nos ocupa queda claro que

la propia administración resuelve la controversia y, además, se emite un acto administrativo: la resolución que recae a cada procedimiento, en donde pueden determinarse sanciones administrativas. Cabe mencionar que:

El mejor vehículo legal que tienen las autoridades administrativas para cumplir con la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución, es el procedimiento administrativo. ‘En él la administración antes de pronunciarse y dictar resolución, conoce la realidad concreta que examina y oye a los administrados con la amplitud necesaria, recibiendo y valorando las pruebas que éstos presentan y analizando las razones de hecho y de derecho que se deduzcan para evitar pretensiones que pueden resultar injustas e ilegales’. (Vallarta, 2009:368)

#### **4.1.2. Unidades administrativas encargadas de sustanciarlos**

Prácticamente en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, existe un órgano interno de control encargado de substanciar el procedimiento de fincamiento de responsabilidades administrativas a través de las Áreas de Responsabilidades<sup>23</sup>. La propia SFP también cuenta con facultades para substanciar el procedimiento a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, cuando, por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones, estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, conforme los artículos 18 de la LFRASP y 51, fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, vigente, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de abril de 2009. Igualmente la Contraloría Interna de la SFP está

---

<sup>23</sup> La tendencia es la continuidad en la creación de nuevos OIC, como se infiere del Tercer Informe de Actividades de la SFP 2008-2009 (p. 215): “En materia de estructuras orgánicas y ocupacionales de los Órganos Internos de Control (OIC), durante el periodo de septiembre de 2008 a agosto de 2009, se aprobaron 60 estructuras organizacionales, lo que representa el 27% de los 220 OIC que operan dentro de la Administración Pública Federal.

Como parte de este esfuerzo, se aprobó la creación de ocho Órganos Internos de Control; cinco para los Centros CONACYT denominados: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Centro de Investigación en Geografía y Geomática Ing. Jorge L. Tamayo, A.C., (CENTRO GEO), Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C. (IPICYT), El Colegio de San Luis, A.C. (COLSAN) y Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C., (CIDETEQ), así como tres del Sector Salud; Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) y el Hospital Juárez de México (HJM).

El proceso de modificación de estructuras de los OIC busca generar estructuras alineadas a los objetivos estratégicos, al reglamento interior y orientadas a los procesos sustantivos de la Secretaría, con la finalidad de hacerlas más eficaces, eficientes y confiables.”

facultada para instruir el procedimiento en contra de los servidores públicos de la dependencia y de los órganos internos de control.

Respecto al procedimiento resarcitorio instaurado por la ASF, como lo señalé en el capítulo anterior, éste se sustancia por la Dirección General de Responsabilidades y por la Dirección General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios. El sustento funcional de dichas Direcciones Generales se encuentra, respectivamente, en los artículos 28 y 29 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, vigente, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de agosto de 2009 y en las atribuciones señaladas para cada Dirección General en el Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el mismo órgano de difusión oficial el 14 de septiembre de 2009.

#### **4.1.3. Sustanciación**

Cuando en Derecho se habla de sustanciar un asunto, se refiere a la conducción que la autoridad jurisdiccional hace del mismo a través de las vías y mecanismos procesales que rigen el procedimiento para poner el asunto en estado de sentencia o resolución. Los ordenamientos legales que conducen los procedimientos que nos ocupan, establecen las bases para la sustanciación de cada uno de ellos. De manera general señalo dichas bases, con la anotación de que existen otras disposiciones y principios generales de Derecho que pueden aplicarse de manera concreta en cada asunto o caso en concreto, además existen lineamientos internos en cada uno de los entes gubernamentales que nos ocupan sobre el desarrollo de los procedimientos pero, finalmente los mismos están apegados a las leyes de la materia.

**Cuadro 2. Comparativo de los procedimientos de responsabilidades sustanciados por la SFP y la ASF**

<b>Procedimiento Disciplinario (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos)</b>	<b>Procedimiento Resarcitorio (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación)</b>
<p>Citación a través de notificación personal al presunto o presuntos responsables a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.</p> <p>En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.</p>	<p>Citación a través de notificación personal al presunto o presuntos responsables a una audiencia para que comparezcan personalmente para que manifiesten lo que a su interés convenga, ofrezcan pruebas y formulen alegatos en la audiencia respectiva relacionados con los hechos que se les imputan y que se les dieron a conocer en el citatorio respectivo.</p> <p>En el oficio citatorio se le señalará que podrá asistir acompañado de su abogado o persona de confianza.</p>
<p>Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.</p>	<p>El oficio citatorio para audiencia se notificará personalmente al presunto responsable con una anticipación no menor de siete ni mayor de quince días hábiles, a la fecha de celebración de la audiencia.</p>
<p>Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer a la audiencia sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.</p>	<p>En caso de que el presunto o presuntos responsables no comparezcan a la audiencia sin causa justa, se tendrán por ciertos los hechos que se le imputan y por precluido<sup>24</sup> su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo.</p>
<p>Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.</p>	<p>En la audiencia, el presunto responsable en forma directa o a través de su representante podrá ofrecer las pruebas que a su derecho convengan.</p>
<p>No se prevé plazo alguno para la presentación de alegatos, sin embargo, en la práctica los servidores públicos pueden presentar el escrito correspondiente desde la celebración de la audiencia de ley y hasta antes del cierre de instrucción. En apego a la garantía de audiencia, la autoridad administrativa está obligada a tomarlos en consideración al momento de emitir la resolución correspondiente.<sup>25</sup></p>	<p>Desahogadas las pruebas que fueron admitidas, el presunto responsable podrá por sí o a través de su defensor, formular los alegatos que a su derecho convengan, en forma oral o escrita.</p>

<sup>24</sup> La preclusión es la pérdida de la posibilidad de ejercitar un derecho procesal, por no haberlo hecho en el plazo determinado por la ley.

<sup>25</sup> Comentario de la Lic. Sandra Elizabeth Gutiérrez Zepeda, funcionaria de la SFP, en la entrevista del 14 de octubre de 2009.

<p>Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, se resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles.</p> <p>Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.</p> <p>Se podrá ampliar el plazo para dictar la resolución por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.</p>	<p>Una vez concluida la audiencia, la ASF procederá a elaborar y acordar el cierre de instrucción y resolverá dentro de los noventa días naturales siguientes, sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad resarcitoria y fincará, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización resarcitoria correspondiente, a la o a las personas responsables y notificará a éstas la resolución y el pliego definitivo de responsabilidades.</p>
<p>No se establecen reglas para la continuación de la audiencia en caso de que se interrumpa, no obstante, en caso de actualizarse tal circunstancia, deberán atenderse las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles respecto a la substanciación del procedimiento, con base en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p>	<p>La ASF podrá señalar nuevo día y hora para la continuación de la audiencia, misma que se celebrará dentro de los siguientes diez días naturales, a fin de resolver sobre la admisión de pruebas y dentro de los siguientes veinte días naturales para su desahogo a partir de la admisión, pudiéndose ampliar este último plazo, a juicio de la ASF, el tiempo necesario para el mismo efecto.</p>
<p>No se establecen reglas para diferir la audiencia, pero como se señaló anteriormente, en su caso, puede aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles de acuerdo con el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p>	<p>En caso de solicitud del presunto responsable para diferir la fecha de la audiencia, ésta se acordará favorablemente por una sola vez, si el interesado acredita fehacientemente los motivos que la justifiquen, quedando subsistente en sus términos el oficio citatorio y se señalará nuevo día y hora para la celebración de la audiencia, dentro de los quince días naturales siguientes, dejando constancia de la notificación respectiva en el expediente, ya sea por comparecencia o por oficio girado al promovente.</p>
<p>Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, podrá determinarse la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute.</p> <p>En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.</p> <p>Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha</p>	<p>No se establece la figura de la suspensión de servidores públicos.</p>

<p>suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la CPEUM.</p>	
<p>Las resoluciones y acuerdos dictados durante el procedimiento constarán por escrito.</p>	<p>No se establece expresamente este requisito, sin embargo así se hace en la práctica.</p>
<p>Las autoridades podrán abstenerse de iniciar el procedimiento disciplinario o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, cuando de las investigaciones o revisiones practicadas adviertan que se actualiza la siguiente hipótesis: Que por una sola vez, por un mismo hecho y en un período de un año, la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, está referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó, o que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron o se hayan resarcido.</p>	<p>La ASF podrá abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando las causas de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni exista dolo, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de 2000 mil veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que cometa la infracción. Los infractores no podrán recibir este beneficio dos veces y se harán acreedores a un apercibimiento por escrito.</p>
<p>Las sanciones impuestas se asentarán en el registro de servidores públicos sancionados.</p>	<p>La ASF a través de su página de Internet, llevará un registro público actualizado de los servidores públicos, particulares, personas físicas o morales, públicas o privadas, sancionados por resolución definitiva firme, a través del procedimiento resarcitorio y lo hará del conocimiento de las instancias de control competentes.</p>
<p><i>Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de la materia vigentes (LFRASP y LFRCF)</i></p>	

Conforme lo anterior, puede advertirse que ambos procedimientos son muy similares en su estructura, la cual cumple con asegurar las garantías constitucionales de los servidores públicos señalados como presuntos responsables para ser oídos y, en su caso, vencidos en juicio. Únicamente se advierten ligeras variaciones en cuanto a los plazos, tiempos de notificación y resolución en uno y otro procedimiento. A pesar de que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no contempla la figura de los alegatos dentro del procedimiento administrativo disciplinario, ello no implica que los presuntos responsables estén impedidos para formularlos, toda vez que en la práctica administrativa se acostumbra presentarlos desde la celebración de la audiencia de ley, y hasta antes de que se emita el acuerdo del cierre de instrucción, ello en aras de respetar la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional<sup>26</sup>.

Por otra parte, mientras el artículo 21, fracción V de la LFRASP, prevé la posibilidad de suspender al servidor público de su empleo, cargo o comisión durante el desarrollo de las investigaciones, incluso antes de iniciar el procedimiento respectivo, en el resarcitorio está ausente dicha posibilidad, lo que desde mi punto de vista, obedece a que en este último, las resoluciones tienen la finalidad principal de reparar los daños y perjuicios causados al Estado.

#### **4.1.4. Sanciones**

Las sanciones impuestas en caso de determinarse la responsabilidad de los sometidos al procedimiento disciplinario, tienen como finalidad salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público pero también procede la imposición de sanciones económicas cuando se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados, en apego al artículo 113 constitucional. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. En este tenor, el artículo 13 de la LFRASP señala:

Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

**I.-** Amonestación privada o pública;

---

<sup>26</sup> Comentario de la Lic. Sandra Elizabeth Gutiérrez Zepeda, Subdirectora de Responsabilidades e Inconformidades de la Contraloría Interna de la SFP, en la entrevista del 14 de octubre de 2009.

- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III.- Destitución del puesto;
- IV.- Sanción económica, e
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En contraparte, la ASF únicamente puede imponer sanciones económicas tendientes a la reparación de los daños y perjuicios causados al patrimonio del Estado. Los artículos 50 y 51 de la LFRCF son muy claros al respecto:

**Artículo 50.-** Para los efectos de esta Ley incurren en responsabilidad:

**I.** Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, y

**II.** Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten o violen la reserva de información en los casos previstos en esta Ley.

**Artículo 51.-** Las responsabilidades que conforme a esta Ley se finquen, tienen por objeto resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, a la Hacienda Pública Federal, o en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.

De lo anterior puede notoriamente desprenderse que las sanciones impuestas por la SFP, utilizando la terminología de Cassagne (2003), revisten naturaleza preventiva, represiva, retributiva o reparatoria, mientras que las aplicadas por la ASF solo tienen, básicamente una naturaleza reparatoria; es precisamente en esta vertiente reparatoria, donde se encuentra la posibilidad que ambas autoridades determinen sanciones económicas, lo que ha generado que algunos servidores públicos hayan sido sancionados por ambas



autoridades por los mismos hechos condenándolos a una doble sanción pecuniaria (como lo describo más adelante). Adicionalmente, cabe comentar que el C.P.C. Arturo González de Aragón, ex Auditor Superior de la Federación, pugnó en diversos foros para que se otorguen también a la ASF facultades para imponer sanciones disciplinarias y no solo económicas, situación que desde mi perspectiva agravaría la situación de la posible doble sanción<sup>27</sup> y va más allá de la naturaleza reparatoria de las sanciones que determina.

#### **4.1.5. Medios de impugnación en sede administrativa**

La resolución con la que termina cada procedimiento puede impugnarse a través de los diferentes medios de defensa diseñados para el efecto. Así, en ambos casos puede interponerse el recurso administrativo (ya sea de revocación [disciplinario] o reconsideración [resarcitorio]) o bien directamente impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio de nulidad. Al igual que sucede con las reglas de sustanciación de cada procedimiento, el recurso administrativo que puede interponerse en uno y otro caso, comparte las mismas características generales, encontrándose básicamente solo diferencias de plazos como puede observarse en el siguiente cuadro.

---

<sup>27</sup> El C.P.C. Arturo González de Aragón, ex Auditor Superior de la Federación, señaló en el Seminario “Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación”, llevado a cabo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en agosto de 2009 que, dentro de las acciones pendientes que deben ser impulsadas para lograr un mayor fortalecimiento de los procesos de rendición de cuentas y fiscalización superior destacan, entre otras: “Dotar a la ASF de facultades para fincar directamente responsabilidades administrativas sancionatorias a servidores públicos que incurran en conductas irregulares, sin menoscabo de las atribuciones con que cuenta en la materia la Secretaría de la Función Pública.”

**Cuadro 3. Sustanciación del Recurso Administrativo en cada procedimiento**

Recurso de Revocación (Procedimiento Disciplinario)	Recurso de Reconsideración (Procedimiento Resarcitorio)
Se presenta ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.	No precisa la unidad administrativa ante quien debe presentarse el recurso. La ley únicamente señala que se interpondrá ante la Auditoría Superior de la Federación dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la sanción o la resolución recurrida o ambos.
Escrito donde se expresen agravios y ofrecimiento de pruebas.	Escrito donde se expresen agravios y ofrecimiento de pruebas especificando el acto impugnado.
No se prevé disposición sobre la prevención, sin embargo como se mencionó anteriormente debe considerarse la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.	En caso de que se omita algún requisito la ASF prevendrá por una sola vez al inconforme para que, en un plazo de cinco días naturales, subsane la irregularidad.
Acuerdo de admisión del recurso y de pruebas y, en su caso, desechamiento de las que no sean idóneas para desvirtuar los hechos.	Una vez desahogada la prevención, la ASF, en un plazo que no excederá de quince días naturales, acordará sobre la admisión o desechamiento del recurso y de pruebas.
Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá la resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes. La resolución podrá confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada.	Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la ASF emitirá resolución dentro de los sesenta días naturales siguientes, a partir de que declare cerrada la instrucción. La resolución podrá confirmar, modificar o revocar la sanción resolución impugnada.
La resolución se notificará al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.	La resolución se notificará al recurrente dentro de los veinte días naturales siguientes a su emisión.
La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente y cumple los requisitos señalados para el efecto.	La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la sanción o resolución recurrida, siempre y cuando el recurrente garantice en cualquiera de las formas establecidas por el Código Fiscal de la Federación el pago de la sanción correspondiente.

*Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de la materia vigentes (LFRASP y LFRCF)*

Una vez descritos los procedimientos en análisis, con la finalidad de fortalecer su entendimiento y caracterización, considero adecuado mencionar el paradigma de administración pública bajo el que operan actualmente.

#### **4.2. La calidad en los procedimientos**

El procedimiento de fincamiento de responsabilidades disciplinarias, así como el de responsabilidades resarcitorias, están certificados por la norma ISO 9001:2000. Esta situación nos permite observar que tanto la Auditoría Superior de la Federación como la

Secretaría de la Función Pública, utilizan el paradigma de la Nueva Gerencia Pública al formular y emplear políticas internas dirigidas a la obtención de sistemas de calidad total y la capacitación de los empleados en dicho sentido. No es objeto del presente estudio disertar sobre la conveniencia o no de la Nueva Gerencia Pública, por lo que me limito a describir en este apartado, la utilización de dicho paradigma en las organizaciones gubernamentales que nos ocupan para contextualizar la visión existente en torno a los procedimientos de responsabilidades.

Dentro de las principales herramientas utilizadas en el marco del sistema de gestión de calidad, encontramos la certificación de los principales procesos de la organización, tales como la planeación y desarrollo de auditorías y el procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias. Justamente, en junio de 2008, se certificó el procedimiento de responsabilidades a cargo de la ASF a través de la norma ISO 9001:2000. Esto conllevó en la ASF al establecimiento del Subcomité Operativo de Calidad de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, integrado por los funcionarios responsables y relacionados con dicho procedimiento. Dicho comité determinó que el cliente del procedimiento de responsabilidades es el Auditor Superior de la Federación y es a él a quien deben satisfacer los resultados.

Por lo que toca a la SFP, el procedimiento de fincamiento de responsabilidades administrativas se certificó desde el año 2005, igualmente bajo la norma ISO 9001:2000, como parte de la estrategia del gobierno federal para entregar productos y servicios de mayor calidad hacia la ciudadanía, considerada, algunas veces, el cliente del procedimiento. “Es muy importante lograr que cada servidor, esté convencido de que la calidad consiste en parte fundamental del valor agregado que se entrega a la ciudadanía y que adquiera el compromiso con el cliente ciudadano, para potenciar y explotar al máximo el uso de estas herramientas [de calidad]” (Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006 Segunda y Tercera Etapa, p. 224).

Sobre el particular, Sandra Elizabeth Gutiérrez Zepeda, funcionaria de la Secretaría de la Función Pública, manifestó que el hecho de que el procedimiento esté certificado no quiere decir que sea de calidad pues únicamente asegura el cumplimiento de pasos en su realización, pasos que de hecho ya están previstos en ley, sin embargo eso no garantiza que la resolución no sea revocada por los tribunales quienes, en todo

caso, son los que deciden la calidad a través de la valoración de la resolución (que este apegada a derecho, fundada y motivada). Asimismo comentó que a raíz de la inserción de la norma ISO 9001:2000 en la Secretaría de la Función Pública, se ha generado una excesiva preocupación por revisar la “forma”, y no tanto el contenido de las resoluciones, hecho que a su parecer repercute en detrimento del propio servicio público, en virtud que aumenta el riesgo de que tales resoluciones sean nulificadas por la autoridad jurisdiccional ante una probable motivación o fundamentación deficiente.<sup>28</sup>

De acuerdo con lo anotado, puede concluirse que en ambas organizaciones gubernamentales existe un posicionamiento de las actuales tendencias economicistas que buscan el logro de las tres “e” eficiencia, eficacia y economía, asimilando las instituciones públicas a la empresa privada. Sobre el particular, comparto lo señalado por Valls y Matute (2003, citados por Tron y Ortiz, 2009: 18):

Las tendencias economicistas centran su éxito en esquemas de competencia como formas de control, en sustitución del respeto irrestricto a una norma previa y la calidad de la actuación gubernamental, en la posibilidad de segmentar los grupos de atención y reforzar los valores individualistas.

En principio, esto pudiera ser válido en las labores de gestión de servicios públicos que realiza el Estado pero no así en las funciones de autoridad o coacción [como los procedimientos de fincamiento de responsabilidades], en las que su ejercicio no agrada al ciudadano que la sufre, ni se pretende la satisfacción de un interés individual.

No debe perderse de vista que, cumplidos los aspectos esenciales del Estado; policía, hacienda y ejército, entre otros, la justificación económica y social de la existencia de una organización pública es la satisfacción de las necesidades y demandas de los ciudadanos y la atención segmentada puede ahondar las diferencias sociales.

Ahora bien, caracterizados los procedimientos base de la investigación, toca ahora describir los resultados que han obtenido la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública en cuanto a la sustanciación de los mismos.

---

<sup>28</sup> Entrevista con la Lic. Sandra Elizabeth Gutiérrez Zepeda, Subdirectora de Responsabilidades e Inconformidades de la Contraloría Interna de la SFP el 14 de octubre de 2009.

### **4.3. Resultados en el período 2000-2008 en torno al control realizado por cada organización**

#### **4.3.1. De la Secretaría de la Función Pública**

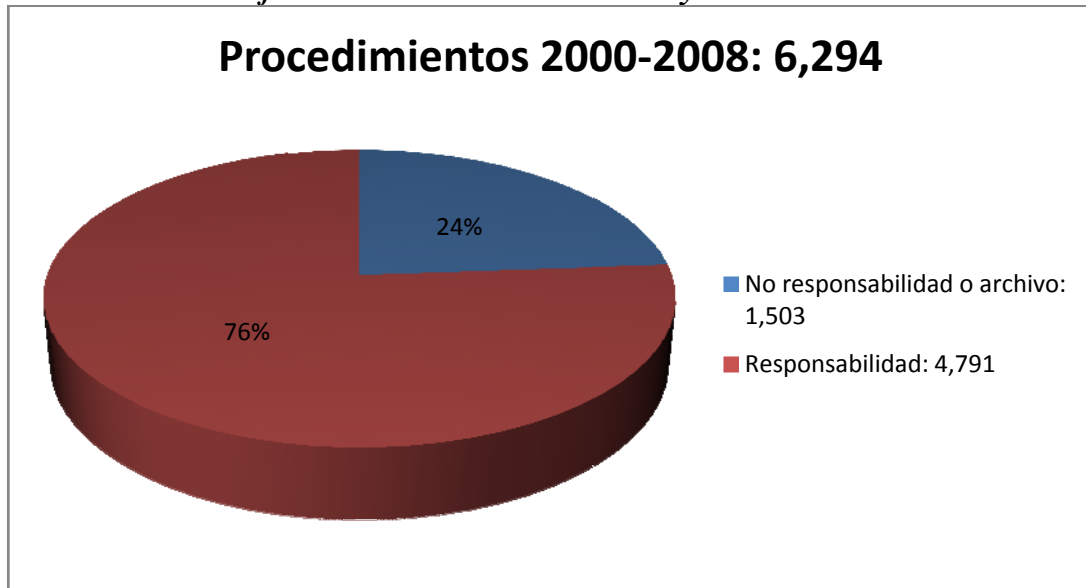
Presento en este apartado, los resultados que respecto a los procedimientos administrativos disciplinarios ha tenido la Secretaría de la Función Pública y los OIC adscritos a ella de acuerdo con las cifras reportadas por la propia dependencia. Como lo señalé líneas arriba, la SFP realiza el control interno del órgano Ejecutivo del Estado, el cual además de ser el responsable de la llamada administración centralizada, también lo es del sector paraestatal; por la tanto la SFP realiza el control de las dependencias y entidades de la administración pública federal agrupadas en sectores, además de su propio control interno.

Las cifras expuestas únicamente pretenden mostrar el impacto cuantitativo respecto al número de procedimientos administrativos disciplinarios sustanciados por los diferentes OIC, así como del monto al que ascienden las sanciones económicas determinadas con el objeto de poder observar la diferencia con los resultados de la ASF; aclarando que en algunos casos las resoluciones de cada procedimiento pueden no ser definitivas ante la probable interposición de los medios de defensa hechos valer por los servidores públicos sancionados, además de que no en todos los casos se determinaron sanciones económicas. Desafortunadamente, no existen datos concretos sobre las impugnaciones, estatus, sentido de las resoluciones y firmeza de las mismas, pues es hasta 2008 en que la SFP comenzó a medir esa situación.<sup>29</sup> Las gráficas que a continuación se presentan son de elaboración propia con base en la información proporcionada por la SFP a través de la respuesta a la consulta de información pública realizada vía sistema INFOMEX en octubre de 2008.

---

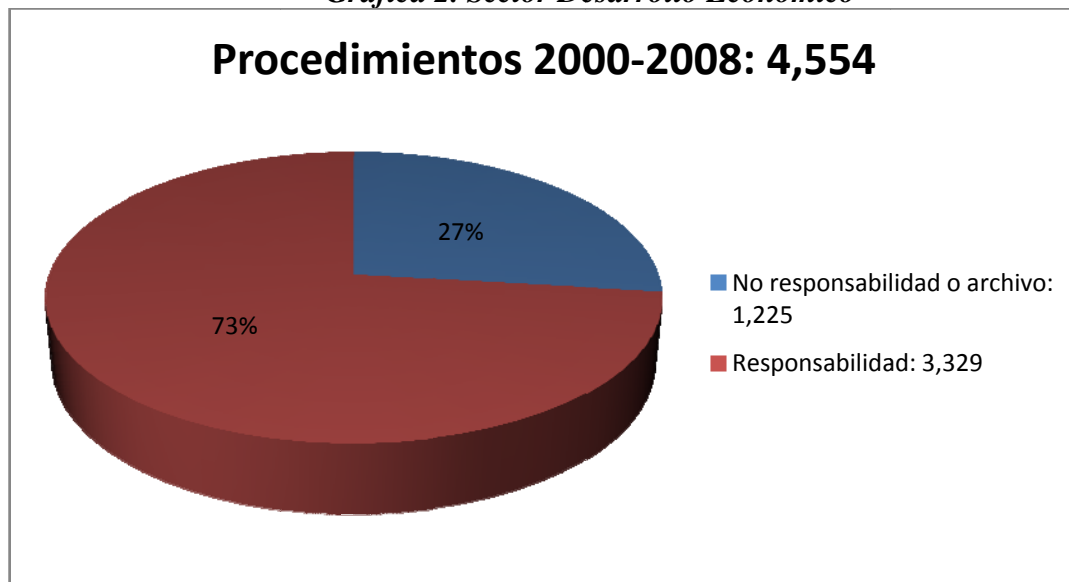
<sup>29</sup> En el Tercer Informe de Labores de la SFP 2008-2009 se señala (p. 119): “Para que se cumpla con el objetivo disciplinario, se requiere además que las sanciones impuestas sean efectivas. En ese sentido, a partir de 2008 se comenzó a medir la firmeza de las sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos. En el periodo comprendido de enero a junio de 2009 se observó que 92% de las sanciones impuestas por la SFP y los OIC, cuya situación se definió en ese periodo, se mantienen firmes, ya sea porque no fueron impugnadas, o bien, a pesar de haberse impugnado, la sanción permanece. Lo anterior significa que, de un total de 539 sanciones, 496 fueron favorables para la SFP mientras que 43 fueron desfavorables. El porcentaje de firmeza obtenido durante el primer semestre de 2009 indica que éste se incrementó en 10.8 puntos porcentuales respecto al dato anual de 2008 cuando fue de 81.2%.”

*Gráfica 1. Sector Desarrollo Social y Recursos Renovables*



Monto de las sanciones económicas impuestas = **\$628,103,304.50** (Seiscientos veintiocho millones ciento tres mil trescientos cuatro pesos 50/100 M.N.)

*Gráfica 2. Sector Desarrollo Económico*



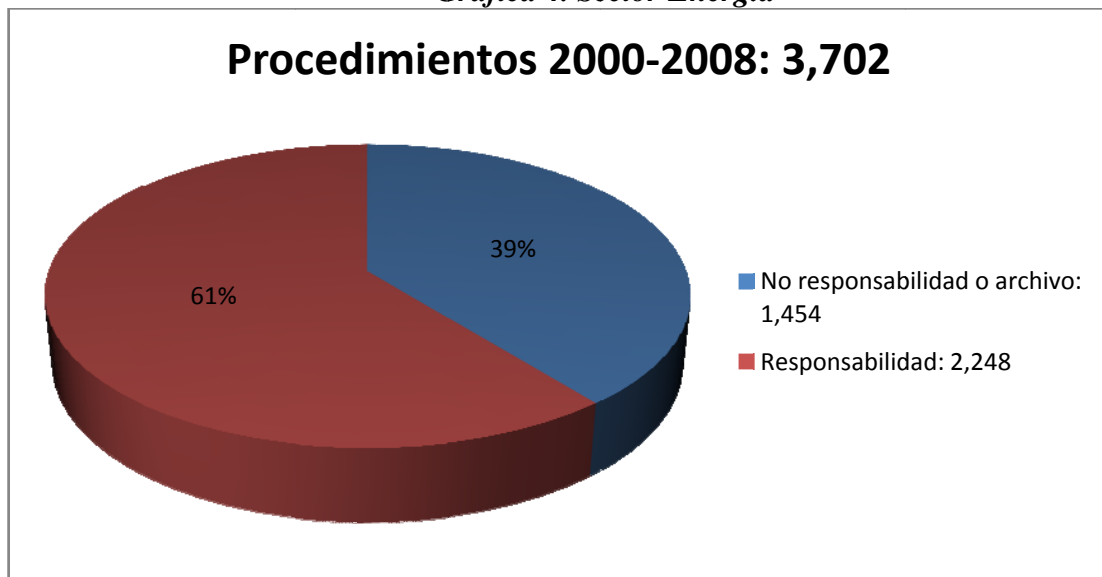
Monto de las sanciones económicas impuestas = **\$1,018,305,371.56** (Mil millones dieciocho millones trescientos cinco mil trescientos setenta y un pesos 56/100 M.N.)

*Gráfica 3. Sector Educación y Cultura*



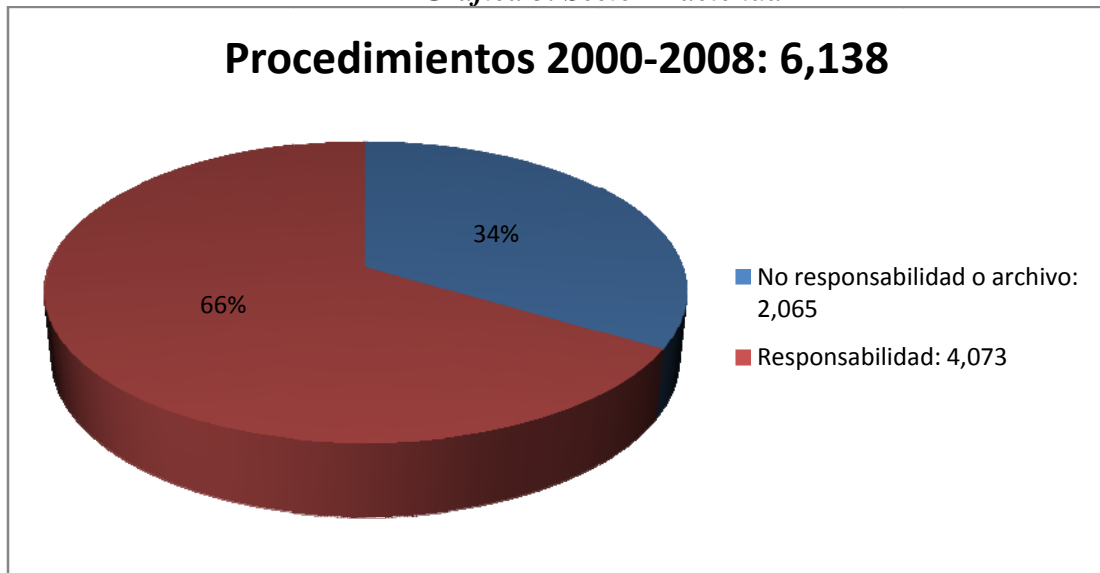
Monto de las sanciones económicas impuestas = **\$309,559,043.84** (Trescientos nueve millones quinientos cincuenta y nueve mil cuarenta y tres pesos 84/100 M.N.)

*Gráfica 4. Sector Energía*



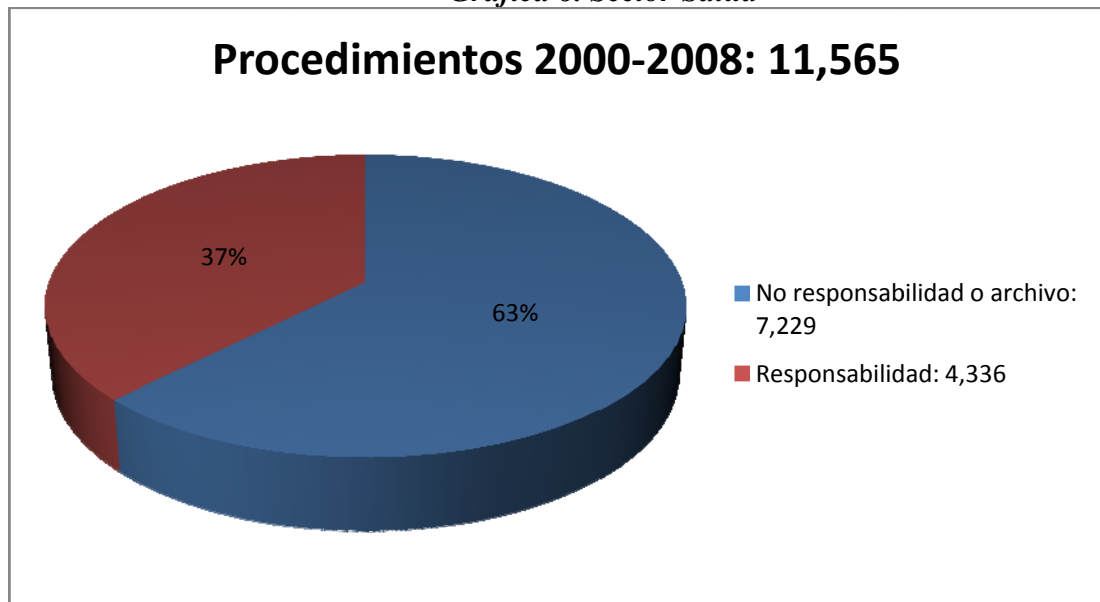
Monto de las sanciones económicas impuestas = **\$904,741,757.84** (Novecientos cuatro millones setecientos cuarenta y un mil setecientos cincuenta y siete pesos 84/100 M.N.)

*Gráfica 5. Sector Hacienda*



Monto de las sanciones económicas impuestas = **\$2,341,331,950.03** (Dos mil millones trescientos cuarenta y un millones trescientos treinta y un mil novecientos cincuenta pesos 03/100 M.N.)

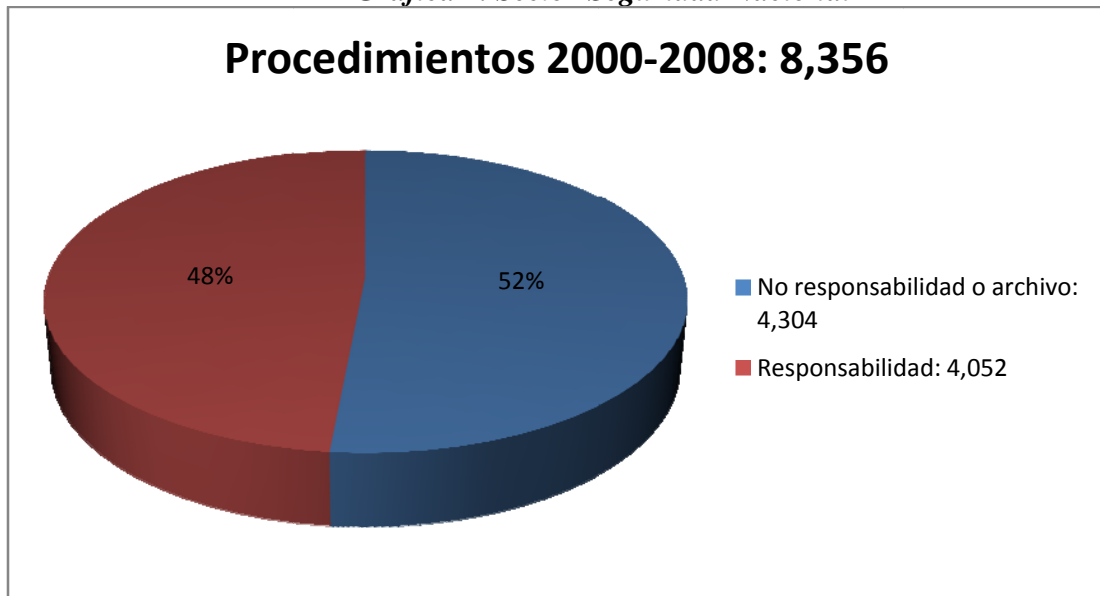
*Gráfica 6. Sector Salud*



Monto de las sanciones económicas impuestas= **\$3,339,912,742.92** (Tres mil millones trescientos treinta y nueve millones novecientos doce mil setecientos cuarenta y dos pesos 92/100 M.N.)



*Gráfica 7. Sector Seguridad Nacional*



Monto de las sanciones económicas impuestas = **\$509,376,290.47** (Quinientos nueve millones trescientos setenta y seis mil doscientos noventa pesos 47/100 M.N.)

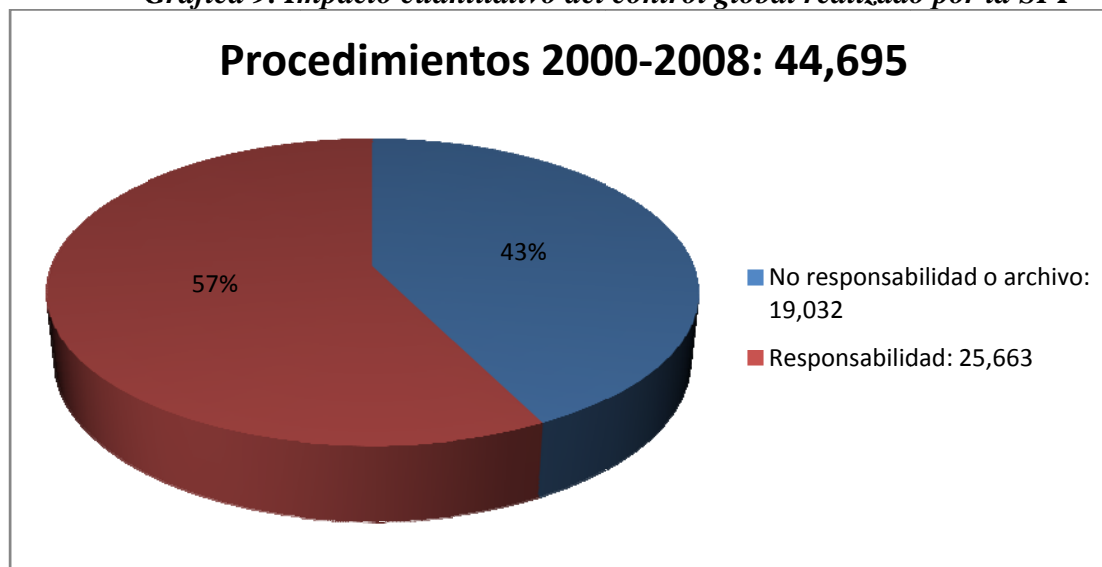
*Gráfica 8. Control Interno y facultad de atracción de la SFP<sup>30</sup>*



Monto de las sanciones económicas impuestas (solo por facultad de atracción) = **\$20,794,939,694.62** (Veinte mil millones setecientos noventa y cuatro millones novecientos treinta y nueve mil seiscientos noventa y cuatro pesos 62/100 M.N.)

<sup>30</sup> Incluye los procedimientos sustanciados por la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública en los años 2006 a 2008; por la Dirección General de Responsabilidad y Situación Patrimonial, de los años 2000 a 2008 en ejercicio de la facultad de atracción y únicamente los montos de las sanciones impuestas por ésta última.

*Gráfica 9. Impacto cuantitativo del control global realizado por la SFP*



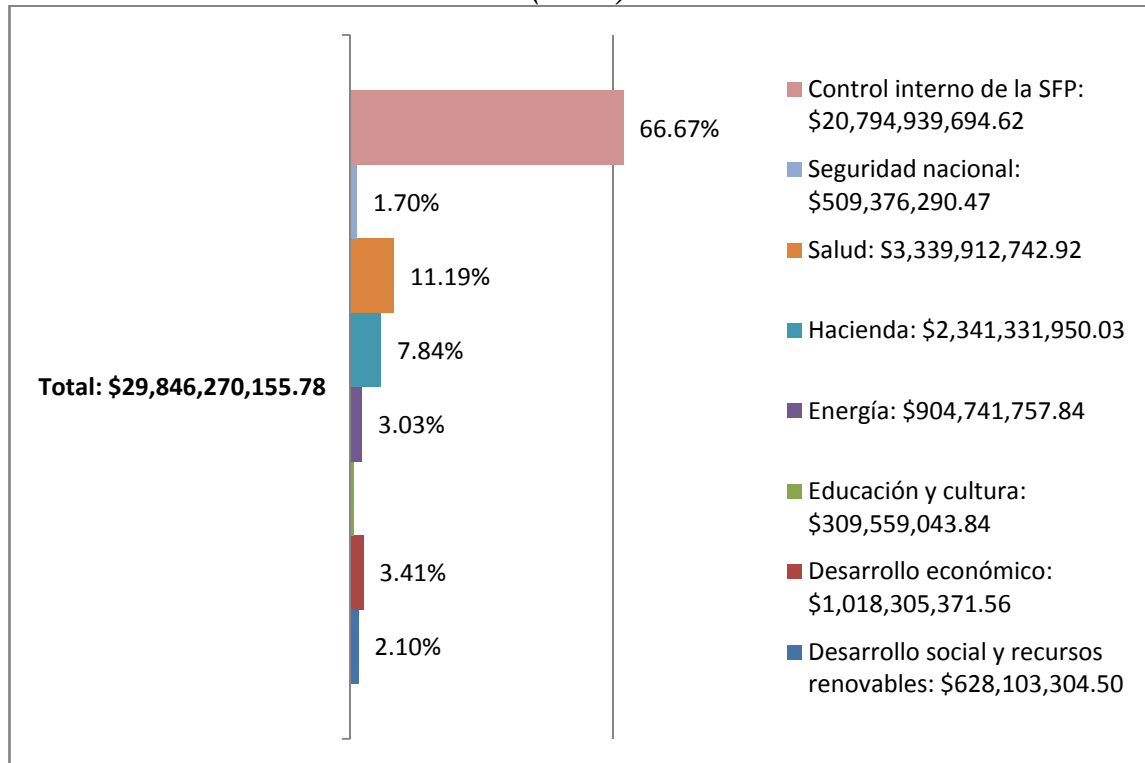
Monto de las sanciones económicas impuestas = **\$29,846,270,155.78** (Veinte nueve mil millones ochocientos cuarenta y seis millones doscientos setenta mil ciento cincuenta y cinco pesos 78/100 M.N.)

*Cuadro 4. Resoluciones de no responsabilidad y responsabilidad por sector*

Total de Resoluciones: 44,695				
Sector	Responsabilidad	Porcentaje	No Responsabilidad	Porcentaje
Desarrollo social y recursos renovables	4,791	10.71%	1,503	3.36%
Desarrollo Económico	3,329	7.44%	1,225	2.74%
Educación y cultura	2,403	5.37%	964	2.15%
Energía	2,248	5.02%	1,454	3.25%
Hacienda	2,065	4.62%	4,073	9.11%
Salud	4,336	9.70%	7,229	16.17%
Seguridad Nacional	4,052	9.06%	4,304	9.62%
Control interno y facultad de atracción	431	0.96%	288	0.64%
<b>TOTAL</b>	<b>23,655</b>	<b>52.92%</b>	<b>21,040</b>	<b>47.07%</b>

*Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la SFP en diciembre de 2008, en atención a la consulta pública de información realizada en octubre de 2008*

**Gráfica 10. Sanciones económicas determinadas por la SFP  
(Pesos)**



De acuerdo con los datos anteriores y los presentados en el punto 4.3.2, el número de procedimientos sustanciados, concluidos y el monto de sanciones económicas determinadas por la Secretaría de la Función Pública son mucho mayor respecto a los de la Auditoría Superior de la Federación, lo que en cierta medida obedece a la estructura organizacional y humana con la que cuenta la SFP. Sin embargo, una de las principales críticas a la Secretaría es que impone infinidad de sanciones pero realmente las recuperaciones que logra son mucho menores, pues hay que recordar que los sancionados cuentan con diversas vías legales para impugnar las resoluciones, lo que representa inversión de tiempo y recursos de la dependencia para su defensa. Resulta positivo entonces el anuncio de la SFP a través del informe 2008-2009 que a partir de 2008 se comenzó a medir la firmeza de las resoluciones. No obstante, es apremiante sobre todo el reporte de las sanciones hechas efectivas, es decir, los recursos que efectivamente ingresaron a la Tesorería de la Federación por el cobro de las sanciones

económicas impuestas vía procedimiento disciplinario, pues a la fecha la SFP no reporta recuperación alguna.<sup>31</sup>

Por otra parte, los resultados permiten destacar que el 52.92% de los procedimientos iniciados, es decir, más de la mitad, terminaron en sanción y, sobre todo, que el mayor monto de sanciones económicas (más de 20 mil millones de pesos) con tan solo 594 procedimientos fue determinado por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la SFP<sup>32</sup>, mientras el resto de las sanciones económicas (casi 10 mil millones de pesos) fueron determinadas por la totalidad de los OIC en dependencias y entidades, situación alarmante pues resulta cuestionable entonces la utilidad de todo el aparato burocrático de las áreas de responsabilidades del control interno.

#### **4.3.2. De la Auditoría Superior de la Federación**

Precisé anteriormente que la ASF tiene facultades para auditar a todos los órganos del Estado en cualquier orden de gobierno y en consecuencia para iniciar el procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias a cualquier persona involucrada en el manejo, custodia, disposición o aplicación de recursos públicos federales señalada como presunto responsable. En este apartado, únicamente muestro el número de procedimientos sustanciados por la falta de solventación de las irregularidades detectadas en las dependencias y entidades de la administración pública federal, al versar el análisis en torno al control del poder Ejecutivo. Presento únicamente el número de procedimientos que a la fecha de concluir la investigación se han sustanciado o se encuentran en trámite por la Dirección General de Responsabilidades de la ASF ya que, desafortunadamente, no tuve acceso al detalle del estatus de cada procedimiento. Al igual que en el caso de los resultados de la SFP, únicamente pretendo mostrar el impacto cuantitativo en materia de fincamiento de responsabilidad resarcitoria a cargo de la

---

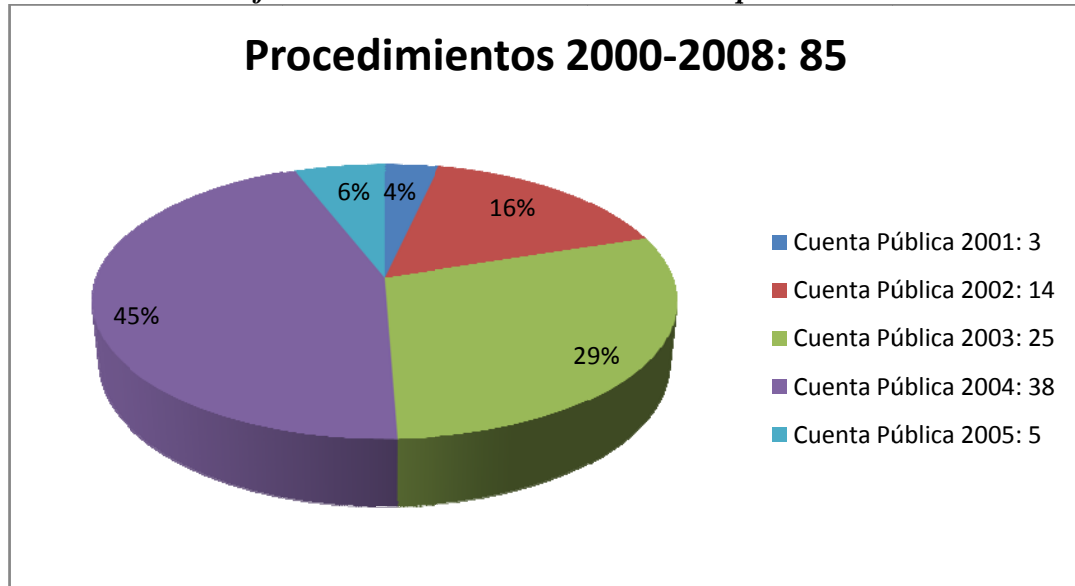
<sup>31</sup> De acuerdo con el reporte de Paulina Monroy del 15 de enero de 2009, de los casi 24 mil millones de pesos determinados hasta el 7 de agosto de 2008 por la SFP, ésta no reportó ninguna recuperación. Disponible en:

<http://www.contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/01/15/sanciones-a-funcionarios-por-24-mil-mdp/> [Consulta 20/10/09]

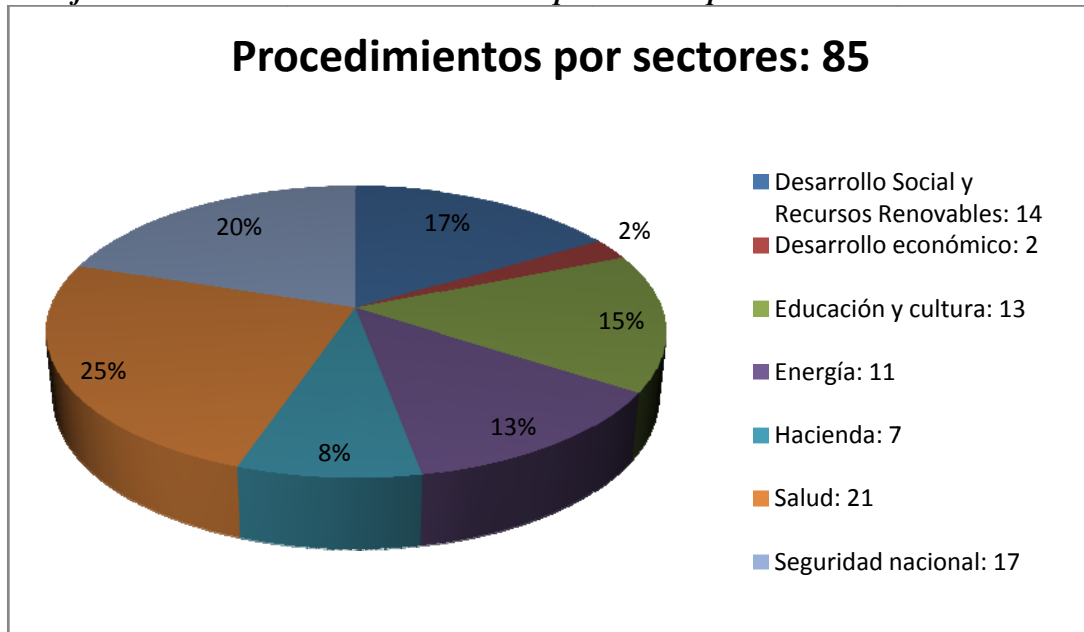
<sup>32</sup> A los 719 procedimientos mostrados en la gráfica 8, se les restó 125 procedimientos reportados por la Contraloría Interna de la SFP.

ASF.<sup>33</sup> Las gráficas que a continuación se presentan son de elaboración propia con base en la revisión de diferentes informes de actividades de la ASF.

*Gráfica 11. Procedimientos instaurados por la ASF*



*Gráfica 12. Procedimientos instaurados por la ASF por sectores administrativos*



<sup>33</sup> Las cifras únicamente muestran los procedimientos iniciados hasta 2008, respecto a 2009, los reportes reflejan que al mes de septiembre se habían iniciado 21 procedimientos y, en lo tocante a los procedimientos iniciados por irregularidades en estados y municipios, hasta septiembre de 2009 había 40 procedimientos, por lo que en total la ASF ha sustanciado 146 procedimientos.

De la revisión de las cuentas públicas 2001 a 2005 hubo un total de 2511 acciones emitidas que podían derivar en el inicio del procedimiento de fincamiento de responsabilidad resarcitoria, correspondientes a 858 pliegos de observaciones y a 1653 solicitudes de aclaración<sup>34</sup>. De ese universo, durante el período 2000-2008 sólo 85 derivaron en el inicio del procedimiento por irregularidades detectadas en 29 dependencias y entidades de la administración pública federal, ubicados en los sectores mostrados en la última gráfica, pudiéndose observar la desproporción con el número de procedimientos de la SFP. En cuanto a la cuenta pública 2006, aún no hay datos concretos pues los dictámenes para la solventación o no solventación de pliegos de observaciones se encuentran en revisión. Por lo que hace a la cuenta pública 2007 la mayoría de pliegos de observaciones apenas están por emitirse; y respecto a la cuenta pública 2008 ésta estuvo en revisión durante el 2009, por lo cual, las observaciones-acciones relativas comenzarán a emitirse hasta 2010.

No fue posible identificar el número de procedimientos en los que se determinó la no responsabilidad o el archivo; o bien, en los que se determinó la responsabilidad y el monto de las sanciones económicas impuestas debido, insisto, a que se manifestó que no hay datos precisos al respecto. No obstante, por el número de procedimientos y por el monto de las observaciones por el cual fueron iniciados, aún cuando en todos se determinara la responsabilidad, es posible inferir que el monto de las sanciones sería menor al de las sanciones determinadas por la SFP. Asimismo, el monto de las sanciones económicas impuestas por la ASF resultaría poco representativo respecto los resarcimientos logrados por dicha institución mediante el seguimiento de las observaciones acciones (máxime si no se trata de resoluciones firmes).

#### **4.3.3. Resultados globales del control sobre el Ejecutivo Federal**

Los cuadros que presento a partir de la página siguiente, tienen como finalidad dar una visión general sobre la actividad fiscalizadora y sancionatoria de la Secretaría de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación, pero debe tomarse en cuenta que ambas organizaciones gubernamentales no son similares en cuanto a sus

---

<sup>34</sup> Al no solventarse una solicitud de aclaración, se formula el pliego de observaciones. A su vez, la falta de solventación de éste, conlleva al inicio del procedimiento.

estructuras y presupuestos, además, aplican diferentes universos y metodologías para el desarrollo o ejecución de sus auditorías, adicional a que pueden iniciar el respectivo procedimiento de fincamiento de responsabilidades por diferentes causas.

Dado lo anterior, podría pensarse que no hay una base de comparación sólida por no tratarse de objetos idénticos, sin embargo, sí pueden ser contrastados los resultados finales en cuanto al número de procedimientos, montos económicos recuperados, aproximación a las sanciones que imponen vía procedimiento administrativo e impacto en cuanto al presupuesto de la administración pública federal, lo que constituye el objeto de la investigación, con la intención de conocer las características y resultados específicos de cada dependencia<sup>35</sup>.

**Cuadro 5. Presupuesto de la Administración Pública Federal (APF)<sup>36</sup>**

<b>Año</b>	<b>Ramos administrativos</b>	<b>Entidades sujetas a control presupuestario directo</b>	<b>Total</b>
	<i>Pesos</i>		<i>Pesos</i>
2000	246,904,942,528	363,951,045,234	610,855,987,762
2001	298,579,004,545	414,354,154,941	712,933,159,486
2002	333,564,003,737	445,367,519,261	778,931,522,998
2003	346,200,730,021	492,603,503,382	838,804,233,403
2004	352,541,613,942	537,013,731,854	889,555,345,796
2005	432,567,100,778	570,537,161,305	1,003,104,262,083
2006	460,598,214,658	637,634,788,286	1,098,233,002,944
2007	544,550,770,304	719,571,885,500	1,264,122,655,804
2008	656,514,168,303	795,942,631,086	1,452,456,799,389
<b>Total</b>	<b>3,672,020,548,816</b> <b>(Tres billones seiscientos setenta y dos mil millones veinte millones quinientos cuarenta y ocho mil ochocientos dieciséis pesos)</b>	<b>4,976,976,420,849</b> <b>(Cuatro billones novecientos setenta y seis mil millones novecientos setenta y seis millones cuatrocientos veinte mil ochocientos cuarenta y nueve pesos)</b>	<b>8,648,996,969,665</b> <b>(Ocho billones seiscientos cuarenta y ocho mil millones novecientos noventa y seis millones novecientos sesenta y nueve mil seiscientos sesenta y cinco pesos)</b>

*Fuente: Elaboración propia con base en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2008.*

<sup>35</sup> El enfoque comparativo de las políticas públicas reconoce que éstas son establecidas por diferentes lógicas que las hacen diferentes, e incluso, que sus metodologías a menudo no coinciden, no obstante, el análisis comparativo de políticas, bajo una mirada transversal, busca dar cuenta de los motivos de las particularidades y resultados específicos de las políticas contrastadas.

<sup>36</sup> Los ramos administrativos incluyen el presupuesto de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado y los sectores que coordinan. Dentro de las entidades sujetas a control presupuestario directo encontramos al ISSSTE, IMSS, CFE, LyFC y PEMEX.

**Cuadro 6. Universo de Auditorías y entidades fiscalizadas**

AÑO	Secretaría de la Función Pública		Auditoría Superior de la Federación <sup>37</sup>	
	Auditorías	Entidades Fiscalizadas	Auditorías	Entidades Fiscalizadas
2000	6,307	293	239	96
2001	6,849	300	290	98
2002	5,863	300	258	87
2003	4,452	296	254	83
2004	3,960	296	331	88
2005	3,951	296	329	98
2006	3,272	296	382	94
2007	3,816	296	400	96
2008	3,661	313 <sup>38</sup>	<i>Sin datos</i> <sup>39</sup>	<i>Sin datos</i>
<b>Total</b>	<b>42,131</b>	<b>2,686</b>	<b>2,483</b>	<b>740</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de Labores de la SFP e Informes de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2007.

**Cuadro 7. Control vía procedimiento administrativo**

Período 2000-2008		
Concepto	Secretaría de la Función Pública	Auditoría Superior de la Federación
Número de procedimientos	44,695	85
Monto de sanciones económicas impuestas (pesos)	29,846,270,155.78 (0.34% respecto al presupuesto de la APF)	<i>Sin información de la dependencia, pero por el número de procedimientos y monto de las observaciones por el que fueron iniciados, puede inferirse que es inferior al de la SFP</i>

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por las dependencias.

No obstante la anterior cifra, como ya se mencionó, no existe certeza sobre el monto efectivamente recuperado por la Secretaría de la Función Pública al no existir datos sobre la firmeza y ejecución de las sanciones.

<sup>37</sup> Los datos únicamente consideran las auditorías y entidades fiscalizadas en torno al poder Ejecutivo federal.

<sup>38</sup> La meta de instituciones fiscalizadas para el año 2008 era de 313, sin embargo en el tercer informe de labores de la Secretaría de la Función Pública no aparece el dato concreto de cuantas instituciones se fiscalizaron en el 2008.

<sup>39</sup> Al momento de concluir la investigación, el informe de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2008 aún no era entregado por la ASF a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.



**Cuadro 8. Recuperaciones efectivas por el trabajo de fiscalización (auditoría y seguimiento de las observaciones)**

Secretaría de la Función Pública (Período 2001-2008)	% (Respecto al presupuesto de la APF)	Auditoría Superior de la Federación (Período 1999-2007 <sup>40</sup> )	% (Respecto al presupuesto de la APF)
<b>Pesos</b>		<b>Pesos</b>	
45,861,646,000	0.53	27,019,492,500	0.31
Total recuperaciones control interno y externo: <b>72,881,138,500</b> (Setenta y dos mil millones, ochocientos ochenta y un millones, ciento treinta y ocho mil quinientos pesos 00/100 M.N.)			

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de Labores de la SFP y el Informe de Recuperaciones de la ASF.

**Cuadro 9. Presupuesto de cada órgano fiscalizador<sup>41</sup>**

Período 2000-2008		
Pesos		
Año	SFP	ASF
2000	1,040,240,000 (SECODAM)	415,925,974
2001	1,349,770,000 (SECODAM)	493,714,000
2002	1,240,320,000 (SECODAM)	549,492,340
2003	1,164,407,270 (SECODAM)	588,001,247
2004	1,417,369,870	613,882,000
2005	1,385,666,320	680,975,700
2006	1,412,397,100	721,876,399
2007	1,318,200,000	778,671,468
2008	1,520,895,500	929,387,824
<b>TOTAL</b>	<b>11,849,266,060</b> (Once mil millones, ochocientos cuarenta y nueve millones doscientos sesenta y seis sesenta pesos 00/100 M.N.)	<b>5,771,926,952</b> (Cinco mil millones setecientos setenta y un mil millones novecientos veintiséis novecientos cincuenta y dos pesos 00/100 M.N.)

Fuente: Elaboración propia con base en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2008.

<sup>40</sup> Período comprendido en el informe de las recuperaciones reportado por la ASF.

<sup>41</sup> Cabe aclarar que la Secretaría de la Función Pública no solo realiza funciones de fiscalización sino también entre otras cuestiones, administra el servicio profesional de carrera y controla el patrimonio inmobiliario federal, emite normatividad respecto a adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, sanciona a proveedores del Estado, emite normas en materia de simplificación administrativa y otras tareas relacionadas, de conformidad con el artículo 37 de la LOAPF, lo que podría explicar su mayor presupuesto respecto al de la Auditoría Superior de la Federación.

De acuerdo con los datos anteriores, puede afirmarse que las recuperaciones totales logradas por la ASF en el ámbito del Ejecutivo federal ascienden a veintisiete mil millones diecinueve millones cuatrocientos noventa y dos mil quinientos pesos<sup>42</sup>, mientras que las de la SFP a cuarenta y cinco mil millones ochocientos sesenta y un millones seiscientos cuarenta y seis mil pesos. En principio podría pensarse que la SFP ha logrado mayores recuperaciones, pero hay que destacar que la ASF con facultades solo de control *ex post*, con la mitad del presupuesto de la SFP, con una estructura mucho menor y con un menor universo de entes fiscalizados y auditorías realizadas, ha logrado más de la mitad de las recuperaciones obtenidas por la SFP. Tal situación resulta positiva para la ASF pues refleja que el trabajo sustancial de auditoría y seguimiento de observaciones es lo que ha permitido la aclaración, justificación o resarcimiento de los daños y/o perjuicios causados, sin necesidad de llegar al procedimiento, el cual en todo caso sirve como medio coactivo para lograr las recuperaciones. Asimismo y sobre todo, los resultados permiten ver que los procedimientos poco ayudan en la reparación de daños y perjuicios causados al Estado, pues no obstante todas las sanciones económicas determinadas por la SFP no existe un dato cierto sobre lo efectivamente recuperado y, vimos también, que aunque no contamos con el dato concreto, aún de haberse determinado la sanción en los procedimientos instaurados por la ASF, el monto sería mucho menor al de las recuperaciones totales logradas por la institución, además que también faltaría medir la firmeza y ejecución de dichas sanciones.

Así, el número de procedimientos y monto de las sanciones impuestas en virtud de los mismos a los responsables por la ASF, es significativamente desproporcional al de la SFP, lo cual no prejuzga sobre la eficiencia de la ASF en su función fiscalizadora, adicional a que el inicio del procedimiento en cada organización obedece a diferentes causas. Al respecto, la SFP inició procedimientos por quejas o denuncias ciudadanas, resultados de auditoría (la cual puede ser previa o posterior), investigación interna, recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, situación patrimonial de los servidores públicos, inconformidades y otras, además de que el monto de las

---

<sup>42</sup> Informe de las Recuperaciones Derivadas de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 1999 a 2007, actualizado al 30 de septiembre de 2009. La cifra presentada corresponde únicamente a las recuperaciones en el Poder Ejecutivo Federal, el monto total de las recuperaciones asciende a \$ 35,351,941.600.

sanciones económicas pueden ser hasta tres veces de los daños y perjuicios causados. Por su lado, la ASF únicamente puede iniciar el procedimiento por falta de solventación de los pliegos de observaciones comunicados a los entes fiscalizados (derivados de la fiscalización posterior) y, la sanción solo puede ser por los daños y perjuicios causados con la correspondiente actualización.

Ahora bien, sí bien es cierto el monto de las recuperaciones efectivas logradas por los aparatos de control externo e interno, tan solo representa cerca del 1% del presupuesto total ejercido por las dependencias y entidades de la administración pública federal en el período 2000-20008, no puede afirmarse que tal situación no tenga relevancia alguna ya que en primer lugar, el monto total de las recuperaciones asciende a más de 70 mil millones de pesos, lo equivalente al presupuesto de un año de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Defensa Nacional; en segundo lugar, queda claro que es prácticamente imposible fiscalizar peso por peso el gasto total ejercido, o bien, también pudiera interpretarse que no hubo desviaciones de recursos públicos. Como se observa, medir la eficacia y eficiencia del control gubernamental es una tarea sumamente compleja; a pesar de ello, el hecho de que se haya logrado una recuperación de recursos cercana al presupuesto de dos de las principales secretarías de Estado del país, sin duda alguna resulta positivo.<sup>43</sup>

#### **4.4. Violación del principio *non bis in ídem***

Es claro que de acuerdo con las facultades de la ASF y la SFP, ambas pueden imponer sanciones de carácter económico, incluso, esta situación continuaría si se insistiera en la creación de la Contraloría General de la República y la consecuente desaparición de la SFP en los términos que propuso el Ejecutivo federal (propuesta desechada en el senado de la República); escenario que puede provocar, y de hecho ha provocado, que en determinadas casos se impongan dos sanciones de la misma naturaleza, económico-administrativa, a la misma persona por las mismas causas, ya que tanto la ASF como la SFP han impuesto cada una, la respectiva sanción a determinadas personas por idénticas

---

<sup>43</sup> De acuerdo con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, el presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en dicho ejercicio ascendió a treinta y seis mil millones ciento treinta y nueve millones de pesos; por su parte, la Secretaría de la Defensa Nacional en 2008 tuvo un presupuesto de treinta y cuatro mil millones ochocientos sesenta y un millones de pesos.

irregularidades; circunstancia que se traduce en una violación al principio general de Derecho conocido como *non bis in ídem*, el cual además, forma parte del derecho positivo vigente mexicano al estar plenamente reconocido en el orden constitucional. Así, la CPEUM en el artículo 23 dispone: “...Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene...”, igualmente el antepenúltimo párrafo del artículo 109 constitucional ordena: “...No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”.

Para entender de mejor manera la naturaleza del principio *non bis in ídem*, tomo como referencia en primer lugar, lo argumentado por la Corte Constitucional colombiana:

Este principio [*non bis in ídem*] que, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina, tiene como objetivo primordial evitar la duplicidad de sanciones, sólo tiene operancia en los casos en que exista identidad de causa, identidad de objeto e identidad en la persona a la cual se le hace la imputación.

La identidad en la persona se identifica que el sujeto inculcado debe ser la misma persona física en dos procesos de la misma índole.

La identidad del objeto está constituida por la del hecho respecto del cual se solicita la aplicación del correctivo penal. Se exige entonces la correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza.

La identidad en la causa se refiere a que el motivo de la iniciación del proceso sea el mismo en ambos casos.<sup>44</sup>

Es cierto que, como lo argumenta la Corte colombiana, el principio en cuestión trata de evitar la doble sanción, pero la finalidad principal se traduce en garantizar la seguridad jurídica del gobernando evitando el autoritarismo y abuso del Estado en ejercicio de su potestad sancionadora, esta circunstancia la reconoce el Tribunal Constitucional de España, quien en la sentencia STC 2/2003 argumentó (Nieto, 2006:474):

Poderosas razones, anudadas en el principio de seguridad jurídica (art. 9.3) y en el valor libertad (art. 1.1) fundamentan la prohibición constitucional de incurrir en *bis in ídem*. En el Estado Constitucional de Derecho ningún poder público es ilimitado; por tanto la potestad sancionadora del Estado, en cuanto forma más drástica de actuación de los poderes públicos sobre reapertura de cualquiera procedimientos sancionadores –administrativo o penal- por los mismos hechos, pues la posibilidad ilimitada de reapertura o prolongación de un procedimiento sancionador crea una situación de dependencia jurídica que, en atención a su carácter indefinido, es contraria a la seguridad jurídica.

---

<sup>44</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-244 del 30 de mayo de 1996, M.P.: Carlos Gaviria Díaz, en Gómez Pavájeau, 2004:325.

La garantía material de no ser sometido a *bis in ídem* sancionador [...] tiene como finalidad evitar una reacción punitiva desproporcionada en cuanto dicho exceso punitivo hace quebrar la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones, pues la suma de la pluralidad de sanciones crea una sanción ajena al juicio de proporcionalidad realizado por el legislador y materializa la imposición de una sanción no prevista legalmente.

Ahora bien, tradicionalmente el principio *non bis in ídem* se identifica como un principio del Derecho Penal por lo que podría pensarse que únicamente aplica a los delitos y no a las infracciones o sanciones administrativas, máxime si la propia Constitución establece en el artículo 23 que “Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito”, sin embargo, debe aclararse que el Derecho Administrativo, en materia de sanciones se auxilia de los principios rectores del Derecho Penal; es válido y está reconocido que puede recurrir a los principios de éste bajo el principio *mutatis mutandis*, es decir utilizar lo que puede utilizarse y resulte aplicable, sobre todo si la finalidad del *non bis in ídem* es garantizar la seguridad jurídica. En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha emitido el criterio de reconocer la similitud de las sanciones administrativas con las penas, dado que ambas son una reacción a lo antijurídico, ordenando o prohibiendo determinada conducta, por lo que ambas son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado; precisamente por esa similitud, el llamado Derecho Administrativo Sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos (ver ANEXO 3).

Del mismo modo, específicamente sobre el tema, las autoridades jurisdiccionales reconocen la aplicabilidad del principio *non bis in ídem* en materia administrativa, al interpretar que la garantía constitucional contenida en el artículo 23, la cual prohíbe enjuiciar dos veces por la misma infracción, es aplicable a las penas que se impongan por infracciones administrativas, como es el caso de las multas<sup>45</sup>.

Queda claro entonces que el principio *non bis in ídem* es perfectamente aplicable en materia administrativa; toca ahora describir como en ejercicio de sus facultades

---

<sup>45</sup> Tesis Aislada, Multas y otras sanciones administrativas. Non Bis In Ídem. Primer Tribunal Colegiado En Materia Administrativa del Primer Circuito. No. Registro: 256,813. Materia: Administrativa. Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 31 Sexta Parte. Tesis: Página: 47.

sancionadoras, tanto la ASF como la SFP pueden violentar dicho principio. Lo que preponderantemente se discute en la literatura jurídica es si con la aplicación de sanciones penales y administrativas hay una transgresión del *non bis in ídem*, situación sobre la que existen criterios a favor y en contra; sin embargo, no es la disyuntiva que nos ocupa, en atención a que el planteamiento del problema radica en que dos autoridades administrativas cuentan con facultades iguales para imponer sanciones de carácter económico-administrativo, al imponerse previa sustanciación del procedimiento administrativo y la posibilidad del sancionado de impugnar la resolución en sede administrativa y en la vía contencioso-administrativa, lo que constata que son sanciones de idéntica naturaleza. Nieto (2006: 470) señala que uno de los ámbitos donde puede surgir el conflicto por una doble sanción es entre dos Administraciones públicas o Corporaciones con facultades sancionadoras, caso que constituye el objeto de estudio de esta investigación.

En sí, el problema no se encuentra en lo que Nieto (2006) llama la pluralidad de tipificaciones normativas, pues nada impide que un mismo hecho esté tipificado en diferentes ordenamientos, lo más lógico en esa circunstancia es realizar el concurso de normas, es decir, decidir qué norma debe prevalecer frente a la otra, en todo caso es en este punto donde puede presentarse un conflicto. El Tribunal Constitucional de España, ha manifestado:

El principio general del derecho *non bis in ídem* [...] prohíbe que una persona sea sancionada dos veces por el mismo hecho, *pero no impide que una misma conducta pueda estar tipificada en dos disposiciones diferentes* (debiendo distinguirse) entre la doble sanción por unos mismos hechos y la previsión de la misma infracción en diferentes normas, pues cuando menos, en principio, ello no afecta al principio *non bis in ídem*, que lo que prohíbe no es una distinta regulación y sí una doble sanción por unos mismos hechos.<sup>46</sup>

Lo anterior, refleja que no existe un problema de política legislativa porque en dos ordenamientos se regulen las mismas situaciones, sobre todo, si como en el caso de la SFP y de la ASF, los ordenamientos que rigen su actuación están orientados bajo las diferentes lógicas del control interno y externo que realiza cada una, más bien el problema se presenta en la ejecución de la norma por parte de quien debe aplicarla.

---

<sup>46</sup> Sentencia de 24 de abril de 2000 en Nieto, 2006:476.

Nieto (2006:477) explica, tomando como base sentencias de los tribunales españoles, que la notoria existencia de normas sancionadoras superpuestas, no conculcan el principio *non bis in ídem*, “ya que su cumplimiento corresponde, no al que elabora y aprueba la norma, sino al que la aplica en aquellos supuestos en que un mismo acto o hecho pueda estar tipificado y sancionado en más de un precepto punitivo.”

De tal suerte, cuando la ASF o la SFP tengan conocimiento de que alguna de las dos ha impuesto una sanción a determinada persona, si se trata de las mismas causas, conforme a mi criterio, pueden válidamente abstenerse de aplicar la sanción económica que en su caso corresponda, invocando el principio *non bis in ídem*, que además como lo manifesté, está plenamente reconocido en la Constitución federal. No obstante, en detrimento de la garantía de seguridad jurídica del gobernado, el principio constitucional ha sido vulnerado en algunos casos pues tanto la ASF y la SFP impusieron sanciones económicas a servidores públicos por las mismas causas y los mismos hechos, lo que conlleva a una desproporción entre la conducta y la sanción. “En última instancia, el principio del *non bis in ídem* está basado, como en definitiva lo está todo el Derecho, en la idea de justicia, esto es, en la concepción de que a cada uno el Ordenamiento Jurídico debe compensarlo o punirlo según su conducta, de forma que iría en contra de la misma una regulación sancionadora que permitiera penalizar al infractor de forma desproporcionada” (Del Rey, citado por Nieto, 2006:473).

Lo anterior sin embargo no resulta sencillo, tenemos el problema de que no existen reglas para el concurso de normas en materia administrativa, encontrándonos ante ordenamientos especiales, con penas coincidentes en cada uno, además, el tratamiento teórico y jurisprudencial del principio *non bis in ídem* por pluralidad de sanciones administrativas en nuestro país es prácticamente nulo, razón por la que tenemos que recurrir al Derecho comparado; empero aún en países como España en donde hay una larga historia judicial sobre el principio “se abre una problemática de difícil solución al carecer, al menos de momento, de tratamiento teórico. Porque el enorme desarrollo que ha experimentado la regla del *non bis in ídem*... se refiere fundamentalmente a la relación entre penas y sanciones...” (Nieto, 2006:512) aún cuando en ese país desde 1992 la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dejó claro

en el artículo 133 que “No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento”. Ante tal situación, los criterios que deben seguirse en caso de una posible pluralidad de sanciones administrativas, son los de voluntad y temporalidad.

Es la voluntad de la Administración la que decide sobre la aplicabilidad de las normas concurrentes; pero, una vez que tiene lugar el primer pronunciamiento, se pone en marcha el criterio cronológico, dado que el sancionado puede alegar la prohibición del *bis in ídem* para impedir la segunda sanción y, si llega a imponerse, será nula. Como ha escrito Rebollo (2004, 334), en este supuesto “lo que suele ocurrir es que prevalecerá la decisión sancionadora del órgano que primero resuelva. Si eventualmente llegara a producirse una segunda sanción, se impugnará ésta y será ésta la anulada por los tribunales como vulneradora del *non bis in ídem*. Así, en la práctica más que los criterios lógicos de la resolución de los concursos impera una pura preferencia temporal” (Nieto, 2006:515).

Durante el desarrollo de este trabajo, de la revisión de los 85 asuntos que instauró la ASF durante el período 2000-2008, pudieron identificarse dos casos en los que un mismo servidor público fue sancionado económicamente tanto por la ASF como por la SFP por los mismos hechos por lo que considero hubo violaciones al principio *non bis in ídem*. Comento a continuación los dos casos mencionados; aclaro que no prejuzgo sobre la inocencia o culpabilidad de los implicados ni apoyo las prácticas de corrupción que las autoridades competentes determinaron, únicamente trato de demostrar como fue invalidado el principio constitucional *non bis in ídem* y en consecuencia la garantía de seguridad jurídica.

El primer caso fue ampliamente abordado en los medios de comunicación; se trata de las sanciones impuestas al ex Director de Petróleos Mexicanos, Raúl Muñoz Leos por transferir recursos al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana en virtud del Convenio 10275/04 de 26 de julio de 2004, sin contar con las autorizaciones correspondientes. La ASF determinó la existencia de daños por la entrega directa de recursos al sindicato por los conceptos de mantenimiento de instalaciones deportivas por \$200,000,000.00 (doscientos millones de pesos 00/100 M.N.); programa de vivienda por \$1,065,518,000.90 (mil millones sesenta y cinco millones quinientos dieciocho mil pesos 90/100 M.N.) y, ayudas para gastos de obligaciones de ejercicios de 2001 a 2004 pagadas en 2005 por \$459,000,000 (cuatrocientos cincuenta y nueve millones de pesos 00/100 M.N.) sin sustento normativo ni estar incluidos en el contrato



colectivo de trabajo, daños que ascienden a la cantidad de \$1,724,518,000.90, (mil millones setecientos veinticuatro millones quinientos dieciocho mil pesos 90/100 M.N.) formulándose en consecuencia los Pliegos de Observaciones 05-1-18T4I-02-411-06-001, 05-1-18T4I-02-411-06-002 y 05-1-18T4I-02-411-06-003<sup>47</sup> e instruyéndose posteriormente en contra de Raúl Muñoz Leos, el procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias determinándose su responsabilidad por el monto total de los daños causados al patrimonio de Petróleos Mexicanos; incluso, la ASF presentó denuncia penal en contra de Raúl Muñoz Leos por las mismas circunstancias el 10 de octubre de 2007<sup>48</sup>.

Paralelamente la SFP determinó que Raúl Muñoz Leos y Juan Carlos Soriano Rosas entregaron de manera directa recursos al sindicato, bajo el amparo del convenio 10275/04 por la cantidad de mil 724 millones de pesos, de los cuales 200 millones fueron destinados a campos deportivos del gremio, según la cláusula quinta; otros mil 65 millones 518 mil 939 pesos con 20 centavos para vivienda, establecidos en la misma cláusula, además de 459 millones de “ayuda de gastos” para festejos como el del aniversario de la Expropiación Petrolera, que le adeudaban al sindicato de los años 2001, 2002 y 2003. Situación por la que ambos ex funcionarios de la paraestatal fueran sancionados de la siguiente manera: Inhabilitación por 10 años para poder ejercer empleos, cargos o comisiones en la administración pública federal por violación a las leyes; sanción de carácter económico por un monto total de 862 millones 259 mil 470.60 pesos cada uno, lo que equivale a la mitad de un tanto del daño patrimonial causado en corresponsabilidad por los involucrados a Pemex<sup>49</sup>, cantidades que suman \$1,724,518,941.2 (mil millones setecientos veinticuatro millones quinientos dieciocho mil novecientos cuarenta y un pesos 20/100 M.N.), cantidad casi idéntica a la determinada por la ASF. En el Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados de la SFP<sup>50</sup>, aparecen los siguientes datos:

---

<sup>47</sup> Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2005.

<sup>48</sup> Informe de las Denuncias de Hecho presentadas por la ASF. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/pags/Denuncias/denuncias.pdf> [consulta: 26 de octubre de 2009]

<sup>49</sup> El Universal, 27 de julio de 2007.

<sup>50</sup> Desafortunadamente la ASF aún no habilita el registro público de servidores públicos sancionados por dicha entidad de fiscalización superior, a que alude el artículo 68 de la LFRCF, lo que nos permitiría mayor claridad en las cuestiones planteadas.

Nombre: MUÑOZ LEOS RAUL

No.	SANCIÓN IMPUESTA	NÚMERO DE EXPEDIENTE	AUTORIDAD SANZIONADORA	FECHA DE RESOLUCIÓN	CAUSA	DURACIÓN	MONTO	FECHA INICIO	FECHA TERMINO
1	INHABILITACION	24/2007	SECRETARIA DE LA FUNCION PÚBLICA. PETROLEOS MEXICANOS	20/07/2007	VIOLACION LEYES Y NORMATIVIDAD PRESUPUESTAL	Años:10		2007-07-24	2017-07-23
2	SANCCION ECONOMICA	24/2007	SECRETARIA DE LA FUNCION PÚBLICA. PETROLEOS MEXICANOS	20/07/2007	VIOLACION LEYES Y NORMATIVIDAD PRESUPUESTAL		862,259,470.60		
3	INHABILITACION	R.A.24/2006	ORGANO INTERNO DE CONTROL DE PETROLEOS MEXICANOS	24/09/2007	VIOLACION LEYES Y NORMATIVIDAD PRESUPUESTAL	Años:12		2017-07-21	2029-07-21
4	SANCCION ECONOMICA	R.A.24/2006	ORGANO INTERNO DE CONTROL DE PETROLEOS MEXICANOS	24/09/2007	VIOLACION LEYES Y NORMATIVIDAD PRESUPUESTAL		2,478,930.08		

Conforme lo anterior, podemos dar cuenta entonces que Raúl Muñoz Leos, fue sancionado económicamente por partida doble, por las mismas causas, a través de sanciones de idéntica naturaleza. Ambas sanciones pecuniarias suman la cantidad de \$2,586,777,471.50, (dos mil millones quinientos ochenta y seis millones setecientos setenta y siete mil cuatrocientos setenta y un pesos 50/100 M.N.) lo que refleja la desproporción con los daños causados y las sanciones impuestas, además de que dos organizaciones gubernamentales utilizaron su estructura para investigar exactamente lo mismo.

El otro caso se trata de una irregularidad detectada en el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA); de acuerdo con el Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la cuenta pública 2003:

De los gastos que se efectuaron para realizar el film en homenaje a Octavio Paz, el CONACULTA no presentó evidencia del cumplimiento del contrato suscrito con un prestador de servicios para la preproducción, producción y trabajo terminado por 117.9 miles de pesos. Asimismo, a este prestador de servicios y a otros dos se les cubrieron pasajes por 105.7 miles de pesos y viáticos por 196.4 miles de pesos, sin que se presentara la evidencia de los trabajos que realizaron. Se rentaron dos cámaras por 211.6 miles de pesos sin que se presentara el material videográfico que se generó con estos equipos, inclusive, para el film se dispuso de 270 videocasetes, de los cuales 16 fueron utilizados, se hizo la devolución de 214 a la videoteca y de 40 videocasetes con un costo de 1.7 miles

de pesos el CONACULTA no presentó evidencia de que estos se utilizaron para el objeto que fueron adquiridos.

Derivado de lo anterior, se formuló el Pliego de Observaciones con clave 03-11H00-2-294-06-001 y posteriormente se inició el procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias, mediante el cual, se determinó la responsabilidad de la ex Coordinadora Nacional de la Unidad de Proyectos Especiales del CONACULTA, Dolores Creel Miranda, al no encontrarse respaldados los trabajos de filmación en homenaje a Octavio Paz, por lo que en ejercicio del gasto público, no se cuidó que éste correspondiera a compromisos efectivamente devengados, además de que no se encontró respaldo con los documentos justificativos correspondientes en infracción del artículo 44, fracciones I y III, del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (entonces vigente), imponiéndole una sanción económica por \$1,452,521.95 (un millón cuatrocientos cincuenta y dos mil quinientos veintiún pesos 95/100 M.N).

En virtud de la vista que la ASF dio al Órgano Interno de Control en CONACULTA sobre las irregularidades detectadas, dicho órgano inició las investigaciones correspondientes; la SFP ejerció su facultad de atracción prevista en el artículo 18 de la LFRASP sobre el expediente relativo, el cual fue radicado en la Dirección General Adjunta de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública, bajo el número 17/2005, instruyendo el procedimiento administrativo disciplinario en contra de Dolores Creel Miranda, determinándose su responsabilidad por violación a leyes y normatividad presupuestal e imponiéndole una sanción de inhabilitación por 10 años para desempeñar cargos o comisiones en el servicio público y una sanción económica por \$1,627,018.32 (un millón seiscientos veintisiete mil dieciocho pesos 32/100 M.N., como se constata en el Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados de la SFP:

Nombre: CREEL MIRANDA DOLORES

No.	SANCIÓN IMPUESTA	NÚMERO DE EXPEDIENTE	AUTORIDAD SANCIONADORA	FECHA DE RESOLUCIÓN	CAUSA	DURACIÓN	MONTO	FECHA INICIO	FECHA TERMINO
1	INHABILITACION	17/2005	SECRETARIA DE FUNCION PÚBLICA. CONSEJO NACIONAL PARA CULTURA LAS ARTES	12/02/2007	VIOLACION LEYES Y NORMATIVIDAD PRESUPUESTAL	Años:10		2007-02-15	2017-02-14
2	SANCIÓN ECONOMICA	17/2005	SECRETARIA DE FUNCION PÚBLICA. CONSEJO NACIONAL PARA CULTURA LAS ARTES	12/02/2007	VIOLACION LEYES Y NORMATIVIDAD PRESUPUESTAL		1,627,018.32		

Vemos claramente como una misma persona fue sancionada dos veces con sanciones de idéntica naturaleza por las mismas causas, ambas sanciones suman la cantidad de \$3,079,540.27 (tres millones setenta y nueve mil quinientos cuarenta pesos 27/100), lo que, igual que en el caso anterior, resulta desproporcionado con los daños causados por la conducta realizada. Debe precisarse que la posible lesión al principio *non bis in ídem* por las organizaciones gubernamentales que nos ocupan, únicamente puede verificarse tratándose de sanciones económico-administrativas, pues es perfectamente válido que sobre la misma conducta, una imponga la sanción económica y la otra la sanción disciplinaria, pero arbitrario y fuera del orden legal que ambas impongan sanciones económicas por las mismas causas.

Sobre la primera situación puedo citar lo resuelto por la Primera Sala Regional Administrativa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el 8 de mayo de 2007, cuando un servidor público a quien la ASF lo sancionó económicamente y la SFP disciplinariamente con inhabilitación por un año para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, acudió a dicho Tribunal, alegando violaciones a disposiciones constitucionales, entre ellas, la del artículo 119 fracción III segundo párrafo, precisamente que prohíbe imponer dos o más sanciones de la misma naturaleza. El concepto de anulación que hizo valer el interesado señala:

La autoridad demandada infringe lo establecido por los artículos 14, 16, 23 y 109 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en

correlación con el similar 118 del Código Penal Federal de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en razón de que se me fincó el procedimiento administrativo número R/XX/2003 (AU/XXX/2003)<sup>51</sup> por el área de responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el cual concluyó con una sanción administrativa, y en la resolución impugnada y en pliego definitivo de responsabilidades número XX/05 se me sanciona por los mismos hechos, al fungir como Jefe de Departamento de Adquisiciones de Artículos de Consumo de la citada dependencia.

Puede señalarse que el servidor público trataba de anular la resolución del Órgano Interno de Control en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por haber sido sancionado previamente por la ASF por los mismos hechos; sin embargo el Tribunal desestimó lo alegado en virtud de que no son sanciones de carácter de idéntica naturaleza pues una es de carácter económico y la otra disciplinaria o, al menos, esa es la interpretación que le doy a lo razonado por los magistrados:

...la resolución impugnada no es violatoria del artículo Constitucional analizado [109, fracción III], pues en primer lugar, el pliego definitivo que le fue determinado no es una sanción económica sino que se trata de la fijación de la indemnización por daños y perjuicios que se ocasionen al Estado<sup>52</sup>; en segundo lugar, a través del oficio de fecha 21 de julio de 2004, dictado en el expediente administrativo R/XX/2003 (AU/XXX/2003) por el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se impone una sanción administrativa consistente en la inhabilitación por un año para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público federal.

Luego entonces, no estamos ante sanciones de la misma naturaleza.

Ahora bien, resultaría sumamente interesante y de gran valía conocer el criterio de los tribunales en caso de que los servidores públicos a quienes se les impusieron dos sanciones económicas hayan decidido impugnar las resoluciones, así como los argumentos esgrimidos por los responsables en su defensa; sin embargo, tal situación va

---

<sup>51</sup> Se omite el número de expediente para evitar violaciones a la posible confidencialidad del mismo.

<sup>52</sup> Contrario a lo señalado por la Sala del Tribunal, considero que la determinación por la que se fijan daños y perjuicios corresponde a una sanción económica, independientemente de su carecer civil o administrativo.

más allá de los límites de esta investigación, pero deja las puertas abiertas para su profundización posterior.

### **Conclusiones del capítulo**

Quedó asentada la similitud entre los dos procedimientos administrativos en análisis y el objetivo idéntico que persiguen las sanciones económico-administrativas que pueden llegar a imponerse vía esos procedimientos, aunque, también está claro, desarrollados unos y aplicadas las otras, desde dos diferentes ópticas de control: el interno y el externo. De la misma forma, precisé las bases de la lógica de Nueva Gerencia Pública al interior tanto de la SFP y de la ASF, para conocer el paradigma de gestión pública bajo el que operan.

Pudo apreciarse con los resultados mostrados, la desproporción de los mismos entre una y otra entidad pública, consecuencia sobre todo de lo disímil de las estructuras organizacionales de cada una y la forma y causas por las que pueden ejercer sus facultades de investigación y sanción. Además, por un lado, en el mismo período de tiempo, tenemos una gran cantidad de procedimientos sustanciados y resoluciones emitidas, con un monto económico de sanciones económicas cercano a los treinta mil millones de pesos, el mayor número determinado por una sola unidad administrativa (la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial), pero que efectivamente no se han recuperado o al menos la autoridad competente no ha reportado su recuperación, por el otro, encontramos un número bajo de sustanciación de procedimientos y de sanciones económicas impuestas, que contribuyen muy poco con lo efectivamente recuperado por la ASF, la cual reporta un monto efectivo de recuperaciones muy similar al monto de las sanciones determinadas por la SFP. Igualmente a pesar de que la SFP reporta un mayor número de recuperaciones en virtud del trabajo de fiscalización y seguimiento de observaciones, resulta positivo para la ASF que ésta reporte un monto de más de la mitad de esas recuperaciones con un universo menor de auditorías y entes fiscalizados. Además, el monto total de recuperaciones por los aparatos de control sobre el Ejecutivo federal, también resulta positivo a pesar de ser poco representativo del gasto total ejercido por la administración pública federal.

Adicionalmente, expresé que por la existencia de ambos procedimientos, al menos en dos casos se han conculcado garantías constitucionales en detrimento de la seguridad jurídica de los gobernados y se han destinado recursos económicos, materiales y humanos para investigar exactamente lo mismo.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

En este apartado sintetizo lo planteado a lo largo de la investigación y expongo el diagnóstico y prospectiva de la situación actual de la política de responsabilidad administrativa, retomando las herramientas teórico-conceptuales de las que se vale para su operatividad y, precisando el contexto en el que se ubican las organizaciones públicas responsables de su aplicación, así como los resultados obtenidos por una y otra. Igualmente señalo lo que a mi modo de ver representan ventajas y desventajas de la existencia de dos procedimientos que tienen la misma finalidad, instrumentados y regulados por autoridades y leyes diferentes. Finalmente, hago algunas recomendaciones de política pública para mejorar su efectividad, haciendo una breve reflexión sobre el proyecto de creación de Contraloría General de la Nación.

### Conclusiones

El control interno y el externo sobre el órgano Ejecutivo del Estado, teórica y teleológicamente están plenamente justificados como parte del sistema de frenos y contrapesos entre los poderes públicos y, en atención a la vigencia de los principios de transparencia y rendición de cuentas en los regímenes democráticos. Para lograr los objetivos del control de la gestión pública, el Estado mexicano en el contexto actual, ha diseñado políticas de control de la gestión gubernamental dentro de las cuales ubicamos a la de responsabilidad administrativa, como forma ya sea de desalentar o de reprimir la indisciplina en el servicio público en atención a los valores que lo rigen de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Aunque evidentemente dicha política forma parte de las de rendición de cuentas, no se observa con claridad esa visión en su diseño, instrumentación y prácticamente nula evaluación.

La responsabilidad administrativa puede ser definida como aquella en que incurren los servidores públicos por conductas de acción u omisión, contrariando lo establecido en las leyes, haciéndose acreedores a una sanción de carácter disciplinario, o bien, económico. La imposición de dichas sanciones corresponde a la autoridad administrativa, previa sustanciación del procedimiento correspondiente; las sanciones



pueden impugnarse ya sea en sede administrativa ante la propia autoridad sancionadora, o bien, en la vía contenciosa-administrativa, situación por la que afirmo que, aún cuando en determinados casos únicamente se imponen sanciones de carácter económico, éstas no pierden su naturaleza de administrativas.

En el contexto de control sobre el órgano Ejecutivo federal, existen dos organizaciones públicas encargadas de realizarlo, la Secretaría de la Función Pública al interior del propio Ejecutivo y la Auditoría Superior de la Federación responsable de la vigilancia externa. Ambas organizaciones tienen una larga trayectoria a lo largo de la historia en nuestro país, sufriendo transformaciones considerables desde su nominación hasta su estructura y facultades para, según lo expuesto, tratar de fortalecer el control gubernamental.

Encontramos a la ASF como una institución sólida con credibilidad aceptable,<sup>53</sup> protagonista preponderante en la rendición de cuentas del país; la presencia de la ASF como institución líder en la fiscalización del gasto público federal va fortaleciéndose, ahora, se pugna por su autonomía constitucional y por dotarla de facultades de imponer no sólo sanciones económicas sino también disciplinarias, bajo una visión de nueva gerencia pública y política de satisfacción de clientes internos.

Por otro lado, tenemos a la SFP como una institución poco confiable, con un aparato burocrático considerable, cuestionándose incluso su constitucionalidad por algunos sectores y la imparcialidad del control que realiza, además, recientemente el Presidente de la República anunció la intención de desaparecer a la SFP y dar paso a la Contraloría General de la República; no obstante la propuesta no prosperó en el Congreso de la Unión, expresé que no se tomaron en cuenta en la iniciativa los resultados obtenidos por la dependencia, en virtud de que el argumento principal se centró en la crisis económica mundial y la necesidad de reducir gastos del gobierno federal para hacer frente a la misma. Del mismo modo señalé que si había

---

<sup>53</sup> El Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP) de la Facultad de Ciencia Políticas y Sociales de la UNAM, en marzo de 2008 dio a conocer los resultados de la encuesta “La percepción de la ASF en la sociedad” en donde, entre otras conclusiones, precisó: La credibilidad de la ASF entre el segmento especializado es sumamente alta: un 75% señala que sí tiene credibilidad, más un 12% que afirma que tiene algo de credibilidad, lo que arroja un total del 87%. La percepción sobre la institución en el sector no especializado es buena en un 50% y muy buena en un 19%, haciendo un total del 69%. Esta percepción es similar a la que tiene el IFE y por ello, puede considerarse a la ASF como una institución bien calificada.

cuestionamientos sobre la constitucionalidad de la SFP, tal como fue enviada la propuesta al Congreso de la Unión por el titular del Ejecutivo federal, la Contraloría General de la República no hubiera sido ajena a esa crítica, incluso pudo agudizarse al dejar de lado el carácter de secretaría de Estado, dependencias a quienes deben encomendarse los negocios del orden administrativo, tal como lo especifica la CPEUM.

Ahora bien, respecto a las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación, adicionales a las de fiscalización, entre otras, cada una cuenta con atribuciones para sustanciar el procedimiento administrativo por irregularidades en el ejercicio del servicio público y, de ser el caso, imponer las sanciones correspondientes. La investigación permite apreciar el número de procedimientos sustanciados por la SFP durante el período 2000-2008: 44,695 y la cantidad a la que ascienden las sanciones económicas impuestas: casi 30 mil millones de pesos, de los cuales un poco más de 20 mil millones fueron determinados únicamente por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la SFP, sin embargo, no existen reportes sobre el monto real de los montos recuperados, es decir, el monto de las sanciones realmente efectivas. Ante esto, se cuestiona cual es la justificación del aparato burocrático de la SFP para la operación del procedimiento de responsabilidades. De la misma forma podemos advertir en la investigación que el número de procedimientos sustanciados por la ASF en torno al control del poder Ejecutivo, únicamente asciende a 85, desafortunadamente no hay precisión sobre el monto de las sanciones económicas que se han impuesto, pero por el motivo y monto de las irregularidades que derivaron en dichos procedimientos, podemos inferir que aún cuando en los 85 casos se determinara la responsabilidad el monto de las sanciones sería mucho menor al determinado por la SFP.

Aunque en principio el impacto cuantitativo del trabajo de fiscalización de la SFP es considerable respecto al de la ASF, debe tenerse en cuenta que cada una aplica diferentes universos y metodologías de auditoría, además que la ASF únicamente realiza control *ex post* mientras la SFP puede realizar también control *ex ante* e incluso concomitante, igualmente debe mencionarse que las estructuras organizacionales de ambas dependencias son desproporcionales entre sí y las causas por las que una y otra entidad pueden iniciar el procedimiento también son diferentes, de tal modo, los datos

mostrados no prejuzgan sobre la eficiencia del control externo realizado por la ASF, por el contrario, se constato que el trabajo medular de la organización, consistente en el desarrollo de auditorías y seguimiento de las observaciones-acciones emitidas es el que permite el mayor número de aclaraciones, justificaciones y resarcimiento de los montos observados, ya que las recuperaciones efectivas de la institución ascienden a un monto cercano a las sanciones impuestas por la SFP y dicho monto corresponde a más de la mitad del logrado por la SFP por su trabajo de fiscalización y seguimiento de las observaciones.

La principal finalidad y aportación de los datos mostrados es conocer la contribución de los procedimientos de fincamiento de responsabilidades respecto a las recuperaciones y las ventajas y desventajas de su operación por dos organizaciones diferentes con diferentes lógicas de control. En este sentido puede decirse, como se anoto anteriormente, que en el caso de la SFP pese a que se han determinado varias sanciones económicas en realidad no existe el reporte concreto de a cuánto ascienden las recuperaciones efectivas y, tratándose de la ASF, la aportación del procedimiento en las recuperaciones de los recursos distraídos de su objeto, es mínima, sirviendo en todo caso como medio de presión o intimidación para lograr las recuperaciones previas ya que para nadie es alentador ser sujeto a un procedimiento administrativo.

También comenté que la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación pueden imponer sanciones administrativas-económicas; precisamente en esta vertiente, logré constatar que en dos casos se determinaron a las mismas personas dos sanciones de idéntica naturaleza, administrativa, por los mismos hechos, situación contraria al orden constitucional; del mismo modo precisé que esta situación actualmente solo se presenta en casos de sanciones económicas porque la ASF no cuenta con facultades sancionatorias en materia disciplinaria, pero de otorgarle éstas, como se pretende, la situación de la doble sanción podría agravarse. Resulta relevante que aún en la inmensidad de la diferencia cuantitativa presentada entre una y otra organización, se hayan constatado violaciones al principio constitucional *non bis in ídem* por lo que se están ocupando dos estructuras gubernamentales (y todos los gastos que ello implica) para exactamente lo mismo.

### **Ventajas y desventajas de la existencia de ambos procedimientos.**

Durante la investigación, expuse las teorías de la condición natural del hombre como un ser preocupado sobre todo en la obtención de beneficios individuales antes de pensar en el beneficio social, argumento por el cual deben establecerse reglas para garantizar el buen manejo de la cosa pública. Retomando a Vergara (2005:16), el servidor público además de garantizar el uso eficiente de recursos debe mostrar que su comportamiento siguió las reglas establecidas. Sin embargo, las reglas pueden no obedecerse y la no observancia de las mismas por parte de los funcionarios públicos, hace necesario el establecimiento de mecanismos de control de la gestión pública, pues si el ejercicio del poder fuera perfecto y transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie (Schedler, 2004: 27).

El hecho de que existan dos procedimientos de responsabilidades administrativas, tiene lugar en el contexto del control interno y externo, respecto a este último, en los años 1999-2000 se consideró necesario fortalecerlo, para lo cual, se dotó a la ASF de la facultad de instruir el procedimiento y, en su caso, de imponer las sanciones económicas correspondientes; esta medida necesariamente implica el robustecimiento del control gubernamental pues representa, a mi modo de ver, una medida inhibitoria para la comisión de prácticas de corrupción por los servidores públicos al sentirse más vigilados, con la amenaza del Estado de ejercer su potestad sancionadora en caso de encontrarse conductas irregulares. En este sentido, el establecimiento de un nuevo procedimiento de fincamiento de responsabilidades a cargo de una nueva institución, cuya existencia y operación está regulada en una ley específica, forma parte del fomento de la rendición de cuentas a las que están obligados los administradores de lo público, lo que sin duda constituye una ventaja.

En el marco normativo de actuación de la ASF se encuentra claramente precisado que puede ejercer sus facultades con independencia y sin perjuicio de las que en materia de control interno le corresponden a la SFP, incluso ambas instituciones han propiciado acciones para un mejor control sobre el Ejecutivo federal, como el Convenio de Cooperación Técnica e Intercambio de Información celebrado por la SFP y la ASF en marzo de 2007, con la intención de contar con mayores elementos en la planeación de los trabajos de fiscalización y de cumplimentar de forma adecuada sus atribuciones, en

este sentido, constituye una ventaja la existencia de dos procedimientos de fincamiento de responsabilidades administrativas, pues la intención es que cada institución por su parte, lleve a cabo su tarea fiscalizadora e instruya los procedimientos correspondientes en contra de los servidores públicos señalados como presuntos responsables, así, hay un control más estricto sobre el Ejecutivo federal por lo que más que anteponerse, el control interno y externo se complementan.

Sin embargo, al instrumentarse una política pública no siempre pueden preverse todas las desventajas que podría acarrear, caso de la política de responsabilidad administrativa, ya que como vimos, la misma se diseñó con el ánimo de contribuir al mejoramiento del control gubernamental. No obstante, en esta investigación se identificaron algunas desventajas al otorgar a dos organizaciones públicas facultades de control y sanción. La primera desventaja es que a pesar de los esfuerzos y mecanismos de intercambio de información de dichas organizaciones, éstas pueden ocuparse exactamente de lo mismo, es decir, investigar o fiscalizar los mismos hechos o circunstancias, entonces, se estarían ocupando dos estructuras gubernamentales, lo que implica dobles recursos humanos, materiales y financieros, para llegar al mismo punto.

Una segunda desventaja es que al existir ambos procedimientos puede trastocarse la seguridad jurídica del administrado al procesarse dos veces por la misma causa a la misma persona, imponiéndosele una doble sanción de carácter administrativo, situación que representa una violación al principio *non bis in ídem* reconocido expresamente en la Constitución Federal, circunstancia que afecta la efectividad de los procedimientos y la validez del Estado Democrático de Derecho al hacer nugatorio implícitamente el principio de legalidad en el que se sustenta, en virtud de verificarse un exceso en el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. Podría argumentarse que esto no es cierto ya que las resoluciones pueden estar sujetas al control jurisdiccional; sin embargo y a pesar de no presentar los resultados de las posibles impugnaciones que pudieron hacer los afectados ante las autoridades jurisdiccionales competentes (al ir más allá de los límites de la investigación), el hecho de que el Estado obligue a los particulares a acudir a esas instancias por flagrantes violaciones a las garantías constitucionales es propio de un sistema autoritario, con esto, tal parece que González Pérez (2003:26) tiene razón cuando afirma “el hombre está hoy frente a un enemigo

mucho más peligroso, más poderoso y más arbitrario que los viejos poderes absolutos: la Administración Pública”.

Ahora bien, no quiere decir que lo anterior sea la generalidad, incluso solo se identificaron dos casos en el universo de 85 procedimientos sustanciados por la ASF en el período 2000-2008 pero, tales casos constatan esa posibilidad, aún cuando desde mi perspectiva la institución que tenga conocimiento de que el responsable ya ha sido sancionado, válidamente puede abstenerse de ejercer sus atribuciones. Retomando nuevamente a González Pérez “Es necesario reducir la Administración pública a sus justos límites y garantizar al ciudadano una esfera de derechos, facultades y libertades en su faceta administrativa” (2003:28).

Otra de las desventajas sustanciales, no tiene que ver con el diseño y la instrumentación de la política sino con sus resultados, a pesar de la coexistencia de ambos procedimientos administrativos su efectividad en conjunto es cuestionable. Por un lado la SFP cuenta con una estructura organizativa considerable en relación a la de la ASF, determinando más de 25 mil sanciones, incluidas las económicas, pero sin reportar los montos realmente recuperados por el cobro efectivo de dichas sanciones y, por el otro tenemos a la ASF donde el número de procedimientos es representativamente bajo en comparación con los sustanciados con la SFP, además, los montos recuperados por esa vía son prácticamente nulos en comparación con el monto total de recuperaciones logrado por la ASF, situación que nos hace cuestionar la subsistencia de los procedimientos a cargo de las instancias fiscalizadoras, las cuales además se convierten en juez y parte a la hora de sustanciar el procedimiento, dado que las áreas de responsabilidades asesoran a las auditoras en la formulación de las irregularidades detectadas.

### **Prospectiva y recomendaciones de política pública**

De acuerdo con lo expuesto, no se vislumbra un cambio sustancial en la política de responsabilidad administrativa, pese a que como lo vimos a lo largo de la investigación, los resultados de la política son cuestionables por el poco impacto que representan. Por ello, considero que los tomadores de decisiones deben hacer un sólido análisis posdecisional para definir el rumbo de la política, basándose en la evidencia y ofrecer,

en términos de Majone (1997), una argumentación explicativa (empírica) y justificatoria (valorativa) de la decisión. “La política basada en la evidencia no consiste en sustituir el papel de las ideologías, sino en facilitar la evolución institucional. Para ello es esencial crear un clima favorable a la evaluación sistemática de los efectos de las políticas públicas con el fin de valorar su efectividad y proponer mejoras.” (Pinilla, 2006: 8)

Efectivamente, debe impulsarse una evolución institucional de la responsabilidad administrativa, luego de que a nueve años de definirse su establecimiento en el ámbito de dos instituciones diferentes, presenta resultados poco satisfactorios y, lo que es más, perjudiciales para los ciudadanos. Estoy convencido de la importancia, necesidad y conveniencia de la responsabilidad administrativa, luego entonces considero deben buscarse alternativas para lograr que el control administrativo sobre el Ejecutivo federal logre su cometido sin afectar los postulados del Estado Democrático de Derecho, un control decidido donde existan sanciones a los responsables de afectar los principios normativos de la vida colectiva, pero no, un abuso en el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, ni la violación a garantías procesales fundamentales como la prohibición de ser juez y parte, afectando la imparcialidad de las resoluciones.

En este sentido, considero una opción que ni la ASF ni la SFP conserven sus facultades sancionatorias, sino únicamente las propias de su función y razón de ser, las fiscalizadoras; en caso de no solventarse alguna irregularidad que hayan detectado, turnar el expediente a un tercero imparcial para que resuelva sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad con base en todas las circunstancias y elementos de prueba presentados, es decir, dejar de ser instancias sancionatorias y únicamente sean acusatorias. El tercero imparcial de manera natural, a mi manera de ver, resulta ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (desde 2006 está la puerta abierta para ello), pudiéndose crear una Sala especial para el efecto. De este modo podría eliminarse la posibilidad de la doble sanción y la sustanciación de dos procedimientos en dos instituciones, respetando la lógica de los controles interno y externo.

Adicional a lo anterior, los asuntos llegarían de forma más pronta a donde prácticamente siempre llegan, ya que la mayoría de las resoluciones emitidas por la SFP y ASF son impugnadas por los servidores públicos afectados ante el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante el juicio contencioso federal.

Incluso se tiene evidencia de una experiencia similar en el municipio de Querétaro, Querétaro, donde encontramos el Tribunal de Responsabilidades Administrativas<sup>54</sup>. Podría considerarse que con esto se pierde una instancia, pero cabe la posibilidad de instituir la apelación que podría resolver la Sala Superior (la apelación a la fecha no se encuentra contemplada dentro del juicio de nulidad sustanciado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa). No obstante aun sin la apelación, no se vulnera la garantía de audiencia pues el gobernando podrá ser oído en juicio en la vía contenciosa-administrativa, con la posibilidad de hacer uso del amparo como un medio de impugnación en contra de las determinaciones del mencionado Tribunal.

Cabe señalar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo. “La denominación del tribunal obedece al ámbito donde opera, así como a sus fines y propósitos. El contencioso deriva de los conflictos que conoce y que resuelve de tipo administrativo. Por administrativo, se comprende a las autoridades administrativas, de las cuales emanan los actos o resoluciones fiscales o administrativos, que son el origen de los litigios” (Vallarta, 2009:363)

La clásica teoría de los tribunales administrativos reconoce su ubicación orgánica en el ámbito del poder Ejecutivo, quien a través de esa institución especializada busca controlar la legalidad de los actos de los diferentes entes relacionados directa o indirectamente con dicho poder. De este modo no se subordinaría al Ejecutivo federal a otro poder, garantizándose el principio de división de poderes. Sin embargo, teorías más actuales sostienen que los tribunales de lo contencioso administrativo son de plena jurisdicción y en consecuencia, deben ubicarse dentro del poder judicial del Estado. En el caso que nos ocupa, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si bien no se encuentra ubicado en el ámbito del poder judicial, sí puede considerarse un tribunal de plena jurisdicción al poder declarar la nulidad para efectos, incluso, en la práctica se garantiza la independencia e imparcialidad de sus resoluciones, esto es, no hay

---

<sup>54</sup> En la página electrónica del Tribunal en cuestión, en el apartado de presentación, se menciona: “... en el ejercicio de la autonomía municipal, la división de atribuciones materializada en la creación de los organismos desconcentrados Auditoría Superior de Fiscalización del Municipio de Querétaro y Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas, es la respuesta del Ayuntamiento de Querétaro a la problemática que al día de hoy enfrentan la mayor parte de los órganos de control interno de las instancias gubernamentales, y que consisten en la acumulación de las mismas, propiciando que dichos órganos se conviertan en juez y parte dentro de los diversos procedimientos a su cargo” Disponible en: <http://www.tribunalmunicipalqro.gob.mx/interiorcontenido.php?archivo=tribunalpresentacion> [consulta: 03 de diciembre de 2009]



sometimiento del tribunal o intervención o injerencia del ejecutivo Federal en las mismas<sup>55</sup>. De tal suerte, el hecho de que sea el tribunal quien imponga las sanciones administrativas, sobre todo tratándose de servidores públicos adscritos a poderes diferentes al Ejecutivo, no violentaría la distribución orgánica de funciones del Estado.

Como lo anoté, la propuesta de que sea un tribunal especializado quien imponga las sanciones administrativas no es nueva, ya desde 2006 es palpable dicho mecanismo al incluirse en la fracción XXIX-H del artículo 73 de la CPEUM, la facultad de los tribunales de lo contencioso administrativo para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, en todo caso, se trata de operacionalizar esta disposición constitucional. La mencionada reforma tuvo como objeto:

Contribuir a la modernización y actualización del régimen constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, profundizando en su transparencia y respeto a las garantías de los gobernados a través de la reforma a la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Ley Fundamental a efecto de que sean los tribunales de lo contencioso-administrativo establecidos por ley del Congreso de la Unión quienes tengan la atribución de imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa... se aprecia como objeto primario de la reforma constitucional propuesta establecer con claridad una distribución competencial en el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos a efecto de que la autoridad encargada de detectar e investigar conductas indebidas de estos sea distinta de aquella facultada para imponer las sanciones administrativas que procedan, con lo cual, entre otras ventajas, se evita el que la primera de ellas sea juez y parte en detrimento del artículo 17 de nuestra Carta Magna... evitar que la imposición de sanciones derivadas de responsabilidades administrativas en que incurran servidores públicos sea realizada por la misma autoridad que detectó la presunción de tal responsabilidad, y que en su caso la investigó y

---

<sup>55</sup> Existen diversas teorías que explican la naturaleza jurídica de los tribunales de lo contencioso administrativo. Por ejemplo, algunos autores no reconocen al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como de plena jurisdicción sino de justicia delegada, sin embargo el artículo 73 fracción XXIX-H es muy claro al facultar al Congreso de la Unión de expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativos, dotados de plena autonomía. Por su parte, la doctrina francesa clasifica al contencioso administrativo como de plena jurisdicción, de anulación, de interpretación y de orientación. Empero, no abundo en el tema al no ser parte del objeto de la investigación.

presuntivamente determinó, es decir impedir el que tal autoridad se constituya en juez y parte.<sup>56</sup>

Desconozco las causas por las que no se ha reglamentado el precepto constitucional, tal vez por intereses particulares o de cotos de poder al ser patente el peso de las áreas de responsabilidades y por tanto, los operadores como los controladores de las mismas no han querido quedarse sin ellas, lo cierto es, sin embargo, que debe apremiarse dicha reglamentación para evitar los problemas descritos, hecho que de igual forma redundaría en la disminución del gran aparato burocrático que existe para el efecto, porque también resulta cierto que un órgano interno de control por cada dependencia y entidad de la administración pública federal es un exceso<sup>57</sup>, encontrándonos que muchos de ellos tienen una funcionalidad mínima respecto al control que realizan, específicamente en cuanto al número de procedimientos sustanciados, como es el caso del Órgano Interno de Control en el Centro de Investigaciones en Óptica quien en el período 2000-2008, únicamente reportó la sustanciación de un procedimiento disciplinario en 2001, determinándose una sanción económica de 13,800 pesos. En cuanto la estructura de la ASF para el trámite del procedimiento de responsabilidades resarcitorias, a mi modo de ver, también es excesiva para el número de procedimientos que sustancia.

Queda claro que el objeto de la investigación son los procedimientos administrativos de fincamiento de responsabilidades, no propiamente las funciones fiscalizadoras realizadas por el ASF y la SFP, no obstante no quiero dejar pasar la oportunidad de manifestar mi acuerdo con el proyecto de Contraloría General de la Nación, propuesta del partido político Convergencia (sin ser militante, partidario o simpatizante de éste, únicamente considero conveniente su propuesta), la cual pretende la unificación de los sistemas de control de la gestión pública, propiciando la *ciudadanización* del control gubernamental (como en sus inicios sucedió con el Instituto Federal Electoral) a través de un órgano constitucional autónomo, es decir con

---

<sup>56</sup> Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1995-II, miércoles 26 de abril de 2006.

<sup>57</sup> En la entrevista con la Lic. Sandra Elizabeth Gutiérrez Zepeda, Subdirectora de Responsabilidades e Inconformidades de la Contraloría Interna de la SFP, el 14 de octubre de 2009, manifestó que al parecer hay una propuesta para que únicamente quede un órgano interno de control por cada sector administrativo, situación que de concretarse, la considero positiva.

autonomía respecto de los poderes del Estado, encabezado por ciudadanos; por lo que entiendo (pues no conozco la iniciativa formal) la propuesta implica la desaparición de la ASF, la SFP, el Consejo de la Judicatura Federal y demás instancias fiscalizadoras para que sea la Contraloría General de la Nación quien realice el control global de la administración pública en todos los órganos del Estado y tal vez, demás órganos constitucionales autónomos (las estructuras organizacionales de dichas entidades pueden formar parte de la Contraloría General de la Nación). Gertz menciona<sup>58</sup>:

[Debemos] establecer un amplio y plural frente nacional ciudadano para crear la primera gran estructura de auditoría y sanción a los tres poderes, utilizando y compactando sus tres órganos burocráticos que cuentan con edificios, instalaciones y personal técnico y profesional que podría hacer una tarea encomiable si no se le sujetara y se le impidiera cumplir a cabalidad con sus funciones.

..tenemos que lograr la creación de una contraloría general de la nación que sea independiente de los tres poderes y de los partidos políticos; la cual deberá ser dirigida por un verdadero consejo ciudadano proveniente de la sociedad civil, propuesto e insaculado por las instituciones académicas del más alto nivel, los colegios profesionales y las organizaciones no gubernamentales más reconocidas, y si esto se alcanza, entonces el país empezará a ver la luz y comenzaremos a atacar los grandes problemas que nos están hundiendo, que son los de la corrupción y la impunidad.

Si el Congreso de la Unión les reconoce a los ciudadanos su derecho a auditar y a sancionar a quienes son sus empleados, y no sus verdugos como hasta ahora, yo puedo asegurar sin lugar a dudas que el país saldrá de inmediato de su recesión y de su atonía.

Como lo afirma Apreza (2002), los órganos de control de legalidad requieren de fortalecimiento y de transformación, además, no necesariamente el control interno y el control externo deben encontrarse en órganos diversos y con actuación en etapas o momentos diferentes, es posible por lo tanto, con una institución sólida cumplir los fines del control de la administración pública. Lo único que no comparto de como se entrevé el proyecto, es la facultad sancionadora que tendría la Contraloría General de la Nación, pues insisto, la sanción debe ser determinada por un tercero imparcial, de lo contrario caeríamos en los mismos vicios que aquejan a las instancias controladoras existentes.

---

<sup>58</sup> Que rindan cuentas. Alejandro Gertz Manero. El Universal, 2 de septiembre de 2009.

Con base en lo precedente, puedo decir que los resultados sobre la efectividad de la responsabilidad administrativa en los ámbitos organizacionales en los que opera, en su vertiente económica, son escasos en cuanto al beneficio que han tenido para contribuir a la recuperación de los daños y perjuicios causados al Estado, además, no obstante que la existencia de dos procedimientos fortalece el sistema de control de la gestión pública, también puede ser peligrosa al constatarse la aplicación de una doble sanción a la misma persona por los mismos hechos, afectándose garantías constitucionales.

Por lo anterior, como propuesta de solución sugiero hacer realidad lo establecido en la CPEUM en el sentido de que sea un tribunal de lo contencioso administrativo, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el que determine la responsabilidad y, en su caso, la sanción administrativa a que se hagan acreedores los responsables, porque considero que un tercero garantizaría la imparcialidad de las resoluciones. Igualmente, no obstante no abordar propiamente las funciones de fiscalización de la ASF y la SFP, estimo oportuno la creación de la Contraloría General de la Nación como instancia única de control en el orden federal mexicano, la cual, tampoco sería conveniente contara con facultades sancionatorias.

Queda claro que el control de lo público, de lo que es de todos, siempre ha sido una preocupación latente en los regímenes democráticos y sobre todo en sociedades con alto grado de corrupción como las latinoamericanas; el establecimiento de las instituciones y mecanismos necesarios para lograr ese cometido no es tarea fácil y mucho menos la de lograr la efectividad de los mismos, por eso, es necesaria una constante revisión de las políticas implementadas y valorar sus resultados para poder decidir el camino a seguir, máxime si la actividad administrativa tiene carácter ampliamente dinámico.

Con la anterior convicción aborde en la investigación a la responsabilidad administrativa (cuya finalidad es tutelar la legalidad de los actos de administración) bajo un enfoque de políticas, considerándola precisamente como parte de las políticas públicas de rendición de cuentas; esto no fue trabajo fácil, la responsabilidad administrativa siempre ha sido abordada y estudiada bajo una visión de carácter estrictamente jurídico, pero como lo precisé al inicio del trabajo, reúne los requisitos para ser considerada como tal al enmarcarse en la agenda pública y pasar a la

institucional; destinándose recursos públicos para su implementación y, existir una participación de los actores involucrados en su diseño e implementación. Existen en suma, acciones concretas para resolver (o tratar de resolver) problemas públicos como la corrupción, la reducción de las áreas de opacidad en la gestión pública y el logro del resarcimiento del daño patrimonial ocasionado al Estado.

Justamente vemos en la investigación el camino de la política de responsabilidad administrativa durante ocho años, sin identificar a la fecha una evaluación de la misma para determinar su efectividad, la cual, podemos notar a través del análisis comparativo entre las dos instituciones diseñadas: el procedimiento de fincamiento de responsabilidades administrativas disciplinarias y el de responsabilidades resarcitorias, es poco alentadora. A su vez, gracias a éste análisis pude comprobar de manera general la hipótesis de trabajo de la investigación, adecuándola en el sentido de que la existencia de dos procedimientos con la misma finalidad permite el fortalecimiento del sistema de control sobre el órgano Ejecutivo del Estado, pero, paradójicamente, podría contribuir al menoscabo de principios constitucionales, afectando principios del Estado Democrático de Derecho; esto porque puede advertirse en el planteamiento original que al existir ambos procedimientos, se quebrantaba la validez del Estado Democrático de Derecho, pero reparamos que esta no es la generalidad e incluso argumenté que tanto la SFP como la ASF, pueden oponerse válidamente a la aplicación de la sanción si tienen conocimiento de la previa; sin embargo, es una posibilidad latente y real al verificarse en dos casos.

El estudio concluye con la realización de un diagnóstico personal, con base en lo investigado, de la política de responsabilidad administrativa, pasando por la enunciación de las ventajas y las desventajas de la coexistencia de ambos procedimientos en los contextos del control interno y del externo del poder Ejecutivo federal. Precisé que a pesar de existir resultados de los procedimientos pocos satisfactorios, pues no contribuyen significativamente a la recuperación de los daños y perjuicios causados, no se percibe un cambio sustantivo en la materia; los cambios que en su momento fueron anunciados como la desaparición de la SFP, en nada hubieran contribuido a abatir la problemática expuesta y lo que es más, pudo agravarse al dejar de tener rango de secretaría de Estado la nueva instancia controladora que se pretendía crear,

cuestionándose la constitucionalidad de la misma. Por otra parte, de llegar a dotar a la ASF de facultades para imponer sanciones disciplinarias, se aumentaría la posibilidad de la sanción por partida doble en contra de un mismo servidor público por los mismos hechos. En todo caso, se tendrían que reforzar los mecanismos de colaboración e intercambio de información entre ambas dependencias.

Presenté también una propuesta con la finalidad de lograr una mejora en el control de la gestión pública. Dicha propuesta tan solo se trata de retomar una idea gestada desde 2006 en el Congreso de la Unión, dotándose a nivel constitucional a los tribunales de lo contencioso-administrativo de facultades para imponer sanciones administrativas, evitando de este modo la crítica permanente a los órganos de control de constituirse en juez y parte, medida que también evitaría la duplicidad de funciones, de sanciones y de estructuras infructuosas. Considero la medida una opción viable y factible pero pienso que la puesta en marcha de este rumbo de acción pudo haber sido retrasado deliberadamente por intereses de las propias áreas de responsabilidades, sin embargo, debe impulsarse su concreción. Por último, con el peligro de rebasar los límites de la investigación, comenté mi apoyo a la iniciativa de crear una entidad *ciudadanizada* facultada para realizar el control integral de la actividad administrativa en los tres órganos del Estado, la Contraloría General de la Nación, la cual, a mi parecer no debe tener facultades de sanción.

Así, de manera general, puede observarse que el estudio ofrece elementos para el análisis de la rendición de cuentas en su eje de sanción (*enforcement*), además de herramientas para la cimentación y permanencia del Estado Democrático de Derecho, construcción *deonto-axiológica* de aspiración general y personal. Esto pues la sanción como parte de los mecanismos de rendición de cuentas ha sido olvidada o poco considerada, tanto por los estudiosos como por los operadores de dichos mecanismos. Prácticamente solo Schedler desde 2004 consideró a la sanción un eje trascendental de la rendición de cuentas, por lo que considero debe haber mayor énfasis en los estudios de la materia sobre la sanción, debe analizarse y ponderarse la justificación y la sanción en el proceso para estar en posibilidades de efectivamente hablar de rendición de cuentas, de conocer las lógicas y consecuencias de las posibles sanciones a imponer y de las

impuestas, en suma, debe fortalecerse el análisis de lo que Monsiváis llama el sentido sustantivo de la rendición de cuentas.

Como lo sostiene Merino (2009), admitamos ya que la rendición de cuentas se estanco en la construcción del derecho de acceso a la información. Queda claro que la rendición de cuentas es más que el solo derecho a la información, es también la justificación de los actos y la responsabilidad por los mismos. Siguiendo con Merino (2009), cada quien tiene que ser juzgado por sus méritos, agregaría yo también por sus deméritos, pero a mi parecer, en un plano de visión en contra de la corrupción. Que no se castigue a quien se equivoca por trabajar, sino a los responsables de verdaderos actos y prácticas de corrupción.

[N]o son las controversias y los amparos los recursos más lamentables que se han empleado en contra de los controles externos, sino ese “dejar hacer y dejar pasar” de las autoridades responsables de vigilar y de sancionar a quienes han dejado de cumplir sus obligaciones, o han desviado recursos o han cometido faltas que siguen impunes. Basta leer algunas de las auditorías publicadas por la ASF para percatarse de las cadenas de ineficacia, de ineficiencia y de negligencia que han lastimado el funcionamiento de la administración pública, sin que hasta ahora sepamos a ciencia cierta los efectos puntuales de cada una de las observaciones enderezadas por los auditores de nuestros dineros. (Merino, 2009)

En este sentido, veo como futuras líneas de investigación, el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas a través de los diversos tipos de sanciones. Específicamente, desde un enfoque de políticas públicas, puede profundizarse la investigación de la responsabilidad administrativa en el campo del accionar jurisdiccional de la administración pública y los tribunales encargados de dirimir las controversias que con motivo de las mismas se susciten, con el objeto de conocer los principios en que sustentan su actuación y los resultados obtenidos. De igual forma, podría investigarse el establecimiento de instituciones y mecanismos encargados de investigar las irregularidades y de aplicar las sanciones correspondientes. Todo ello, no solo como parte del aparato punitivo del Estado, sino también dentro de la lógica de la rendición de cuentas, para, precisamente, empezar a construir una verdadera política de rendición de cuentas en los términos propuestos por López Ayllón y Merino (2009:16):

[U]na política de rendición de cuentas debe ser entendida como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la

legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen. Por ello, debe ser diseñada y practicada como una política transitiva y subsidiaria orientada a fortalecer la responsabilidad del ejercicio de la función pública y no como un fin en sí misma. Es, además, una política que esencialmente ha de tener una vocación pública –y no meramente burocrática-.



## Bibliografía

- ACKERMANN, John M. (2006): Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones internacionales y Reformas Futuras, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Número 9, Auditoría Superior de la Federación, México.
- ACOSTA, Romero Miguel (2003): Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. 4ª edición, Porrúa, México.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2004): Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas en la Historia de México. Mayo de 2004.
- CHUAYFFET, Chemor Emilio (1983): Derecho Administrativo; serie A. Fuentes b) Textos y estudios legislativos, núm. 34, Col. Introducción al Derecho Mexicano, UNAM, México.
- AGUILAR, Luis F. (1997): “Estudio Introdutorio”, en Giandomenico Majone, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- AGUILAR, Rivera José Antonio (2006): Transparencia y Democracia: Claves para un concierto, Cuadernos de Transparencia, Volumen 10, IFAI, México.
- ANSOLABEHERE, Karina (2007): Derechos Fundamentales y Estado de Derecho. Documento de trabajo, Especialidad en Cultura de la Legalidad, III Promoción, FLACSO, México.
- ANSOLABEHERE, Karina y Pedro Salazar (2006-2007): Estado de Derecho, Democracia y Ley, Guía Módulo III, Especialidad en Cultura de la Legalidad, III Promoción, FLACSO, México.
- APREZA, Reyes Martha (2002): “La Auditoría Superior de la Federación: ¿Más de los Mismo? Un análisis del nuevo órgano de fiscalización”, Tesis de Grado, Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, V Promoción, Director: Luis Raigosa Sotelo, FLACSO, México.
- BAZÚA, Fernando y Giovanna Valenti (1995) “Políticas Públicas y Desarrollo”, en Carlos E. Massé y Eduardo Sandoval (coords.) *Políticas públicas y desarrollo municipal*, El Colegio Mexiquense/Universidad Autónoma del Estado de México, México.

- BOBBIO, Norberto (2005): El Futuro de la Democracia, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 15-48, 167-189.
- CASSAGNE, Juan Carlos (2003): Derecho Administrativo, Tomo II, 7ª ed., Lexis Nexis Abeledo-Penrot, Buenos Aires.
- CRESPO, José Antonio (2001): Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Número 1, Auditoría Superior de la Federación, México.
- DÍAZ, Elías (1998): Estado de Derecho y Sociedad Democrática, Taurus, Madrid, pp. 29-55.
- DROMI, José Roberto (1983): Instituciones de Derecho Administrativo, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, p. 91-167.
- ELGUETA, Raúl (2003): Reseña de “Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias” de Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, en Revista de Ciencia Política, Año/Vol. XXIII, número 002, Santiago, pp. 287-288.
- ESCALANTE, Fernando (2000): “Piedra de Escándalo. Apuntes Sobre el Significado Político de la Corrupción”, en LOMNITZ, Claudio (Coordinador): Vicios Públicos, Virtudes Privadas: La Corrupción en México, Centro Superior de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, México, pp. 275-291.
- FRAGA, Gabino (1994): Derecho Administrativo. 33 ed. Porrúa, México.
- FRANCO, Rolando y Eduardo Queirolo (2008), “Técnicas de Gestión Pública”, Unidad III. Caja de Herramientas de Gestión Pública, Maestría en Políticas Públicas Comparadas, FLACSO, México.
- GUTIÉRREZ y González, Ernesto (2003) Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Segunda Edición, Porrúa, México.
- GALINDO, Camacho Miguel (1998): Derecho Administrativo, Tomo II, 2ª ed., Porrúa, México, PP- 265-277.
- GARCÍA, Sergio y Cristina Cobos (2005): 7 Entre la virtud y la incongruencia: Rendición de Cuentas y Transparencia en las Organizaciones de la Sociedad Civil, en Políticas de transparencia y rendición de cuentas. Alejandro Monsiváis C. Compilador, IFAI-CEMEFI, p. 105-129.

- GÓMEZ, Pavájeau Carlos Arturo (2004): Dogmática del Derecho Disciplinario, 3ª ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- GONZALEZ, Pérez Jesús (2003): El Administrado, Colección FUNDAP, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México.
- HEVIA, De la Jara Felipe (2005): 5 El Concepto de Rendición de Cuentas y sus usos: Proyectos Políticos en Pugna, en Políticas de transparencia y rendición de cuentas. Alejandro Monsiváis C. Compilador, IFAI-CEMEFI, p. 17-30.
- ISUNZA, Vera Ernesto (2005): 2 Interfaces Socioestatales y Proyectos Políticos. La disputa entre la rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja, en Políticas de transparencia y rendición de cuentas. Alejandro Monsiváis C. Compilador, IFAI-CEMEFI, p. 17-30.
- LANZ, Cárdenas José Trinidad (2006): Las Responsabilidades en el Servicio Público, INAP, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México.
- LASSWELL, Harold (1992) “Orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México.
- LÓPEZ, Ayllón y Mauricio Merino Huerta (2009) “La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos” *Cuadernos sobre de Rendición de Cuentas*, número 1, Secretaría de la Función Pública, México.
- MANJARREZ, Rivera Jorge (2003): La Construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México 1997-2001, INAP-Gobierno de Veracruz, México.
- MANUAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS. Para el fortalecimiento de las organizaciones civiles, INDESOL, ITESO, IFAI, IFE, SEP, México.
- MÁRQUEZ, Gómez Daniel (2003): Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública, Serie Estudios Jurídicos Número 28, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- MENY, I. y Theonig, J.C. (1992): *Las políticas Públicas*; México, FCE, 1992. Introducción y Capítulo 1.

- MONSIVÁIS, Carrillo Alejandro (2005): 3 Rendición de Cuentas, Justificaciones Públicas y Democracia. Una perspectiva deliberativa en Políticas de transparencia y rendición de cuentas. Alejandro Monsiváis C. Compilador, IFAI-CEMEFI, p. 31-45.
- MOYADO, Estrada Francisco (2002), “Gestión Pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público”, Presentación en Congreso Internacional del CLAD. Lisboa.
- NAVA, Negrete Alfonso (1996): Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica, México.
- NIETO, Alejandro (2006), Derecho Administrativo Sancionador, 4ª ed., Tecnos, Madrid.
- NIETO, Alejandro (2009): Derecho Administrativo Sancionador, Documento de Trabajo.
- O’DONNELL, Guillermo (2005): “Democracia y Estado de Derecho”, en *Nexos* Num. 325, Enero, pp. 19-27.
- O’DONNELL, Guillermo (2001): “Accountability horizontal: la institucionalización de la desconfianza política”, en *Postdata*, núm. 7, Buenos Aires, pp. 11-34.
- PERUZZOTTI, Enrique y Catalina Smulovitz (Sin año): “Accountability Social la otra cara del control” Disponible en:  
[http://201.238.240.147/cecip/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=78&Itemid=68](http://201.238.240.147/cecip/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=78&Itemid=68) [Consulta: 23/07/2009]
- PINILLA, Pallejá Rafael (2006): Política basada en la evidencia para la renovación del Estado del bienestar, Ponencia elaborada para el XIII Encuentro de Economía Pública, Almería, 2 y 3 de febrero de 2006. Disponible en  
<http://www.ual.es/congresos/econogres/docs/Institucional2/Pinilla%20XIII%20EEP.pdf> [Consulta: 01/09/2009]
- PRUD’HOMME, Jean Francois (1999): “Participación Ciudadana y Democracia en América Latina” en La Construcción de las Instituciones para la Democracia en América Latina. Instituto Federal Electoral, México, pp. 93-107.

- RAZ, Joseph (1982): “El Estado de Derecho y su Virtud”, en La Autoridad del Derecho, Ensayos sobre Derecho y Moral, UNAM, México, pp. 263-285.
- ROCCATTI, Mireille (2008): Derechos Humanos y Rendición de Cuentas, Documento de Trabajo, Transparencia y Rendición de Cuentas, Posgrado Facultad de Derecho, UNAM, México.
- RODRIGUEZ, Silvina (Sin año): “¿De qué hablamos cuando nos referimos a la Accountability social? Disponible en: <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=189> [Consulta: 23/07/2009]
- RODRIGUEZ, Zepeda Jesús (2003): Estado de Derecho y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 12, Instituto Federal Electoral, México, pp. 7-64.
- SÁNCHEZ, Gómez Narciso (2009): Segundo Curso de Derecho Administrativo, 4ª Ed., Porrúa, México.
- SCHEDLER, Andreas (2004): ¿Qué es la Rendición de Cuentas?, Cuadernos de Transparencia, Volumen 3, IFAI, México.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2008): “Responsabilidades Administrativas y Elecciones. La legalidad como camino para la responsabilidad pública”, México.
- SERRA, Rojas Andrés (1999): Derecho Administrativo. “Doctrina, Legislación y Jurisprudencia”, Primer Curso. 20ª edición, Porrúa, México.
- SOTO, Velázquez Deyanira y Drisdell Guillermo Durán Contreras (2005): La responsabilidad resarcitoria promovida por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal, Comp. Santiago Nieto y Yamile Medina Pérez, UNAM, México.
- TRON, Petit Jean Claude y Gabriel Ortiz Reyes (2009): La Nulidad de los Actos Administrativos, 3ª ed., Porrúa, México.
- UGALDE, Luis Carlos (2002): Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso Mexicano, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Número 21, México.

VALLARTA, Plata José Guillermo (2009): La Justicia Administrativa Retrospectiva y Actualidad, en Homenaje Post Mortem, Manuel Gutiérrez de Velasco y Aranda, Coord. José Guillermo Vallarta Plata, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México, pp. 349-377.

VÁZQUEZ, Alfaro José Luis (1996): El Control de la Administración Pública en México. UNAM, México.

VERGARA, Rodolfo (2005): La Transparencia como Problema, Cuadernos de Transparencia, Volumen 5, 2ª edición, IFAI, México.

### *Legislación*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Planeación.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.

Convenio de Cooperación Técnica e Intercambio de Información celebrado por la SFP y la ASF en marzo de 2007.

### *Disposiciones consultadas que ya no están vigentes*

Ley de Fiscalización Superior de la Federación

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1999.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2000.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 01 de enero de 2002.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2002.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2003.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2004.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 2005.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 2006.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2007.

### ***Páginas electrónicas***

Auditoría Superior de la Federación:  
<http://www.asf.gob.mx>. [Consulta: 04/07/2009]

Auditoría Superior de Michoacán:  
<http://www.asm.gob.mx/html/Antecedentes/index.html> [Consulta: 06/07/2009]

<http://www.asf.gob.mx/pags/Denuncias/denuncias.pdf> [Consulta: 26/10/2009]

Cervantes virtual:  
[http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12148085130100492976402/p0000001.htm#I\\_1](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12148085130100492976402/p0000001.htm#I_1) [Consulta: 06/07/2009]

Contralínea:  
<http://www.contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/01/15/sanciones-a-funcionarios-por-24-mil-mdp/> [Consulta 20/10/2009]

Noticias, Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

<http://www.asambleadf.gob.mx/dp/62/noticias.pdf> [Consulta: 16/12/2009]

Secretaría de la Función Pública:

<http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm> [Consulta: 07/07/2009]

Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas:

<http://www.tribunalmunicipalqro.gob.mx/interiorcontenido.php?archivo=tribunalpresentacion> [consulta: 03/12/2009]

Wikipedia enciclopedia libre:

[http://es.wikipedia.org/wiki/Caracter%C3%ADsticas\\_de\\_la\\_serie\\_de\\_normas\\_ISO\\_9000](http://es.wikipedia.org/wiki/Caracter%C3%ADsticas_de_la_serie_de_normas_ISO_9000) [Consulta: 29/09/2008]

### ***Informes***

Informe de Denuncias de Hecho presentadas por la Auditoría Superior de la Federación.

Informe de las Recuperaciones Derivadas de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 1999 a 2007, actualizado al 30 de septiembre de 2009.

Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000.

Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública Federal 2001.

Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública Federal 2002.

Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública Federal 2003.

Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública Federal 2004.

Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública Federal 2005.

Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública Federal 2006.

Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública Federal 2007.



Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006 Segunda y Tercera Etapa. Secretaría de la Función Pública, 2006.

Primer Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública, 2007.

Segundo Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública, 2008.

Tercer Informe de la Labores de la Secretaría de la Función Pública, 2009.

Sexto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Secretaría de la Función Pública.

### ***Dictámenes e Iniciativas***

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1995-II, miércoles 26 de abril de 2006.

Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, presentada al Senado de la República el 15 de septiembre de 2009 y publicada en el Gaceta de la Cámara de Senadores, Número 13, el 22 de septiembre de 2009.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en la Gaceta del Senado de la República número 63, de fecha 03 de diciembre 2009.

### ***Notas periodísticas***

“¿Errores, desaciertos o despropósitos?”, Mauricio Merino. El Universal, 02 de diciembre de 2009.

“Multa millonaria e inhabilitación a Muñoz Leos”, Jorge Ramos Pérez. El Universal, 27 de julio de 2007.

“Que rindan cuentas”, Alejandro Gertz Manero. El Universal, 2 de septiembre de 2009.

“Respuesta a mis lectores”, Mauricio Merino. El Universal, 25 de noviembre de 2009.

### *Otras Fuentes*

Entrevista con la Lic. Sandra Elizabeth Gutiérrez Zepeda, Subdirectora de Responsabilidades e Inconformidades de la Contraloría Interna de la SFP el 14 de octubre de 2009.

Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, 2001.

Mensaje del C.P.C. Arturo González de Aragón, Ex Auditor Superior de la Federación, en el Seminario “Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación” llevado a cabo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el 17 de agosto de 2009.

## Anexo 1

### **SERVIDORES PÚBLICOS. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD Y EL RELATIVO AL PLIEGO DE RESPONSABILIDADES SIGUEN DISTINTOS FINES SEGÚN LAS LEYES QUE LOS RIGEN.**

**El objeto y fin del procedimiento de responsabilidades que se sigue en términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es sancionar al servidor público cuando incurra en las conductas que prevé su numeral 47, mientras que el relativo al pliego definitivo de responsabilidades tiene por objeto indemnizar los daños y perjuicios que se ocasionen al Estado conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.** Lo resuelto en uno y en otro procedimiento es totalmente independiente, de tal forma que no es posible considerar que la firmeza de la resolución dictada en uno de ellos es obstáculo para resolver en el otro. La ley antes citada norma y regula, como su nombre lo indica, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, rubro que comprende, entre otros, los pagos por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos que señala su artículo 2o. Los funcionarios y demás personal de las entidades a que alude este precepto son responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la hacienda pública federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien, por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esa ley, inherentes a su cargo o relacionados con su función o actuación. En cambio, conforme a **la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de los sujetos de responsabilidad en el servicio público, se determina responsabilidad administrativa al servidor público que no cumplió con sus obligaciones relativas a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin que ese ordenamiento contenga normas que regulen las indemnizaciones que deba recibir el Estado, de ahí que esta responsabilidad administrativa se distinga de la patrimonial resarcitoria;** lo que se corrobora si se considera que ninguna de las sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene por objeto resarcir o indemnizar al Estado, de tal forma que los daños y perjuicios a que se refiere su párrafo segundo sólo se toman en cuenta para determinar el tiempo por el que se deba inhabilitar a un servidor público, aunado a que el artículo 54 del propio

ordenamiento establece los elementos que se habrán de tomar en cuenta para imponer las sanciones administrativas, considerando, entre otros, la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de esa ley, elementos personales del servidor público y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones, sin que con ello se persiga resarcir al Estado, sino depurar el ejercicio de la función pública.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 378/2002. Titular del Área de Responsabilidades y del Área de Quejas del Órgano Interno de Control en el Registro Agrario Nacional, dependiente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 9 de mayo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Ronzon Sevilla. Secretaria: Úrsula Hernández Maquívar.

Amparo directo 503/2002. José Salvador Origel Lule. 9 de mayo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Ronzon Sevilla. Secretaria: Úrsula Hernández Maquívar.

Amparo directo 83/2003. Vicente Gutiérrez Camposeco y otro. 27 de junio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Ronzon Sevilla. Secretaria: Úrsula Hernández Maquívar.

No. Registro: 182,300. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Enero de 2004. Tesis: I.1o.A.109 A. Página: 1623

**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS PARTICULARES QUE DESEMPEÑEN UNA COMISIÓN POR ENCARGO DEL GOBIERNO FEDERAL ESTÁN SUJETOS A LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS QUE DERIVEN DE LA INFRACCIÓN A LA LEY FEDERAL RELATIVA Y OBLIGADOS A RESPONDER POR SU CONDUCTA CUANDO OCASIONEN UN DAÑO PATRIMONIAL A LA HACIENDA PÚBLICA.**

De la interpretación sistemática de los artículos 79 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que los particulares que desempeñen una comisión por encargo del Gobierno Federal no sólo están sujetos a las sanciones disciplinarias derivadas de la infracción a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino también están obligados a responder por su conducta cuando ocasionen un daño patrimonial a la hacienda pública, mediante la sujeción a los mecanismos tendentes a fincar **pliegos de responsabilidades resarcitorias, cuya finalidad ya no será exclusivamente castigar ejemplarmente y depurar el servicio público por el desapego a los principios rectores de la administración**

**pública (eficiencia, eficacia y honradez), sino restituir al Estado de la lesión económica provocada a su erario, de manera que nadie se beneficie de su conducta ilícita, porque existen vías para sancionar tanto la falta de solvencia moral cuando se manejan fondos federales, como los efectos que ésta produce en caso de que se obtenga un lucro indebido por su administración irregular, lo que debe dar lugar en todos los casos a la indemnización del monto de la lesión a la hacienda pública federal y al pago de los daños y perjuicios generados.**

Amparo en revisión 1927/2005. Jorge Joaquín Ignacio Serrano Limón. 10 de octubre de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número XLII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

No. Registro: 170,607. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVI, Diciembre de 2007. Tesis: P. XLII/2007. Página: 29

## Anexo 2

**PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES FINCADOS A FUNCIONARIOS PUBLICOS.- SON CREDITOS FISCALES.-** Los pliegos de Responsabilidades que tengan carácter económico y que finca la Secretaría de la Contraloría de la Federación de acuerdo con su Ley Orgánica, tienen la naturaleza de créditos fiscales y específicamente el de aprovechamientos, derivando dicho crédito de las funciones propias de Derecho Público de fincar responsabilidades a cargo de funcionarios públicos que manejan fondos o valores, por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo; así mismo, la administración pública en una forma unilateral señala la cantidad que debe cobrarse al funcionario y puede hacer efectiva la misma por medio del procedimiento económico coactivo. Por lo anterior **es inadmisibile lo que pretende la autoridad al sostener que la prescripción de los Pliegos de Responsabilidad debe normarse por la responsabilidad civil regulada en el artículo 1159 del Código Civil, puesto que los pliegos son por el incumplimiento de un deber que deriva del carácter de empleado o funcionario público; debe colegirse que esa responsabilidad no es civil sino fiscal**, regulándose, por consiguiente, el capítulo de prescripción, por lo que señala el Código Fiscal de la Federación.(75)

Revisión No. 2971/86.- Resuelta en sesión de 30 de noviembre de 1990, por mayoría de 4 votos y 3 en contra.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Lic. Isabel Gómez Velázquez.

PRECEDENTE:

Revisión No. 93/68.- Resuelta en sesión de 4 de diciembre de 1968, Cuarenta y Cinco Años del Tribunal Fiscal de la Federación, Pág. 640.

No. Registro: 16,525. Precedente. Época: Tercera. Instancia: Pleno. Fuente: R.T.F.F. Tercera Época. Año III. No. 35. Noviembre 1990. Tesis: III-TASS-2021. Página: 56

### Anexo 3

**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.**

De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el **derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.** Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 99/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis.

Registro No. 174488. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIV, Agosto de 2006. Página: 1565. Tesis: P./J. 99/2006. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.-**

Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del ius puniendi estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para



disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, **es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas**, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

Recurso de apelación. SUP-RAP-022/2001.-Partido del Trabajo.-25 de octubre de 2001.-Mayoría de cuatro votos.-Ponente: Leonel Castillo González.-Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerda y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.-Secretario: José Manuel Quistián Espericueta.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, páginas 379-380, Sala Superior, tesis S3EL 045/2002.

No. Registro: 922,740. Tesis aislada. Materia(s): Electoral. Tercera Época, Instancia: Sala Superior. Fuente: Apéndice (actualización 2002). Tomo VIII, P.R Electoral. Tesis: 121. Página: 151. Genealogía: Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, páginas 379-380, Sala Superior, tesis S3EL 045/2002.