

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO



**DIVISIÓN DE DERECHO, POLÍTICA Y GOBIERNO
LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, CAPACITACIÓN Y
PROGRAMAS PARA EL SERVIDOR PÚBLICO EN EL ESTADO DE
GUANAJUATO**

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA:
ISELA PATRICIA DOMÍNGUEZ GONZÁLEZ**

**DIRECTOR:
LIC. ARTURO LARA MARTÍNEZ**

GUANAJUATO, GTO., MAYO DE 2013

**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, CAPACITACIÓN Y
PROGRAMAS PARA EL SERVIDOR PÚBLICO EN EL ESTADO DE
GUANAJUATO**

ÍNDICE

CAPITULO PRIMERO.....	10
1.1 ANTECEDENTES DE LAS LEYES DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....	10
1.1.1 IMPERIO AZTECA.....	10
1.1.2 LA SOCIEDAD COLONIAL.....	12
1.1.3 MÉXICO INDEPENDIENTE.....	12
1.2 LEYES DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS QUE HAN REGULADO LA CONDUCTA DEL SERVIDOR PÚBLICO.....	13
1.2.1 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1813.....	13
1.2.2 LEY PENAL PARA LOS EMPLEADOS DE HACIENDA DE 1853.....	14
1.2.3 LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACIÓN DE 1870.....	15
1.2.4 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896.....	16
1.2.5 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940.....	18
1.2.6 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS 1979.....	19
1.2.7 LEY FEDERAL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS 1983.....	21
1.2.8 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS 2002.....	22
CAPITULO SEGUNDO.....	25
2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA FEDERAL DE 1982.....	25
2.1.1 CONTEXTO HISTÓRICO DE LA REFORMA.....	25
2.1.2 REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.....	27
2.1.3 VALORES DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	30
CAPITULO TERCERO.....	35
3.1 RESPONSABILIDADES EN EL SERVIDOR PÚBLICO.....	35
3.1.1 RESPONSABILIDAD PENAL.....	35
3.1.2 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	37
3.1.3 DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.....	39

3.1.4 JUICIO POLÍTICO.....	43
3.2 INSTITUCIONES PROCESALES.....	45
3.2.1 JURADO DE SENTENCIA.....	45
3.2.2 ELEMENTOS DEL JURADO DE SENTENCIA.....	46
3.2.3 ACUSACIÓN.....	50
3.2.4 DEFENSA.....	53
3.2.5 PENAS.....	54
CAPITULO CUARTO.....	56
4.1 SITUACIÓN LEGISLATIVA EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.....	56
4.1.1 CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO.....	56
4.1.2 VALORES DEL SERVIDOR PÚBLICO EN EL GOBIERNO DEL ESTADO.....	58
CAPITULO QUINTO.....	60
5.1 PROGRAMAS ESTATALES QUE ESTIMULAN LA PARTICIPACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO.....	60
5.1.1 SERVICIO CIVIL DE CARRERA.....	60
5.1.2 PROGRAMA MEJOR ATENCIÓN Y SERVICIO (MAS).....	63
5.1.3 PREMIOS, ESTÍMULOS Y RECOMPENSAS.....	65
5.1.4 CAPACITACIÓN AL SERVIDOR PÚBLICO.....	66
5.2 PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO EN PROGRAMAS ESTATALES.....	70
CAPITULO SEXTO	80
6.1 PROPUESTA: ESQUEMA PARA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPCIÓN.....	80
7. CONCLUSIÓN.....	89
8. FUENTES CONSULTADAS.....	91

**A DIOS
GRACIAS**

A MIS PADRES

LUIS HUMBERTO DOMÍNGUEZ GARCÍA †

YOLANDA GONZÁLEZ DE DOMÍNGUEZ

A MI MARIDO

HILDEBRANDO GALLARDO PALAFOX

A MIS HIJOS

XIMENA GRISELLE

PAULINA

EDUARDO HILDEBRANDO

POR SER MI PRINCIPAL INSPIRACIÓN

A MIS HERMANOS

LUIS HUMBERTO

ADRIANA YOLANDA

LORENA DEL ROCÍO

ALBERTO JORGE

A MIS SOBRINOS

ALAN ANDRÉS

YARETH DANIELA

MARLA MARÍA

ALONDRA SOFÍA

EDGAR ULISES

PAOLA DE MARÍA

A MIS SUEGROS

HILDEBRANDO GALLARDO QUIROZ

MA. GUADALUPE PALAFOX ÁLVAREZ

A MIS CUÑADOS:

EDGAR GALLARDO PALAFOX

ITZEL GALLARDO PALAFOX

A MI HONORABLE JURADO:

**LIC. ARTURO LARA MARTÍNEZ
POR SU GRAN APOYO PARA
LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO.**

**LIC. JUAN RENÉ SEGURA RICAÑO
LIC. JESÚS GONZÁLEZ GARCÍA**

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es ampliar los conocimientos que tenemos de la relación que existe entre el Gobierno del Estado de Guanajuato y los Servidores Públicos a su servicio, en cuanto a las leyes que han existido y que han pretendido regular la conducta del servidor público.

Para ello es necesario remontarnos a sus orígenes viendo su evolución histórica desde el Imperio Azteca hasta la actualidad.

Analizaremos las leyes que han regulado el comportamiento de los servidores públicos desde 1813 hasta nuestro siglo, las reformas hechas a la Constitución, las responsabilidades del servidor público, los programas, cursos y capacitaciones que ofrece el estado a los trabajadores para promover el buen servicio, la legalidad y la honradez así como el actuar en base a los valores que nos rigen como servidores públicos.

El objetivo final de éste estudio es analizar si son óptimos los beneficios que se tienen al regirnos únicamente con las leyes marcadas en la Constitución o si además de los programas que se han innovado en el gobierno del estado para tratar de sobrellevar los actos de corrupción en el servidor público tenemos que implementar un cambio en las propuestas de políticas públicas para que nos lleven a mejorar las actuaciones de los trabajadores del Estado en beneficio de un mejor estado y de una mejor sociedad.

CAPITULO PRIMERO

LEYES DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS LEYES DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Conoceremos los antecedentes históricos en México, desde el Imperio Azteca hasta nuestros días como a continuación se reseña.

Cabe mencionar que este capítulo, más que un estudio profundo del tema es una síntesis de datos relevantes que nos ayudaran a conocer el inicio de las Leyes de Responsabilidades Administrativas.

1.1 IMPERIO AZTECA

En la Ciudad de México-Tenochtitlán el régimen político se integraba por instituciones religiosas, militares y administrativas, que evolucionaban constantemente sobresaliendo una, la fiel observancia de sus leyes mediante una impecable, eficiente y honesta actuación de todo el engranaje gubernamental y administrativo.

Cabe señalar que las altas clases sociales, no constituían elites cerradas y se daba entre ellas gran diversificación en virtud de que se renovaban con la participación del pueblo así: “todo azteca sin distinción de clase, que demostrara su destreza para el combate, culto, comercio o vocación artística, pasaba a formar parte de la clase guerrera, sacerdotal, comerciante o de la clase de los artistas (que eran muy apreciados en la sociedad por su labor creadora)”.

Podemos decir que para la selección de cualquier servidor público, desde el Tlatoani hasta el último de ellos, los aztecas tomaban muy en cuenta y era requisito el tener las siguientes características personales

- Espíritu de servicio
- Honestidad
- Capacidad física e intelectual para el puesto a desempeñar
- No tener vicios
- Un interés por el mejoramiento de la comunidad.

La sociedad azteca buscaba tener una sociedad en armonía de ahí que respecto a la selección del personal que integraría el poder judicial, es decir, de los jueces, señala Fray Bernardino de Sahagún lo siguiente: “También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que había en la gente popular, y para esto elegían jueces, personas nobles y ricas y ejercitadas en los cargos de guerra, personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios del Calmécac, prudentes y sabios, y también criados en el palacio, se tomaba en cuenta que estos tales no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados. En la designación de sus funcionarios públicos, los aztecas tenían un especial cuidado, como se desprende del texto siguiente: “El senado tiene estas propiedades, ser juez y averiguar bien los pleitos; ser respetado, grave, sereno, espantable y tener presencia digna, de mucha gravedad y reverencia, no es aceptador de personas y hace justicia sin pasión. Los aztecas siempre cuidaron que sus representantes fuesen hombres preparados”.¹

¹ Herrera Pérez, Agustín. Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Primera edición. Edit. Carsa, México, 1991. Pp. 21 y 22.

1.2 LA SOCIEDAD COLONIAL

En la administración de recursos humanos del sector público, durante la Colonia no se tenía una clasificación de puestos, es decir, no estaba definida, pues los trabajadores desempeñaban diversas funciones; para la selección de cualquier servidor público, desde el virrey hasta el último de ellos, se tomó en cuenta y era requisito indispensable, el tener la siguiente característica personal:

- Ser español de nacimiento, para los puestos más importantes (virrey, alcalde, delegado, etc.).
- El criollo sólo tenía acceso a los puestos de menor importancia dentro del gobierno

El aprendizaje o capacitación de los servidores públicos de la Colonia se daba dentro de la administración pública en forma empírica, por no estar sistematizada la capacitación como tal.

1.3 MÉXICO INDEPENDIENTE

Para una sociedad que se encuentra de lleno en una guerra y lucha por su independencia es complicado elaborar y aplicar un sistema de administración de personal como hoy se conoce, pero se debe indicar que en esta época de agitación bélica no había sistemas de elección de los servidores públicos; no había clasificación de puestos aunque se inician los intentos de establecimiento; ni tampoco se contaba con sistema de capacitación, los ascensos y/o promociones se daban por cambio de la gente en el poder; comúnmente por los golpes de Estado.

I.2 LEYES DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS QUE HAN REGULADO LA ACTUACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO.

En la historia legislativa de México han existido ocho leyes que han pretendido regular las responsabilidades de los servidores públicos. Dichas leyes fueron expedidas en distintas fechas para regular situaciones futuras. Estas leyes de responsabilidades son:²

1.2.1 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1813.

El primer antecedente al que haremos referencia se remonta al 24 de Marzo de 1813, donde las Cortes de Cádiz expidieron un decreto que rigió en la época colonial, esta ley contenía disposiciones legales y administrativas que eran dirigidas principalmente a castigar y prevenir el incumplimiento malicioso o por ignorancia inexcusable de las funciones públicas que desempeñaban los funcionarios judiciales y empleados públicos de aquella época.

En ésta ley se marcaban antecedentes importantes en materia de responsabilidades de los servidores públicos como era: el establecimiento de la denuncia popular respecto de las responsabilidades de los funcionarios, sanciones como la destitución y la inhabilitación que era consignada de manera muy rigurosa como la inhabilitación perpetua, a los funcionarios infidentes, pago de los daños y perjuicios ocasionados por la conducta indebida, así como declaración de infamia.

Además se autorizaba una especie de fuero constitucional para magistrados, regentes, secretarios del despacho y diputados provinciales, ya

² Lic. José Trinidad Lanz Cardenas. Las Responsabilidades en el Servicio Público. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición.

que acusaciones en contra de los mismos no podían proceder sin que antes las cortes españolas declararan que había lugar a formación de causa y solo podía ser juzgado por el Tribunal Supremo de Justicia.

De esta manera todos los demás empleados públicos podían ser acusados ante sus superiores, ante el Rey o ante los jueces competentes por quienes serían juzgados e impondrían las penas.

1.2.2 LA LEY PENAL PARA LOS EMPLEADOS DE HACIENDA DE 1853.

Para el año de 1853 Antonio López de Santa Ana siendo Presidente de la República, decretó “La Ley de Responsabilidades de los Empleados Hacendarios”, aunque esta ley correspondía a una Ley Penal, para un sector específico de la administración pública, contenía también disposiciones correctivas de orden administrativo.

Se hizo una distinción entre crímenes como delitos graves, delitos propiamente dichos y faltas administrativas, clasificando a esta como graves y leves.

Se establecieron penas muy rigurosas como la pena de muerte, inhabilitación perpetua, penas corporales de presidio o cárcel de hasta por diez años, destitución o pérdida del empleo, suspensión del cargo, imposición de multas así como la restitución pecuniaria de los daños ocasionados tanto al erario como a los particulares.

La competencia para la aplicación de las penas correspondía a los jueces de hacienda o de primera instancia y en su revisión a los Tribunales de segunda y de tercera instancia.

Este ordenamiento derogo parcialmente la ley de responsabilidades de 1813 respecto de los empleados de hacienda.

1.2.3 LA LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACIÓN DE 1870.

El tercer antecedente se remonta hacía el 3 de noviembre de 1870, siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Don Benito Juárez, promulgó y publicó un decreto que llamó “Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación”, la cual sólo constaba de once artículos, por lo que es considerada la mejor de la leyes expedidas de la materia por su sencillez.³

Ésta es la primera Ley reglamentaria del título IV de la Constitución de 1857 en cuanto a las responsabilidades de los llamados funcionarios públicos. Éste ordenamiento solo se refería a los delitos y faltas oficiales sin regulación correlativa de los delitos comunes, pero siempre relacionándose a los altos funcionarios de la Federación y de los Gobernadores.

Definió los delitos oficiales, con un contexto que se ha venido repitiendo incluso en la actualidad, como: *“el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal, y a la libertad del sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquier infracción de la constitución o leyes federales en punto de gravedad”*.

³ Raúl F. Cárdenas, Responsabilidades de los funcionarios públicos, pag,36, Editorial Porrúa, Mexico, 1982.

Estableció que ya declarada la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios por delitos, faltas u omisiones, debía quedar expedito el derecho de la nación o el de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que se hubiere contraído por daños y perjuicios causados al haber incurrido en el delito oficial, falta u omisión.

Esta ley es considerada como trascendente en el proceso histórico nacional de la reglamentación de las responsabilidades de los servidores públicos y sirvió como modelo para leyes posteriores en la materia.

1.2.4 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896

Posteriormente, el 6 de Junio de 1896 siendo Presidente de la República Don Porfirio Díaz promulgó una nueva ley que constaba de 64 artículos, los cuales se dividían en seis capítulos, formulados con un mejor sistema y método jurídico que la Ley de responsabilidades de 1870.

En el capítulo I hablaba de responsabilidades y fuero constitucional de los altos funcionarios federales, se establecieron responsabilidades por los delitos comunes y por los delitos, faltas u omisiones oficiales de los Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios del Despacho, Presidente de la República y Gobernadores de los Estados, repitiendo lo regulado ya en la Constitución de 1857.

Se disponía que solo el Congreso General fuera competente para conocer de la responsabilidad oficial de los altos funcionarios, siempre dentro del tiempo señalado, que era de un año después de haber concluido con el cargo. Consignaba que los funcionarios aludidos, desde el día que eran electos

y los diputados y senadores desde el día en que fueran llamados a las Cámaras gozarían de fuero constitucional (artículo 6,7) pero en estos artículos hubo una confusión ya que en también se mencionaba (artículo 8) que no gozarían de fuero constitucional por los delitos comunes y faltas u omisiones oficiales en que incurrieran durante su desempeño, en cuyo caso solo se les debería juzgar por quien correspondiera y se establecía que la causa podría iniciarse cuando el alto funcionario regresara al ejercicio de sus funciones propias, de esta manera parece que tal confusión solo se debió a un problema de redacción.

En el capítulo II de esta ley se hacía referencia a la Constitución e integración instructora de las Cámaras del Congreso de la Unión; se dispuso que en la segunda sesión ordinaria del primer periodo del año de sesiones, la Gran Comisión de cada Cámara, al proponer a las demás comisiones debería proponer también dos comisiones de grupos que eran las comisiones jurisdiccionales, de 16 individuos en la Cámara de Diputados y de 10 en la de Senadores, ya que se aprobara esta propuesta, de cada uno de los grupos serían sacados por suerte, cuatro individuos para que formaran las secciones instructoras del Gran Jurado, siendo presidente el primer nombrado y secretario el ultimo. Sin embargo esta disposición ha sido olvidada, aun en la ley vigente, en donde se ha dispuesto que las secciones instructoras deben estar integradas por cuatro miembros. Así mismo se estableció que los miembros restantes de los grupos propuestos debían permanecer insaculados en ambas cámaras para cubrir por suerte, las vacantes que ocurrieran.

El capítulo III era relativo al procedimiento de los casos de delitos del orden común.

En el capítulo IV y V se regularon los procedimientos del jurado de acusación correspondiente a la Cámara de Senadores y del jurado de sentencia correspondiente a la Cámara de Senadores, respecto de los delitos y faltas oficiales.

El capítulo VI se consignaron reglas procesales con relación a los tramites en ambos jurados de acusación y sentencia que consistían en la regulación de las excusas y de las recusaciones, así como de los derechos de los inculpados para intervenir en los procedimientos, el impedimento de los senadores y diputados que hubieran formulado cargos al acusado para poder votar al momento en que se pronunciaban los veredictos relativos.

1.2.5 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940

Esta ley fue publicada mediante un decreto en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso de la Unión concedió facultades extraordinarias al poder Ejecutivo Federal para legislar y en uso de esas facultades Lázaro Cárdenas siendo entonces presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, expidió La Ley de Responsabilidades.

Esta ley fue tachada de inconstitucional ya que se menciona que a pesar de haber sido emitida por el Presidente de la República en uso de sus facultades extraordinarias otorgadas por el congreso de la unión, al ser publicada, se expresó que había sido expedida por el Congreso, con las supuestas firmas de diputados y senadores, presidentes y secretarios de ambas cámaras del Congreso Federal. Además existieron otros puntos por los que se le denominó como inconstitucional como fue que se incluyó como altos funcionarios de la Federación a los jefes de departamento autónomos ya que esto no estaba incluido en la Carta Magna, además de que al establecer como delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación, sin una adecuada tipificación, comprendió algunas conductas que en los términos consignados en el ordenamiento resultaban de un artículo constitucional además de que resultaba violatorio del principio de igualdad ya que era desigual el trato de los

altos funcionarios a los demás funcionario de la Federación, del Distrito y de los Territorios Federales.

Otros juristas han mencionado que esta inconstitucionalidad existe debido a que sólo se concedió la facultad para legislar en materia penal y que no se autorizaba para expedir una Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

A pesar de ello la ley estuvo vigente por casi 40 años en los cuales solo tuvo dos reformas, la primera fue mediante decreto y se refería a las investigaciones por enriquecimiento inexplicable de los funcionarios o empleados públicos y la segunda que se trataba de una modificación al artículo 43 de la Carta Magna donde se suprimía la expresión en las denominaciones, títulos y varios artículos de la Ley de Territorios Federales.

Por la expedición de esta ley se suscitaron en el ámbito nacional problemas políticos como la destitución arbitraria de altos funcionarios, particularmente de legisladores, ya que esta ley carecía de disposiciones reglamentarias adecuadas.

1.2.6 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1979

El 31 de Diciembre de 1979, siendo entonces presidente de la República José López Portillo promulgó una nueva Ley de Responsabilidades denominada: “Ley de responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados”. Antes de presentar esta iniciativa de Ley ante el Congreso se puso a debate su

contenido en un curso de actualización sobre la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos organizada por la UNAM, en la cual existieron varias opiniones, de las cuales daré un ejemplo de ellas:

El maestro de la Facultad de Derecho Máximo Carbajal manifestó⁴:

“Yo quería, conociendo el esbozo que nos hace el señor procurador del anteproyecto de la nueva ley, hacer un par de sugerencias: creo equivocado sostener el jurado popular en la nueva ley señor procurador, también creo que en este caso no debe establecerse el principio de igualdad entre los funcionarios. Debe sancionarse en forma más drástica a quien tiene mayor responsabilidad, no es igual el delito oficial que puede cometer un cartero, al que puede cometer un secretario de Estado. No tiene el mismo poder de enriquecimiento ilegítimo que quien roba una carta que contiene dinero en efectivo, a quien muchas veces tiene los destinos del país en sus manos. Estas son mis dos observaciones y quisiera al mismo tiempo formular un par de preguntas que el día de ayer hizo uno de los ponentes y que quedaron en el aire, las preguntas son: ¿realmente queremos pueblo y gobierno juntos evitar la corrupción existente en México?, y la segunda pregunta: ¿queremos que con una nueva ley, una ley que puede tener aplicación o no, se va a resolver el problema de la corrupción?”

A pesar de ésta y otras opiniones sobre ésta iniciativa se presentó ante la Cámara de Diputados el 13 de Noviembre de 1979, y la Comisión de Justicia la dictaminó de la siguiente manera: mencionó que era un esfuerzo para estructurar un sistema simple y eficaz para de esta manera lograr evitar o sancionar la conducta ilegal de los funcionarios que dañan a la nación, privando a los ciudadanos de sus garantías y derechos.

⁴ Lic. José Trinidad Lanz Cardenas. Las Responsabilidades en el Servicio Público. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición. Pag.307.

En sus disposiciones determinaban la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, así como los modos y plazos para exigirlos; los jurados de acusación, sentencia y popular que de manera privativa intervienen en estos casos, la naturaleza de las penas aplicables, la procedencia de gracia de indulto y de fuero e inhumanidad de demandas civiles. Además de la propuesta de reducir los delitos oficiales, castigando solo con la separación del cargo público y la inhabilitación para desempeñar otro cargo durante el tiempo que marcara la ley.

De esta manera la comisión creyó conveniente introducir en la iniciativa algunas adiciones y reformas susceptibles a ampliar los propósitos de la futura Ley de Responsabilidades, con las cuales ya fue aprobada sin discusión y por unanimidad por la cámara de Senadores. Los diputados que estuvieron en contra de esta ley fueron solamente nueve y sus intervenciones de alguna manera fueron tomadas para la evolución de las leyes de responsabilidades posteriores, particularmente para la de 1983.

1.2.7 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1983.

Siendo Presidente de la Republica Miguel de la Madrid Hurtado, el 2 de Diciembre de 1982, presentó una iniciativa sobre una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la cual ampliaremos el tema en el capítulo siguiente.

1.2.8 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS 2002

El 5 de Abril de 2002 los diputados integrantes del Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión presentaron una iniciativa de una nueva ley de responsabilidades bajo la denominación de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la exposición de motivos de este proyecto se manifestó: La propuesta de un inicio de perfeccionamiento a partir de 1982, establecer en un solo ordenamiento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos; establecer controles y sanciones administrativas; crear un registro público de Servidores Públicos sancionados; imponer que las dependencias revisaran este ordenamiento antes de contratar a cualquier persona; garantizar la transparencia a la información sobre cualquier situación patrimonial de los servidores públicos; prever la elaboración de códigos de ética en las dependencias y entidades federativas; otorgar atribuciones para aplicar esta ley al IFE (Instituto Federal Electoral), Los Tribunales Agrarios, La Auditoría Superior de la Federación; fortalecer a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para investigar y sancionar a los servidores públicos que violen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones; ampliar los pasos de prescripción para sujetar al procedimiento a los servidores públicos y establecer el embargo precautorio, a través de la Tesorería de la Federación, en contra de los presuntos responsables para garantizar el cobro de las sanciones.

En esta iniciativa se pretendía prevenir la realización de infracciones administrativas en la función pública, mediante la incorporación de disposiciones jurídicas que establezcan las obligaciones de los servidores

públicos, que den transparencia a la gestión pública federal y que permitan la definición de reglas éticas.

Se buscaba desterrar conductas reprochables en el servidor público que consistían en el aprovechamiento del poder de influencia que el servidor tuviera del empleo, cargo o comisión encomendada o información a la que hubiera tenido acceso con motivo de la función pública que hubiera ejercido; así como también de no adquirir para el o para sus cónyuges, parientes, terceros o sociedades, bienes inmuebles cuyo valor se mejoren a virtud de la realización de obras o inversiones públicas o privadas que se hubieren autorizado en el ejercicio de sus funciones.

Que el registro que lleve la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de servidores públicos sancionados adquiriera el carácter de público y pueda acceder a sus funciones.

En materia de situación patrimonial de los servidores públicos se pretendía que el público también pudiera tener acceso a la información respecto a los niveles y puestos en la Administración Pública Federal, de aprobarse esta iniciativa, la información estaría disponible durante todo el tiempo que el servidor desempeñe sus funciones y hasta por tres años posteriores.

Se proponía combatir el fenómeno de la corrupción en el servidor público, a través de diversas medidas, como eran código de ética internos. En lo que se refería a sanciones administrativas se proponía mantener aquellas que se consideraba si cumplían con su finalidad disciplinaria y eliminar a la que resultaran insuficientes; así se suprimía la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año; la destitución del puesto; la sanción económica; y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

La iniciativa presentada no pretendía que se atropellaran los derechos de los servidores públicos, así que se estableció que tratándose de infracciones graves se impondría responsable, inhabilitación temporal para desempeñar un empleo así como la destitución del puesto.

Se ampliaron los plazos de prescripción de la facultades de las autoridades para imponer sanciones administrativas, siendo estas de cinco años para las infracciones graves, y de tres años para las que no lo sean, de igual manera se amplía a dos años el plazo del que disponen los particulares para solicitar la indemnización de dolos o perjuicios con motivos de faltas administrativas cometidas.

Se planteó que las declaraciones patrimoniales fueran llevadas a cabo mediante medios magnéticos o de medios remotos de comunicación electrónica a los servidores públicos que se determinaran.

Se proponía que se facultara a la Secretaría de Contraloría y desarrollo Administrativo a requerir información sobre su situación patrimonial de quienes reingresen en el Servicio Público así como del origen de sus recursos que obtuvieron fuera de este; también se le proponía que contara con la información bancaria de los que reingresaran.

Todas las reformas hechas a las leyes de responsabilidades que hemos expuesto anteriormente han tenido gran impacto en la sociedad, a través de los años se estuvieron mejorado los sistemas de gobierno, la manera de actuar en el servicio a la sociedad, mas sin embargo nos enfocaremos ampliamente en la reforma que se hizo en 1982 teniendo esta gran impacto en la sociedad por ser llevada a cabo con mas rigurosidad en cuanto a sus leyes.

CAPITULO SEGUNDO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA FEDERAL DE 1982

2. 1.1 CONTEXTO HISTÓRICO DE LA REFORMA

Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de la República, emprendió una campaña de ***Reforma Moral*** que era vista como un principio, un compromiso y la norma de conducta del gobierno; para su implantación, el Presidente expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que especificaba las obligaciones políticas y administrativas de los empleados de gobierno, así como las sanciones por incumplimiento.

El documento exigía que los funcionarios del Estado presentaran una vez por año el registro de su patrimonio y les prohibía aceptar regalos costosos así como tratar con parientes.

Esta ley se presentó con una serie de exposiciones de motivos, mencionaba que la irresponsabilidad del servidor público generaba ilegalidad, inmoralidad social y corrupción y esto le proporcionaba un desgaste al estado de derecho que iba en contra de la democracia de nuestro país, y que exige que los servidores públicos tengan responsabilidad, cosa que no se da cuando existe impunidad o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas.

Mencionaba que en un estado de derecho debían renovarse las leyes de responsabilidades, ya que la sociedad exigía facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios pudieran hacer valer sus derechos. Proponía también reglamentar una propuesta de reforma constitucional a fin de que los servidores públicos se comportaran con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Definía las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en

que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo así como las sanciones y procedimientos para su prevención y corrección. Las iniciativas de reforma establecían las nuevas bases jurídicas para la prevención y castigo de la corrupción en el servidor público, así como garantizar la buena prestación de los servicios.

Se proponía un nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se componía de cuatro modalidades: la penal, la civil, la política y administrativa.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se aplicó en dos casos:

1.- En 1983, Jorge Díaz Serrano fue acusado de haber cometido un cuantioso fraude cuando era director de PEMEX, fue destituido por López Portillo en 1981 por discrepancias sobre la política de precios del petróleo. Díaz fue desaforado como senador y terminó también en prisión por las ilegalidades cometidas en su gestión al frente del monopolio.

2.- En 1984, Arturo Díaz Moreno alias "El Negro", jefe de Policía y Tránsito del Distrito Federal entre 1976 y 1982 fue acusado de evasión fiscal, acopio de armas y extorsión ejercida contra sus subordinados. "El Negro" fue detenido en Puerto Rico por el FBI a requerimiento de las autoridades aztecas, que le procesaron por tráfico de drogas, tenencia de armas, extorsión, homicidio en múltiple grado y otros cargos de delitos cometidos durante el sexenio de López Portillo, fue extraditado en 1986, recibiendo una condena de 16 años de prisión de los que cumplió seis.

En ambos casos estos fueron encontrados culpables y condenados a purgar varios años de cárcel.

2.1.2 REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Los motivos que se presentaron para esta iniciativa fueron que el Estado tiene la obligación de prevenir y sancionar la inmoralidad social, que es la corrupción, ya que afecta los derechos de la sociedad y los intereses nacionales, decía que las leyes vigentes hasta ese entonces ya no ofrecían bases sólidas para prevenirla, así que había que renovar las leyes para reformar y adicionar las responsabilidades constitucionales de los servidores públicos a fin de establecer en la esencia de nuestro sistema jurídico las bases para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia no prevalezcan y no corrompan los valores superiores que debe tutelar el servicio público. Los empleos cargos o comisiones en el servicio público no deben ser botín de nadie sino salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia con los que hay que servir los intereses del pueblo.

En el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se establecieron las bases para responsabilizar a los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones para con la sociedad, así en la iniciativa se propone reordenar este título, estableciendo:

- los sujetos a las responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (artículo 109)
- el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes (Artículo 110)
- la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas (artículo 111 y 112)
- la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (Artículo 113) y

- los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a los servidores públicos (Artículo 114).

ARTÍCULO 108: propone determinar el alcance personal y federal sobre responsabilidad de los servidores públicos, para ello es necesario sujetar a responsabilidad a todo servidor público y asentar un principio general de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales: que todo el que desempeñe una función pública este sujeto a responsabilidades inherentes a ella. Se propone que los magistrados de justicia locales, también estén sujetos a responsabilidades por violaciones al pacto federal y a sus leyes, así mismo propone cubrir un vacío sobre las responsabilidades por el manejo indebido de fondos y recursos federales, sujetándolos al mismo principio, “nadie que maneje recursos económicos de la federación quede inmune de las obligaciones de aplicarlos como es debido”.

ARTÍCULO 109: en este artículo se consagra la soberanía de los Estados y la libertad de los municipios para gobernar sobre los asuntos de sus comunidades locales, corresponde a los gobiernos estatales y municipales, hacer propias las demandas de sus comunidades que exigen prevenir y sancionar la corrupción de sus malos servidores públicos, de esta manera se propuso que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, establecieran las responsabilidades exigibles políticas, penales y administrativas por el incumplimiento de las obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia de los servidores públicos que deben observar en su desempeño, cargo o comisión.

Se propone el establecimiento de vías políticas y administrativas distintas y autónomas entre sí para exigir las responsabilidades mediante juicio político sustanciado en el Congreso de la Unión, así como con la necesidad de contar

con procedimientos políticos, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la corrupción pública.

ARTÍCULO 110: en esta iniciativa se preserva la intención de las dos Cámaras al Congreso de la Unión en el juicio político a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios de Despacho, a los jefes de departamento administrativo, al jefe de departamento de distrito federal, al Procurador General de la República y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal. La iniciativa propone que la Cámara de Diputados actúe como jurado de acusación y la cámara de Senadores como jurado de sentencia; en el juicio sobre responsabilidades políticas.

ARTÍCULO 111: se propone establecer los principios reguladores de las responsabilidades penales de los servidores públicos. Se propone establecer dos principios para las sanciones de los delitos en que incurran los servidores públicos con motivo de su empleo, cargo o comisión. El primero es que las sanciones penales deberán graduarse de acuerdo con los beneficios obtenidos, daños o perjuicios causados por su conducta ilícita, independientemente de los demás elementos que puedan incurrir en la comisión del delito y los cuales deben ser evaluados por el árbitro judicial.

La segunda propone establecer que la sanción económica por los frutos mal habidos de la conducta ilícita de los servidores públicos sea hasta de tres tantos mínimos. Con estos dos principios se establecen las bases constitucionales para que las sanciones sean equitativas y preventivas penalizando proporcional y disuasivamente los frutos de la corrupción, estableciendo que se deben imponer sanciones superiores al lucro obtenido.

ARTÍCULO 112: propone que la protección constitucional necesaria para prevenir las represalias políticas por el despacho de los intereses públicos fundamentales, no se utilice como medio de impunidad frente a los delitos que cometan servidores públicos que han dejado de despachar asuntos públicos. Los servidores públicos con esta protección no disfrutarán de ella cuando estén separados de su empleo.

ARTÍCULO 113: se propone establecer las bases constitucionales que atiendan la demanda popular de identificar, investigar y sancionar regularmente por la vía administrativa el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de desempeñar su empleo salvaguardando la legalidad, honradez, lealtad, económica y eficacia. Se proponen los mismos principios de equidad, prevención y progresividad para tratar la conducta corrupta.

ARTÍCULO 114: esta iniciativa propone ampliar el término de prescripción para los delitos cometidos por los servidores públicos con fuero durante el desempeño de su empleo, de un año a lo que establezca la ley penal, sin poder ser menor a tres y establece que la prescripción se interrumpe mientras se goce del fuero. Se busca restringir la protección constitucional a una garantía procedimental que prevenga la confusión de las acciones política y penales y que no degeneren en fuente de inmunidad para los servidores públicos que delinquen.

2.1.3 VALORES DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, contiene reglas generales de conducta sustentadas en los principios rectores del servicio público, que orientan las acciones individuales de aquellos

en el ejercicio de sus funciones para atender, bajo la atención y coordinación de las instituciones de gobierno, las demandas de la sociedad.

El Código de Ética delimitará la actuación que deben observar los servidores públicos en situaciones concretas que se les presenten, atendiendo a las funciones y actividades propias de cada institución.

Definiremos el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal:

- **BIEN COMÚN:** Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El servidor público no debe permitir que influyan en sus juicios y conducta, intereses que puedan perjudicar o beneficiar a personas o grupos en detrimento del bienestar de la sociedad. El compromiso con el bien común implica que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa una misión que solo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen beneficios individuales.
- **INTEGRIDAD:** el servidor público debe actuar con honestidad atendiendo siempre a la verdad. Conduciéndose de esta manera, el servidor público fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y apego a la verdad
- **HONRADEZ:** el servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal a favor de terceros; tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier

persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.

- **IMPARCIALIDAD:** el servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organizaciones o persona alguna; su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin perjuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras persona.
- **JUSTICIA:** el servidor público deberá conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el estado de derecho, es una responsabilidad, que debe cumplir y asumir el servidor público.
- **TRANSPARENCIA:** el servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que le imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley; la transparencia en el servidor público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.
- **RENDICIÓN DE CUENTAS:** para el servidor público rendir cuentas significa plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad; ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desempeñar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos.

- **ENTORNO CULTURAL Y ECOLÓGICO:** al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos.
- **GENEROSIDAD:** el servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa; esta conducta debe ofrecerse con especial atención hacia las personas o grupos sociales que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral, como los adultos en plenitud, los niños, las personas con capacidades especiales, los miembros de nuestras etnias y quienes menos tienen.
- **IGUALDAD:** el servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, credo, religión o preferencia política; no debe permitir que influyan en su actuación, circunstancias ajenas que propicien el incumplimiento de la responsabilidad que tiene para brindar a quien le corresponde los servicios públicos a su cargo.
- **RESPECTO:** el servidor público debe dar a las personas un trato, digno, cortés cordial y tolerante; está obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.
- **LIDERAZGO:** el servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar cabalmente en el desempeño de su cargo público el código de ética y el Código de Conducta al que esté adscrito. El

liderazgo debe asumirlo dentro de la institución pública en que se desempeñe, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público.

El servidor público tiene una responsabilidad especial. Ya que a través de su actitud, actuación y desempeño se construye la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

CAPITULO TERCERO

RESPONSABILIDADES EN EL SERVIDOR PÚBLICO

“La necesidad de reprimir la inmoralidad de los funcionarios y empleados, es un propósito tan hondamente sentido por la colectividad, que en todos los proyectos y constituciones que nos hemos dado, hay una referencia expresa a la responsabilidad en titulo expreso, como no acontece en las constituciones de otros pueblos. A pesar de que en las distintas exposiciones de motivos de las varias leyes de responsabilidad oficial, se alude a la urgencia de que el Estado provea de las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios, todas nuestras leyes de responsabilidad, inclusive los preceptos constitucionales, son tan deficientes y desafortunados, que no es posible cumplir con tan nobles propósitos, con leyes tampoco felices⁵”

Existe la necesidad de manejar los tipos de responsabilidad a los que se harán acreedores los servidores públicos que hagan caso omiso a las leyes a las que se tienen que acatar en el servicio de sus funciones, describiremos brevemente el contenido de las responsabilidades que se manejan para este tipo de faltas.

3.1.1 RESPONSABILIDAD PENAL

En el artículo 109 Constitucional se establece que “La Comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”.

En el código penal existen doce figuras delictivas relacionadas con las conductas sancionables de los servidores públicos, estas son:

⁵ Ibídem, pag 140.

- Abuso de autoridad;
- Coalición de servidores públicos
- Uso indebido de atribuciones y facultades
- Concusión
- Intimidación
- Ejercicio abusivo de funciones
- Tráfico de influencia
- Cohecho
- Peculado
- Enriquecimiento ilícito

Para estos tipos de delitos se asignarán penas como la privación de la libertad, sanciones económicas, destitución del puesto, inhabilitación para desempeñar empleos o cargos públicos y decomiso de bienes que no demuestren su legal procedencia.

En ésta materia existe la protección constitucional denominada fuero, que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía cuando cometan delito durante el tiempo de su cargo, este es un privilegio procesal en materia penal que consiste en proteger no a la persona si no el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo estos funcionarios, consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario sin antes la autorización de la Cámara de Diputados, llamada declaración de procedencia.

Los sujetos que gozan de esta protección son: los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. Al infractor de estos puntos se le impondrá de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo

vigente, así como la destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro cargo público.

Ejercicio indebido de servicio público.

Comete este delito quien ejerza un empleo sin antes haber tomado posesión legítima de este; quien continúe ejerciendo funciones de un empleo habiendo sido revocado de su nombramiento, suspendido o destituido. Quien teniendo conocimiento por razones de su empleo, de que puede resultar perjudicado el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública, y no lo informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite estando dentro de sus facultades; quien sustraiga, utilice o inutilice ilícitamente información de la que tenga conocimiento o a la que tenga acceso; quien propicie daño a las personas, lugares, instalaciones u objetos que se encuentren bajo su custodia.

A quien incurra en estos supuestos se les impondrá de tres días a un año de prisión, multas de treinta y tres veces el salario mínimo y la destitución o inhabilitación por un mes hasta un año para poder desempeñar algún cargo público

3.1.2 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Una deficiencia que se presentaba en la legislación era la falta de un sistema que regulara la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la naturaleza penal, política, civil y laboral.

En la reforma se establecían las bases de la responsabilidad administrativa en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que dirige a

la administración pública y que garantiza el buen servicio público. Sobre ellos se puede establecer un sistema nuevo, que tenga bases solidad y efectividad.

El procedimiento administrativo propuesto es independiente del político y del penal, ofrece al inculpado las garantías constitucionales, no se prevé la privación de la libertad del responsable, ya que esto solo lo puede disponer un juez penal.

El legislador establece obligaciones que sujetan a todo servidor público, la vigilancia de su cumplimiento estará a cargo de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que están facultados para imponer las sanciones disciplinarias como sanciones económicas, el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución de los trabajadores de confianza y suspensión de hasta por tres meses; las cuales se requieren para tener una administración eficaz y honrada.

La Secretaria de la Contraloría General de la Federación, quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y para aplicar las sanciones; estas sanciones pueden ser la destitución de cualquier servidor público que no haya sido designado por el Presidente de la República, una sanción económica de tres veces el monto del beneficio obtenido o del daño que haya causado por su comportamiento ilícito, inhabilitación para volver al desempeño de algún empleo, cargo o comisión de hasta por 20 años.

Cada dependencia debería establecer órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

El personal de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quedara sujeto por lo que hace a esta ley, a la contraloría interna de esta dependencia.

El régimen de responsabilidades administrativas, abarcara el personal de los Poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a esta y fideicomisos públicos.

Las leyes que regulen al Congreso de la Unión y a los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, determinarán los órganos y sistemas sancionados.

3.1.3 DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

“La declaración de procedencia es un acto político, que se manifiesta a través de un proceso administrativo, de contenido penal, procesal, irrenunciable, transitorio y revocable, competencia de la Cámara de Diputados, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales, a fin de que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo o de la declaración precisa”.⁶

De acuerdo a la Naturaleza Jurídica de la Declaración de Procedencia, la cámara de diputados no juzga hechos con base en las normas legales, únicamente emite una declaración de oportunidad de acuerdo con los hechos y la probable responsabilidad; no prejuzga de una culpabilidad, solo resuelve sí el

⁶ Derecho Constitucional. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Elisur Arteaga Nava. Tercera edición. Oxford

servidor público queda o no a disposición de un juez para que sea juzgado respecto de delitos.

La resolución que emita la cámara de diputados, sea positiva o negativa, no puede considerarse una sentencia; la constitución se encarga de precisar su naturaleza: una resolución declarativa, sin más fuerza que la de poner al servidor público a disposición del ministerio público o del juez, la comisión instructora que redacta el proyecto de resolución como la cámara que lo aprueba están obligadas a razonar y fundamentar su punto de vista, se debe establecer la existencia del delito, la probable responsabilidad del acusado y la subsistencia del fuero.

La cámara de diputados no tiene la facultad para destituir, esta solo le corresponde a la cámara de senadores, previa acusación de la de diputados y después de haber cumplido con todos los requisitos de un verdadero proceso penal. La declaración de procedencia se limita a poner a disposición de las autoridades judiciales al servidor público.

“La cámara no es jurado ni grande ni pequeño, porque no es tribunal, ni especial ni ordinario. Su resolución afirmativa o negativa, no tiene virtud de sentencia”⁷

La cámara de diputados no puede emitir una declaración general de procedencia ni remover fuero alguno tampoco puede separar a un servidor público de su cargo. Si puede hacer emitir una declaración con base en uno o varios delitos, respecto de los cuales se haya dado al servidor público de defenderse y alegar, pueden suspender mas no destituir, puede llamar al suplente si lo hay.

⁷ Herrera y Lasso Manuel, Estudios Políticos y Constitucionales, Porrúa, México, 1986.

En ejercicio de las facultades que les confiere la Constitución, el Congreso de la Unión o alguna de las cámaras pueden realizar actos de diferente índole; la función legislativa es algo que le corresponde en forma exclusiva al congreso, actuando las cámaras en forma separada y sucesiva, cada una puede realizar actos que tiene el carácter de generales. El senado realiza funciones jurisdiccionales, cuando juzga a un servidor público; funciones administrativa cuando ratifica un nombramiento. La cámara de diputados realiza un acto administrativo cuando emite una declaración de procedencia.

Sobre el servidor público respecto del cual se concedió la autorización, solo el juez de la causa tiene competencia, están excluidos los demás funcionarios judiciales. La declaración se circunscribe a permitir el enjuiciamiento del servidor público por lo que hace única y exclusivamente a los delitos que fueron objeto de la solicitud que se presentó ante la cámara de diputados.

Los funcionarios públicos sujetos a la declaración de procedencia son: los diputados, los senadores al congreso de la unión, ministros de la suprema corte de justicia, magistrados de la sala superior del tribunal federal electoral, los consejeros de la judicatura federal, los secretarios del despacho, los jefes del departamento administrativo, el titular de la entidad de fiscalización superior de la federación y el presidente de la comisión de los derechos humanos, diputados a la asamblea y jefe del gobierno del D.F., los procuradores generales de la republica y del D.F., consejeros del presidente y consejeros electorales el consejo general del instituto federal electoral, gobernadores estatales, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y miembros de los consejos de las judicaturas locales. En lo que se refiere al presidente de republica existe un procedimiento especial.

El servidor público comienza a gozar de inmunidad a partir del momento en que legalmente asume el puesto, cargo o comisión, este se asume no a partir del nombramiento si no del momento en que se rinde la protesta que establece el art. 128, que dice: “todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, protestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.” Legalmente mientras no haya protesta no hay función.

Existen algunos principios para determinar cuándo cesa el privilegio. Habrá privilegio sí hay función, cuando ésta cesa por haber vencido el privilegio legal, por destitución, por renuncia o licencia, no hay privilegio.

Los diputados y senadores según el caso, dejan de gozar el privilegio, por regla general al vencer el plazo para el que fueron electos. El presidente de la república, los secretarios, procuradores, el 30 de noviembre del año correspondiente, a las 24 horas; debido a que la toma de posesión se da a las once horas del 1° de diciembre de cada seis años, el país durante once horas, carece de presidente de la república, el saliente, por haberse vencido el plazo para el que fue electo, constitucionalmente no puede ser considerado presidente, carece de privilegio cuando se presenta a hacer entrega del mando; el entrante, por no haber protestado, no puede considerarse presidente, aunque si goza del privilegio en virtud de la declaración del tribunal electoral.

Tratándose de un servidor público destituido, que renunció o pidió una licencia, éste deja de gozar del privilegio desde el momento en que se le notifique legalmente su destitución, cuando se acepte su renuncia o se le conceda la licencia solicitada.

Sobre los funcionarios estatales que gozan de éste privilegio deben acatar lo que en la constitución y en las leyes locales se disponga respecto a la duración, procedimientos que de destitución, renuncia y licencias; la comisión

instructora de la cámara de diputados, será la que con base en el derecho local y en los elementos probatorios del caso, la que determine, sí el funcionario estatal sigue o no gozando del privilegio. Los funcionarios locales que conocen de tales situaciones están obligados a notificar a los poderes federales.

3.1.4 JUICIO POLÍTICO

El juicio político es un proceso de orden constitucional, cuya finalidad es hacer efectivo el principio de responsabilidad de los servidores o funcionarios públicos, particularmente de los más altos cargos o autoridades. La condena o declaración de culpabilidad del acusador puede ocasionar su destitución o incluso su inhabilitación para funciones similares. En cualquier caso la sanción depende de la constitución del país, y puede contener efectos meramente políticos.

El juicio político en nuestro país es un procedimiento de excepción ya que sigue a funcionarios que están al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos; ya que solo en forma aislada y ocasional el congreso de la unión abandona sus funciones naturales de legislar, vigilar y ratificar y se aboca a la de juzgar; porque es un juicio entre pares: la misma clase gobernante juzga a uno de sus miembros, y porque es de esperarse que los servidores públicos, en virtud de la protesta que han rendido de guardar la constitución y las leyes que dé éstas emanan, se conduzcan en forma apropiada.

El juicio político es unistancial; se inicia con el acuerdo que emite el presidente del senado en el sentido de declararse constituido en jurado de sentencia y concluye con la resolución que condena o absuelve al reo. No hay instancia posterior. No hay primera ni segunda instancia. No hay recursos ni quien conozca de ellos.

También tiene la característica de ser sumarísimo; no existe ni admite excepciones dilatorias, no puede haber incidentes de previo y especial pronunciamiento.

El juicio de responsabilidad es un procedimiento absorbente, una vez que la cámara de senadores recibe una acusación y acuerda constituirse en jurado de sentencia para conocer de esta, debe ser el único objeto de su atención, no puede distraerse en otras tareas, no puede conocer de diferentes negocios mientras no emita su resolución final, ya que la indefinición perjudica a las instituciones y afecta al orden público, es una determinación política que interesa a la sociedad. Tiene la característica de ser restringido por muchas razones: solo se sigue a determinado número de servidores públicos; se refiere a tipos delictivos especiales; puede derivar solo en dos tipos de penas; únicamente pueden acusar un número restringido de persona; la competencia de quien juzga es limitada. Es un proceso mixto ya que es escrito y oral; se integra con los escritos de denuncia, dictámenes, pruebas y documentos que se allegan al juicio en vía de informes o alegatos, la vía oral, que si bien con el tiempo se consigna en actas y en el diario de debates, en el momento de dictarse la resolución definitiva, los miembros del jurado sentencian con base en lo expuesto de viva voz.

Aun considerando el juicio político como un acto de oportunidad política, no puede dejar de darse entre las partes, acusadora y defensa, la actividad contradictoria, la función de proponer la duda, de tal manera que el juzgador esté en la posibilidad de escoger uno de los dos puntos de vista.

En los procesos penales ordinarios, el ministerio público goza de amplia facultad para investigar y perseguir los delitos; en su competencia puede hacerlo en todo momento y sin limitación alguna. Esta amplitud desaparece cuando resuelve ejercitar la acción penal ante una autoridad judicial, a partir de

este acto su intervención queda circunscrita a probar solo el o los lícitos objetos de la consignación. En los juicios de responsabilidad oficial la función acusadora, que es idéntica a la ordinaria, tiene características propias; una es quien la desempeña, la comisión nombrada por la cámara de diputados; no tiene una facultad amplia para acusar; solo puede hacerlo por lo que hace a los delitos determinados expresamente por la cámara de diputados, aun en los casos de que aparezcan nuevos ilícitos con posterioridad a la resolución de la cámara de diputados, no puede ampliarse la acusación, ni el senado tiene la facultad para conocer de otros delitos más que los acordados por su colegisladora.

El juicio de responsabilidad es un juicio en el que no solo se presume la inocencia del acusado si no que, además se le concede todas las posibilidades de defensa a fin de que resulte inocente; la oportunidad de aprobar y de alegar se da en todas las etapas del procedimiento, desde que se abre la instrucción y hasta antes de que la sección de enjuiciamiento formule las conclusiones. Además tiene la característica de ser excepcional, por que se trata de intromisiones de un poder, el legislativo, en los titulares de los restantes y en los de los estados, como salvedad a los principios de separación de poderes, de igualdad entre ellos, de funcionamiento armonioso y de colaboración que derivan de la constitución general. El juicio político es un sistema de defensa de la constitución.

3.2 INSTITUCIONES PROCESALES

3.2.1 JURADO DE SENTENCIA

Se dice que el jurado de sentencia es excepcional por que se rige por principios especiales, pueden ser sujetos activos y pasivos de éste sólo un número reducido de servidores públicos; por que hay limitaciones en cuanto a

funciones y tiempos; por el tipo de sanciones que pudieran derivar los procesos y por lo relativo a la competencia.

Las circunstancias que explican el régimen de excepción son: reducir al mínimo los casos en el que el órgano legislativo puede ser distraído de sus funciones ordinarias de legislar y controlar, y ser llevado a asumir la de juzgar; evitar que los servidores públicos sean perturbados durante el ejercicio de sus encargos para atender acusaciones reiteradas y evita enfrentamientos entre los miembros de los poderes legislativo o ejecutivo con la rama judicial, en los que la parte débil será ésta, ya que si bien se trata de personas a las que se le denomina servidores públicos, no puede dejar de reconocerse que gozan de un poder más allá del ordinario.

La competencia del jurado de sentencia se determina con base en cuatro elementos: por el sujeto, por la materia, por el tiempo y por cuantía o gravedad.

3.2.2 ELEMENTOS DEL JURADO DE SENTENCIA

- **COMPETENCIA POR RAZÓN DEL SUJETO**

El jurado de sentencia es competente para juzgar a los siguientes servidores públicos federales: senadores y diputados al congreso de la unión, ministros de la suprema corte, consejeros de la judicatura federal, secretarios de despacho, jefes de departamentos administrativos, diputados a la asamblea legislativa del D.F., jefe del gobierno del D.F., procurador general de la república, procurador general de justicia del D.F., magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del D.F., consejeros de la judicatura del D.F., consejero presidente, consejeros electorales, secretario ejecutivo del instituto electoral, directores generales o equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y

fideicomisos públicos. Además de el titular de la entidad de fiscalización de la federación, el presidente de la comisión nacional de los derechos humanos y las personas encargadas de la conducción del banco central.

Son susceptibles de ser enjuiciados por el jurado de sentencia únicamente los funcionarios aludidos; carece de competencia para juzgar, por ejemplo, a un subsecretario de estado; en las entidades federativas, existe una limitación adicional para el jurado: solo pueden juzgar a los servidores públicos a que hace referencia el segundo párrafo del art 110, carece de competencia para juzgar de las violaciones graves a la constitución que cometan los restantes funcionarios locales, a estos se le puede exigir responsabilidad directamente ante los tribunales federales.

Aunque en el ámbito local existieran senadores, para lo que no hay impedimento constitucional, y existen magistrados del tribunal contencioso electoral y tribunales administrativos, ellos no pueden ser objeto de un procedimiento ante la cámara de senadores. Hay un doble impedimento para ello: primero: el principio que determina que todas las leyes que establecen un privilegio son de interpretación estricta y el segundo el jurado de sentencia es un tribunal de competencia restringida, en su doble aspecto, por los delitos que puede conocer y por lo que hace a quienes son susceptibles de ser sujetos del proceso. Las autoridades judiciales, federales y locales carecen de competencia para juzgar a los servidores públicos antes mencionados cuando cometen algún ilícito de los establecidos en la LFRSP.

- **COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA**

Los servidores públicos federales, pueden ser enjuiciados cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en

perjuicios de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Art 7 de LFRSP.

Cuando se trata de los servidores públicos federales no se determina en el ámbito constitucional, como se hace respecto a funcionarios locales, que son susceptibles de ser enjuiciados ante el jurado de sentencia por violaciones graves a la constitución y leyes que de esta emanan. Se considera como una falta grave a la constitución, por ejemplo, atacar a las instituciones democráticas, la forma de gobierno republicano, representativo y federal, las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales, etc., debido a esto pueden ser enjuiciados los servidores públicos, pero como se trata de figuras delictivas abstractas, intangibles y ambiguas; por mas que la intención sea proveer al jurado de un amplio campo de acción a fin de usar su discreción política, con base en momentos y oportunidades, por tratarse de figuras delictivas, es preciso darles cierta circunscripción que evite el abuso y la arbitrariedad.

Los ataques, violaciones, infracciones, usurpaciones y omisiones que se mencionen en el art 7 de la LFRSP, pueden dar lugar a un juicio político siempre que tengan la característica de ser graves y que no sean encomendables por cualquiera de las vías de impugnación, control o defensa que establezca la constitución, o que se reitere en la falta, habiéndose emitido declaración de constitucionalidad.

Son reducidos los motivos por lo que lo servidores públicos locales pueden ser encausados por el jurado de sentencia, se enumeran en forma limitativa; se han hecho con la intención de restringir, en respeto del sistema federal, el número de injerencias de los poderes federales en los estados.

- **COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TIEMPO**

En el artículo 114 constitucional se establecen reglas de competencia con base en el tiempo, plazos para seguir y concluir procedimientos de responsabilidad oficial y bases para que opere la prescripción, por delitos y faltas administrativas cometidos o que incurran los servidores públicos.

Se puede juzgar a cualquier servidor público durante el periodo en que se desempeñe el cargo o en el que se siga a la fecha en que lo abandonó; carece de competencia para hacerlo fuera de esos supuestos. Pasado un año, la responsabilidad es exigible ante los tribunales federales con base en las normas procesales ordinarias.

Cuando se llama a juicio a un ex servidor público se le juzga por ilícitos cometidos durante el desempeño de su cargo, “....cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”. No son de la competencia del jurado de sentencia los delitos cometidos antes de entrar al cargo ni de los que cometa después de la fecha en que lo abandonó y durante el año que siga.

En los procesos abiertos a ex servidores públicos el jurado de sentencia sólo puede imponer una de las dos sanciones aplicables, la de inhabilitación, cuando se abandona uno de los cargos y se asume otro de categoría inferior, dentro de la administración pública, federal y local; y cabría aplicar la pena de destitución, siempre que se trate de ilícitos cometidos en su primera función.

- **COMPETENCIA POR RAZÓN DE GRAVEDAD**

Los actos u omisiones de que conoce el jurado de sentencia son los que pueden calificarse de graves; el concepto grave puede calificarse como relativo, lo que para uno puede ser grave, pudiera no serlo para el otro. La calificación final recaerá finalmente en la mayoría de las dos terceras partes de los individuos que integran el tribunal.

3.2.3 ACUSACIÓN

3.2.3.1 TITULARES DE LA FUNCIÓN ACUSADORA

Tratándose de ilícitos cometidos por los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, la titularidad de la función acusatoria es difusa; ha sido asignada a diferentes órganos y entes.

La acusación puede provenir de:

- **El ministerio público federal o local.** El ministerio público federal puede hacerlo respecto de cualquiera de los funcionarios a que alude el artículo 110 y en lo que concierne a cualquiera de los ilícitos que establece la LFRSP; el ministerio público local también puede realizarlo, pero su actuación es limitada ya que solo puede actuar en lo que se refiere a servidores públicos locales cuando manejen indebidamente fondos y recursos federales y no con respecto a violaciones graves a la constitución y a leyes federales. En el sistema constitucional mexicano, investigar delitos, perseguir y acusar a sus autores es una función que se ha confiado al ministerio público. Existen imperativos teóricos y prácticos que dificultan o impiden el desempeño de sus funciones; administrativa y presupuestalmente es parte de la administración pública; su jefe el procurador general de la república, lo nombra el presidente de la república, con aprobación del senado o de la comisión permanente, pero

puede removerlo de manera libre el presidente; lo mismo sucede en el ámbito local con los procuradores locales. El ministerio público, en su totalidad, está supeditado a la autoridad ejecutiva. No es factible, en la práctica, que investigue actos de su superior y ejerza su facultad persecutoria. De esta manera se explica la injerencia que en la función acusatoria se les confiere y reconoce a otros entes.

- **El presidente de la república, los diputados y los legisladores de los estados.** Acusar es una forma de iniciativa, que provoca la actuación del órgano legislativo, se le exhorta a ejercer una de sus funciones que es la de ejercer. Los senadores como tales no pueden acusar ya que permitirlo sería contrario a la sistemática constitucional y al principio de justicia. Sí bien los senadores gozan de la facultad de iniciativa, sólo pueden hacerlo ante su cámara; permitir que lo hagan en la colegisladora es desvirtuar el principio operativo del sistema de dos cámaras que contemplan un estudio y debate independiente y sucesivo de una iniciativa. Se haría equívoco el principio de pesos y contrapesos el sistema de dos cámaras. Permitir que quien acuse sea quien, llegado el caso, pueda juzgar, es atentar contra el principio de imparcialidad y justicia.
- **Los particulares.** pueden acusar directamente ante las cámaras de diputados, no es necesario que recurran a la mediación del ministerio público, se trata de un derecho que también es un deber. Se hace en forma concomitante con el ministerio público, no lo desplazan ni lo excluyen; solo pueden realizarlo las personas físicas mayores de edad, que sean ciudadanos mexicanos.

3.2.3.2 FORMAS DE ACUSACIÓN

La forma de acusación se determina en función de quien la presenta, debe formularse por escrito, referirse a algún de los ilícitos conforme a la ley, no a conductas ilegales en general, a fin de que el acusado conozca exactamente el hecho punible y esté en posibilidades de defenderse.

Sí la acusación proviene del ministerio público federal o local, debe atenerse a lo que respecto al ejercicio de la acción penal determinen sus respectivas leyes orgánicas.

Sí el que acusara fuera el presidente de la república o los diputados al congreso debe estarse a lo que sobre el ejercicio de la facultad de iniciar y acusar prescribe tanto la Ley Orgánica como el Reglamento para el Gobierno Interior y usos del órgano legislativo. Legalmente es factible que el presidente de la república de manera directa sin recurrir al ministerio público, acuse a un servidor público en los casos de ilícitos dispuestos en la LFRSP.

Las legislaturas de los estados deben atenerse a lo que dispongan tanto las leyes indicadas como sus leyes orgánicas, reglamentos y usos parlamentarios. Su facultad de acusar podrá ejercitarse cuando así lo determine la mayoría del quórum. El documento acusatorio deberá ser firmado por los funcionarios en quienes recae la función de representación y certificación.

Cuando la acusación trate sobre un servidor público local, la resolución del jurado de sentencia, cuando es condenatoria, debe hacerse del conocimiento del cuerpo legislativo local.

Cuando la acusación sea presentada por un particular, éste debe proporcionar su nombre completo y su domicilio, debe contener la protesta de

ley que se hace bajo protesta de decir verdad, que el acusador esté dispuesto a ratificar, sostener, probar y alegar su acusación, que asume las consecuencias en el caso de que sea la misma infundada o no aprobada.

3.2.4 LA DEFENSA

La defensa se encamina a salvaguardar la persona, la libertad, la dignidad y el patrimonio del acusado, además de ser un derecho que interesa a la sociedad.

El defensor es un asesor técnico del acusado. En los juicios de responsabilidad oficial la defensa tiene las siguientes características:

Irrenunciable: el acusado no puede rehusar a ese derecho, se ejerce con su consentimiento, sin él y aun contra su voluntad; es responsabilidad de la cámara de diputados, durante la instrucción y del jurado de sentencia, durante el juicio, velar por su respeto.

Indelegable: ya que el nombramiento lo ha hecho el acusado y ha estado de por medio la confianza.

Irrestricta o sin limitaciones: la constitución permite, a fin de lograr una defensa efectiva y oportuna, que la ejerza cualquier persona, sea o no profesional del derecho, siempre y cuando sea de la confianza del acusado. Existe la posibilidad de que el reo designe a un diputado o a un senador como su defensor, siendo este uno de los casos en el que el senador puede hacer uso de la palabra en la cámara de diputados.

Obligatoria: aceptando el cargo de una defensa, no puede rehusarse a desempeñarla, a menos de que exista causa justa; en caso contrario se sancionara penalmente.

Integral: la integridad se ejerce desde el momento en que se abre la instrucción, en todas las etapas de esta y en el proceso de desarrollo ante el jurado.

Revocable: el acusado en cualquier etapa del proceso puede desautorizar un nombramiento hecho y realizar una nueva designación de defensor.

Universal: es un derecho ejercitable ante todo tipo de tribunales.

Onerosa: cuando deriva de un contrato de prestación de servicios y gratuita cuando la realiza un defensor de oficio.

Confidencial: el defensor está obligado a guardar como secreto profesional todo lo que ha confiado el acusado; la ley protege el silencio o secreto con una causal excluyente de responsabilidad.

3.2.5 PENAS

La destitución y la inhabilitación son los únicos castigos que el jurado de sentencia puede imponer, no se pueden aplicar otro tipo de penas.

- **La destitución:** esta priva de su función, sueldos, privilegios y demás prerrogativas que le son inherentes, lo hace a partir de la fecha en que la resolución se le notifica o del momento en que se entiende a surtido sus efectos, el destituido está obligado a entregar el despacho o cargo a su sucesor y a rendir un informe, pormenorizado de su gestión, además

debe entregar todos los bienes que le fueron confiados para que entregara el servicio.

- **La inhabilitación:** es una de la forma en que se manifiesta la suspensión de derechos, es la pena usual en los casos de responsabilidad de los servidores públicos. En la constitución de 1917 se estableció como pena la suspensión de derechos, implicaba la pérdida temporal de los derechos políticos, activo y pasivo, y de los derechos civiles.

CAPITULO CUARTO

SITUACIÓN LEGISLATIVA EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

Hemos visto lo que acontece en el actuar de los servicios públicos federales, mas sin embargo haremos referencia a los servicios públicos estatales, específicamente del Estado de Guanajuato.

4.1. 1 CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO

El título noveno con Capitulo único de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato nos habla de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del estado y de los municipios en los artículos del 122 al 130.

Se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, a los funcionarios y empleados del estado y de los municipios, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública, estatal o municipal.

Los servidores públicos son responsables por los delitos y faltas administrativas en las que incurran; el estado y sus municipios son responsables en forma directa y objetiva de los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular, ocasionen a los particulares en sus bienes o derechos, por lo que el afectado tendrá que recibir una indemnización, que se determinara conforme a las bases, limites y procedimiento que determinen las leyes.

El gobernador del estado, los diputados locales y magistrados del supremo tribunal de justicia, podrán ser sujetos a juicio político; sí se recibe resolución de

la cámara de senadores, el congreso del estado, en ejercicio de sus atribuciones, procederá como corresponda.

Cuando se procediere penalmente contra el gobernador del estado, diputados locales, magistrados del supremo tribunal de justicia y miembros del consejo del poder judicial, por delitos de carácter federal cometidos durante el tiempo de su encargo, el congreso del estado, resolverá lo que corresponda.

Los diputados al congreso del estado, los magistrados del supremo tribunal de justicia, los miembros del Consejo del Poder Judicial, los titulares de las dependencias que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los miembros de los Ayuntamientos, los Consejeros Ciudadanos integrantes del Órgano Estatal de Dirección del Organismo Autónomo Electoral, los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Estatal Electoral, durante el tiempo de su encargo, solo podrán ser juzgados por delitos intencionales del orden común que merezcan penas privativas de libertad, siendo que lo declare así el Congreso del Estado.

La prescripción de la acción penal no corre a favor de los funcionarios, mencionados anteriormente, en tanto gocen del fuero constitucional. Sí la resolución del Congreso declara que ha lugar a la acusación, por este solo hecho el funcionario queda suspendido de su cargo, privado del fuero constitucional y a disposición de las autoridades competentes. La ley determinara los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente, por causa de enriquecimiento ilícito, a los Servidores públicos. En las demandas de orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario ni empleado público.

4.2. VALORES DEL SERVIDOR PÚBLICO EN EL GOBIERNO DEL ESTADO

En la Administración Pública se manejan valores deseables para todo servidor público, con la finalidad de contar con gente profesional que coadyuve con la imagen del gobierno del estado, estos valores son:

- **Honestidad:** Congruencia del comportamiento con el bien. Pensar, decir y actuar en la misma dirección.
- **Disciplina:** Alinear a la voluntad, el tiempo y los recursos, en la consecución de un objetivo.
- **Eficacia:** Obtención del resultado deseado. Por medios éticos y adecuados.
- **Solidaridad:** Hacer propias las necesidades ajenas, y buscar una solución conjunta.
- **Trabajo en Equipo:** Aportación y suma de capacidades y esfuerzos, para beneficio de la sociedad.
- **Compromiso con la sociedad:** Es el ejercicio práctico de los valores, para servir a la sociedad a través del gobierno.
- **Fortaleza:** Resistencia a las situaciones difíciles que impiden construir condiciones del bien común, así como entrega personal de valentía para realizar el bien.
- **Prudencia:** Decir y actuar con información objetiva y veraz, obtenida a través de medios lícitos, ponderando las consecuencias en búsqueda del mayor bien posible de la comunidad.

- **Lealtad:** Convicción de pertenencia a la Patria, a la Familia, a las instituciones que fortalecen el desarrollo integral de la persona.
- **Equidad:** Aplicación permanente de criterios que resuelven con justicia los casos concretos no encuadrables en los supuestos legales.

Al contar con estos valores en ámbito de la Administración Pública Estatal garantizara el cambio a un mejor gobierno y a una mejor calidad de vida de todos los miembros de la sociedad en la que nos desenvolvemos tanto al servidor público como al ciudadano, pero ha sido necesario que el gobierno del estado implemente programas dentro del gobierno para todos sus trabajadores que integran el servicio público para alentarlos a un mejor espíritu de servicio, mencionaremos algunos de estos programas explicando ampliamente a que se refieren cada uno de ellos y posteriormente nos enfocaremos al programa MAS

CAPITULO QUINTO

PROGRAMAS ESTATALES QUE ESTIMULAN LA PARTICIPACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO.

5.1.1 SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Sistema de reclutamiento, selección, integración, capacitación, desarrollo y evaluación de los recursos humanos que garantizan acceso a la función pública por méritos de capacidad y preparación, la permanencia con base al desempeño y el desarrollo de los Servidores Públicos de Carrera.

ANTECEDENTES.

1996 Se comienza a trabajar en la capacitación del Tabulador General de Sueldos y Salarios.

2000 Se hace una propuesta de manual de operación del Servicio Civil de Carrera y su Reglamento.

2003 Programa de Certificación de Administración de Recursos Humanos en las áreas encargadas de ejercer esta función.

2004 Prueba piloto en la Secretaria de la Gestión Pública y la Secretaria de Finanzas y Administración. Diseños de los subsistemas que operarían al Servicio Civil de Carrera a través del Manual Integral de Recursos Humanos.

2005 Liberación de las Guías Técnicas de Operación del Servicio Civil.
Publicación del Reglamento del Servicio Civil de Carrera.
Integración de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera.

BENEFICIOS DEL SCC.

- Garantiza igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en capacidad, experiencia y mérito, en beneficio de la sociedad
- Atrae, retiene, motiva y forma a los servidores públicos en la administración Estatal.
- Identifica y promueve el desarrollo de los servidores públicos con oportunidades para ocupar puestos en forma horizontal y vertical, que reeditúen en mejores salarios.
- Objetividad en la evaluación del desempeño, considerando que la obtención de calificaciones sobresalientes, exista una serie de estímulos y reconocimientos.
- Garantiza la continuidad de programas y políticas públicas del Gobierno en materia de recursos humanos.
- Contribuye a elevar la calidad de los servicios públicos que recibe a la ciudadanía.

SUBSISTEMAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

El Servicio Civil se compone de 4 subsistemas que son:

1) **Subsistema de Planeación y Estructuras:** Determina las necesidades cuantitativas y cualitativas del personal, una de las principales funciones es la homologación de perfiles y descripciones de puestos basados en competencias.

2) **Subsistema de Ingresos:** provee los mecanismos de ingresos al Servicio Público mediante concursos de operación a través de convocatorias públicas y abiertas.

3) **Subsistema de profesionalización:** comprende las actividades relativas a la capacitación, formación y desarrollo de capacidades profesionales generales, de visión de Gobierno y técnicas, que resulten congruentes a las funciones que les corresponda desempeñar. Respecto a este sistema, los servidores públicos deberán cubrir un programa de formación, que se encuentra desarrollado en tres bloques de capacidades fundamentales, que son:

- **Visión de Gobierno:** diseñadas para fortalecer los valores de actuación del servidor público. Son todos aquellos aspectos relacionados a la integración de la misión y visión de la administración pública ya a la actuación individual de los servidores públicos a través del desarrollo ético de sus valores
- **Generales:** dirigidas a todos los servidores públicos. Buscan homologar las capacidades que todo servidor público debe tener independientemente de su área y nivel de influencia. Orientados a crear servicios públicos más profesionales y preparados para enfrentar los retos organizacionales y

demandas de la ciudadanía. Estas son: visión de servicio, liderazgo, capacidad organizativa, trabajo en equipo, toma de decisiones y manejo de tecnología.

- **Técnicas:** capacidades profesionales técnicas que el servidor público requiere para el desarrollo eficiente de las funciones que realiza. Se identifican y desarrollan a través de la capacitación y el desarrollo. Estas son: institucionales, transversales, específicas y de desarrollo. Estos tres aspectos son la Formación Integral de Servidor Público.

4) **Subsistema de evaluación al desempeño:** provee la medición de aspectos cualitativos y cuantitativos de los servidores públicos a evaluar:

- Actividades y metas.
- Capacidades profesionales
- Avance Profesionalización.

5.1.2 PROGRAMA “MAS” Mejor Atención y Servicio.

Este programa comenzó con un proyecto piloto en los años 2001 y 2002 orientándose a la mejora de servicios en ventanilla de las dependencias de gobierno, en el año 2007 se consolida enfocándose principalmente a la satisfacción de las necesidades de los usuarios.

Como objetivo general de este programa se propone mejorar la calidad y atención en los trámites y servicios que ofrece la administración pública del Estado de Guanajuato.

Como objetivos particulares de este programa se proponen:

- Generar la conciencia de una cultura de mejoramiento de servicio enfocada a la satisfacción del ciudadano.
- Impulsar la simplificación administrativa para ofrecer servicios de calidad a todos los usuarios.
- Impulsar el mejoramiento integral de los procesos a través del uso de tecnologías
- Mantener mecanismos de certificación ciudadana y generar un compromiso de mejora continua.

Dentro del programa se han aplicado recursos económicos a través de la Subsecretaría de la Administración Pública en capacitación para el personal, uniformes con el logotipo institucional del programa, señáleticas, mobiliario para los centros de atención, equipo de administración, uso de tecnología y la remodelación en instalaciones de los edificios.

Este programa trabaja con una gran variedad de trámites, no es rígido y cada área de trabajo puede diseñar sus planes y programas de mejora dependiendo de las necesidades de los usuarios del lugar del trámite y del servicio, todo relacionado con el número de habitantes de la población, costumbres, cultura, educación, idiosincrasia, nivel socioeconómico del municipio, ya que para cubrir su necesidad se deben valorar todos los aspectos reales del usuario.

La misión del programa MAS es atender y dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos de manera eficiente y oportuna con una certeza jurídica y un trato humano, donde todos los procesos satisfagan los requerimientos de la sociedad y la misma ciudadanía otorgue la certificación de calidad de los servicios brindados.

Se aspira con el programa MAS a ser un gobierno confiable, transparente y unificado donde todos los servicios de los tres órdenes de gobierno concurren

con el único fin de facilitar los trámites y servicios que ofrecen con infraestructura y recursos de calidad.

Los valores con los que se maneja el programa son: **honestidad, transparencia, confianza, espíritu de servicio, flexibilidad y empatía.**

5.1.3 PREMIOS, ESTÍMULOS Y RECOMPENSAS

ANTECEDENTES:

Este programa consiste en evaluar en sistema electrónico a los servidores públicos de los niveles 1 al 5.

Los factores a evaluar son:

Actividades cotidianas, Metas, Capacidades Generales, Visión de Gobierno y Profesionalización, se evalúan cuatro trimestres y los resultados de las evaluaciones dan la pauta para premiar a los mejores servidores públicos con el Premio Estímulos y Recompensas.

La entrega de Premio Estímulos y Recompensas se realiza anualmente, y es coordinada por la Secretaría de Finanzas y Administración por medio de la Dirección General de Recursos Humanos. En el evento se lleva a cabo también la entrega del Premio Estatal de Administración Pública, y los Reconocimientos a las dependencias destacadas del Programa Mejor Atención y Servicio (MAS) del Gobierno del Estado y los Municipios.

FUNDAMENTO LEGAL: Capítulo XVII de las Condiciones Generales de Trabajo, así como Reglamento de Premios, Estímulos y Recompensas del Poder Ejecutivo del Estado.

ALCANCE: Reconocer el desempeño de los servidores públicos del nivel 1 a 5 de las Dependencias y Entidades del Gobierno del Estado de Guanajuato.

Se invita al gabinete y a los acreedores, que son 2,011 servidores públicos; a 1,011 se les entrega vía depósito la recompensa de \$ 4,000.00, y a 1,000 servidores públicos un estímulo de \$ 2,000.00, dando un total de:

RECOMPENSAS \$ 4, 044,000.00

ESTIMULOS \$ 2, 000,000.00

La entrega de los estímulos es por cuenta bancaria.

5.1.4 CAPACITACIÓN AL SERVIDOR PUBLICO

Existen cursos de capacitación que Gobierno del Estado imparte a los trabajadores de los niveles 1 al 5 de las diferentes dependencias de gobierno, estos son:

- **VISIÓN DE GOBIERNO**

Es la primera de las capacidades profesionales que los servidores públicos deben desarrollar, en virtud de que permite identificar de manera general la estructura de gobierno y sus acciones para mejorar el servicio que se debe brindar a la ciudadanía.

Un documento fundamental para conocer la directriz marcada por el Gobernador es el Plan de Gobierno 2006 – 2012; en el curso Visión de Servicio se encuentra acciones concretas de cada dependencia o entidad y que lo servidores públicos deben trabajar para cumplir las metas planteadas.

A lo largo del curso se imparte material con el cual se reflexiona sobre la relación que tiene el trabajo diario de un servidor público con cada uno de los

temas planteados y la manera en la cual contribuye en la mejora de la administración.

Objetivo general

El programa Visión de Gobierno busca que se logre valorar la importancia y trascendencia de las propias responsabilidades de cada puesto o área de trabajo, con relación a los objetivos institucionales, a través de análisis y reflexión sobre la Misión, Visión y Valores del Gobierno del Estado de Guanajuato 2006 – 2012, considerando los compromisos asumidos con la ciudadanía guanajuatense desde la perspectiva de los ejes estratégicos del buen gobierno.

Durante este programa se elabora una guía relacional del trabajo (síntesis) en la que se puede identificar la manera en que las actividades de cada puesto o área de trabajo se alinean con los compromisos y líneas estratégicas de gobiernos del estado (conocimiento), resaltando los que ameritan una atención especial (habilidad) estableciendo acciones de mejora que sean congruentes con la actuación (actitud) del servidor público como miembro de un gobierno vanguardista.

- **VISIÓN DE SERVICIO**

En este curso de capacitación se muestra ayuda para que el servidor público piense en la relación con el servicio que brinda y de que manera se puede ir mejorando, además se les brindan algunas definiciones básicas sobre los temas que integran el modulo de capacitación para que se les permita plasmar algunas ideas en torno en su propia visión de servicio, así como estrategias concretas para que se tenga oportunidad de lograr mejoras en la calidad del servicio que ofrece desde su área de trabajo.

Se revisan elementos generales relacionados con el servicio en las organizaciones públicas hasta herramientas concretas que se podrán aplicar en la labor cotidiana.

El poder brindar un servicio de calidad depende de asumir la conciencia de su importancia, desarrollar las actitudes adecuadas y contar con las habilidades y sistemas sólidos.

PROPÓSITO:

Desarrollar un proceso de reflexión y puesta en práctica de las acciones clave necesarias para la construcción y mantenimiento de relaciones funcionales y productivas con los ciudadanos y usuarios internos, considerando la visión y los valores de Gobierno.

La nueva administración pública requiere de un gobierno que haga hincapié en el logro de los resultados, que adopte estrategias de competencia que deben estar orientadas hacia el ciudadano basadas en la prestación de servicios públicos.

Se requieren cambios para que la gente considere al servidor público como un proveedor de servicios responsables y cuyo desempeño requiere del monitoreo por parte de la sociedad, de los servicios que se prestan.

- **INTEGRACIÓN DE EQUIPOS DE TRABAJO EFECTIVOS.**

Como parte del desarrollo del servidor público, existe el curso de capacitación “Integración de Equipos de Trabajo Efectivo”, que consta de una guía para que se pueda contribuir al éxito de los equipos de trabajo, que resulten indispensables para que las instituciones funcionen adecuadamente.

Se analizan diferentes conceptos y se realizan prácticas que permiten desarrollarse de mejor manera como miembros de un equipo de trabajo. El

manual contiene lecturas y ejercicios organizados que apoyan en la construcción de aprendizajes referidos a la capacidad de integrar un equipo motivado a fin de mejorar los resultados en el trabajo, que se traduzcan en un beneficio de los ciudadanos y de los usuarios de nuestros servicios al interior de nuestras organizaciones.

OBJETIVO:

Desarrollar habilidades y actitudes relacionadas con la colaboración efectiva de los equipos de trabajo, a partir de la comprensión de las características y naturaleza de éstos, considerando el contexto personal e institucional.

- **CAPACIDAD ORGANIZATIVA**

Este modulo forma parte del desarrollo como servidor público. Los retos, objetivos y planes de este Gobierno corresponden a una comprometida visión de los problemas y áreas de oportunidad que el estado de Guanajuato plantea. La ciudadanía del estado requiere acciones concretas, respuestas prontas, resultados tangibles. Un gobierno solo puede ofrecer esto a través de los hechos y el servicio de sus propios servidores públicos. Este es realmente el espíritu de un buen gobierno, buscar un verdadero desarrollo que propicie una mejor calidad de vida para todos los habitantes. Se debe verificar permanentemente la disponibilidad del tiempo o vitalidad (energía) que se otorgan en las diferentes áreas en las que se interactúan.

5.2 PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO EN LOS PROGRAMAS ESTATALES

Una de las metas del Estado de Guanajuato es distinguirse como una entidad socialmente responsable, congruente con sus valores, además de fortalecer la conducta ética de los servidores públicos; presentaremos los cambios que se han hecho dentro de la Administración Pública después de haber puesto en práctica los programas que hemos mencionado en el capítulo anterior así como algunos otros.

En junio del 2008 se realizó la Primer Encuesta Ética de los Servidores Públicos, diseñadas para identificar la percepción que se tiene sobre la manera en que desempeñan sus funciones y relaciones institucionales.

- Principios y Valores Éticos Personales
- Principios Valores Éticos de la Dependencia o Entidad.
- Liderazgo de los Directivos de la Dependencia o Entidad
- Relaciones con los Servidores Públicos de la Dependencia o Entidad
- Relaciones con los Contratistas y Proveedores de la Dependencia o Entidad
- Relaciones con otras Entidades Públicas
- Relaciones con la Comunidad
- Relaciones con el Medio Ambiente

La encuesta se realizó con una muestra de 1 mil 658 cuestionarios. El resultado demostró que en promedio 75.3% de los servidores públicos perciben que los temas de liderazgo, valores personales e institucionales y las relaciones con agentes sociales en sus dependencias son adecuados.

La Segunda Encuesta Ética se aplicó en junio de 2009, con una muestra de 5 mil 682 cuestionarios, los resultados indicaron que la percepción mejoró 3.8 % en relación a la muestra del año pasado.

El Código de Ética de la Administración Pública Estatal, se publicó el 7 de julio de 2008, se distribuyeron 2mil ejemplares entre las dependencias y entidades y se difundió en el portal de internet de Gobierno del Estado y en el de la Secretaría de la Gestión Pública.

Se organizó la Primera Feria de Valores de los Servidores Públicos, en la cual participaron 600 servidores públicos, la segunda feria de valores de los servidores se desarrollo en octubre de 2009 con una asistencia de 800 personas, el contenido de los temas que se desarrollaron tenían como objetivo reflexionar sobre la vivencia de los valores en los ámbitos industrial, internacional, gubernamental y con enfoque familiar.

E 5 de agosto de 2008 se puso en marcha la campaña “Se Honesto, Haz lo Correcto” cuyo objetivo era transmitir un mensaje positivo sobre el compromiso que tiene cada ciudadano de actuar dentro del marco de la legalidad y la transparencia, logrando con ello 38 acuerdos, con diversos sectores de la sociedad y dependencia estatales, algunas de ellas son:

- La Comisión Estatal para la Planeación de la de la Educación Superior
- Consejo Coordinador Empresarial
- Asociación Mexicana de Mujeres Empresariales A.C.
- Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos
- Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción
- TELMEX División Centro

Flecha Amarilla (Autobuses de la Piedad)

- Centros comerciales (Gran Plaza de León y Plaza Cibeles de Irapuato)
- Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión Delegación Gto.
- ISSSTE de León
- Dirección General del Transito del Estado
- Instituto Estatal de Juventud de Guanajuato
- Presidencias Municipales
- Procuraduría Federal del Consumidor

La difusión de la campaña en universidades públicas y privadas se mantiene de manera intensa, así como en escuelas primarias, secundarias y preparatorias, con el apoyo de la contraloría municipal.

En respuesta a las necesidades y solicitudes de la ciudadanía guanajuatense de recibir un servicio digno en los centros de atención de la Administración Pública Estatal y Municipal el gobierno creó en el año 2002 Mejor Atención Y Servicio (MAS).

El objetivo principal de MAS es mejorar la calidad de los tramites y servicios que ofrece el Gobierno y los Municipios del Estado de Guanajuato. Para lograrlo se detectaron las necesidades reales de la gente que acude a los Centros de Atención de forma permanente y de viva voz del ciudadano a través de encuestas que han arrojado los siguientes requerimientos:

- Oficinas con instalaciones dignas y con buena imagen
- Que el personal que trabaja en las oficinas tenga un mejor trato y sea más amable.

- Que los tramites y servicios no sean tan tardados, ni que se hagan esperar tanto tiempo
- Que la información sobre requisitos, costos y horarios de los centros de atención esté clara, actualizada, a la vista y a la mano de los ciudadanos.
- Que la gente tenga la seguridad y la confianza de asistir a los centros de atención sin tener un exceso de burocracia y que no exista la corrupción.

Derivado de esos requerimientos, se definió el Modelo de Mejora Continua del Programa MAS para dar respuesta a las necesidades de la sociedad, este modelo incluye indicadores de percepción ciudadana a mejorar en cada una de las oficinas de gobierno participantes en el programa MAS, estos son:

- Imagen e instalaciones
- Trato al ciudadano
- Tiempo de atención
- Calidad de la información
- Confianza en el servidor publico
- Honestidad
- Índice de satisfacción

Éstos indicadores son medidos durante el año a través de encuestas aplicadas a los ciudadanos al momento de salir de los centros de atención, por medio de despachos especialista en el tema.

En el 2009 se aplicaron 12 mil 604 encuestas de percepción ciudadana bajo una metodología validada por el Centro de Investigación en Matemáticas,

CIMAT, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACyT, y con un nivel de confianza del 99% y margen de error del 1%.

El modelo también contempla un Sistema de Gestión de Calidad que tiene como objetivo el apoyo para que los centros de atención sean mas eficientes, mediante la homologación de sus procesos, optimación de sus recursos y estandarización de la atención en todo el estado. El sistema se evalúa dos veces al año a través de los siguientes criterios:

- Liderazgo
- Personal
- Servicio
- Proceso
- Resultado

Durante la presente administración se asumió el compromiso en el Plan de Gobierno del Estado 2006-2012, en su eje número cinco Contigo Vamos Seguridad, Justicia, Democracia y Buen Gobierno, tener un índice de satisfacción del usuario en trámites y servicios públicos de al menos el 80 por ciento.

El Programa MAS está presente en los 46 municipios, a través de 428 oficinas, de las cuales 308 son estatales y 120 municipales, con más de 300 tramites y servicios, de mayor impacto y demanda en la sociedad.

Los municipios incorporados al programa MAS son: Abasolo, Celaya, Cuerámara, Irapuato, Jaral del Progreso, Juventino Rosas, Purísima del Rincón, Romita, Salamanca, San Felipe, San Francisco del Rincón, San Luis de la Paz, Silao, Uriangato, Valle de Santiago y Villagrán.

La cobertura ha ido en aumento y se extiende a los 46 municipios del Estado:

	2008	2009	2010	2011
Número de oficinas participantes	203	287	398	428
Estatad	0	232	283	308
Municipios con cobertura de oficinas de gob del edo	46	46	46	46
Número de Servidores Públicos participantes	3,500	7,999	12,350	13,900
Número de trámites y servicios atendidos	4,521,214	7,298,742	8,330,574	----- -
Número de dependencias y entidades participantes	7	8	11	11
Número de H. Ayuntamientos participantes	0	9	15	16

El registro de trámites y servicios prestados por los Centros de Atención participantes en el programa MAS durante el 2008 fue de 8 millones 330 mil 574, gracias a los cerca de 7 mil 300 servidores públicos a nivel estatal y 6 mil 600 a nivel municipal, a quienes se capacitan de acuerdo a un Modelo de desarrollo profesional y humano en temas como Identificación y Mejora de Procesos, Sensibilización del Trato, Valores, Relaciones Personales y Desarrollo Humano entre otros.

En el transcurso de los tres últimos años en el programa MAS ha evolucionado e implementado mejoras e innovaciones, entre los cuales resaltan:

- Se amplió la cobertura a nueve administraciones municipales, abriendo 55 centros de atención de administración municipales.
- Se implementaron dos ciclos de mejora continua al año en lugar de uno siendo entonces dos periodos de encuestas de percepción ciudadana, dos periodos de evaluaciones de Sistema de Gestión de Calidad, dos periodos de captura de los Planes y Programas de Trabajo; disminuyendo así el tiempo de implementación de las mejoras.
- Reingeniería de la metodología del Programa: en la percepción ciudadana se rediseñaron las encuestas pasando de 66 a 30 preguntas, se tienen 25 diferentes encuestas, una para cada tipo de centro de atención, se incluyo un indicador sobre honestidad, se termino de desarrollar el Sistema de Gestión de Calidad por criterios y subcriterios, se bosquejo el modelo del distintivo MAS; con esto se conoce con mayor precisión la percepción ciudadana, el Sistema de Gestión Ciudadana se puede implementar con mayor certidumbre.
- Estandarización de la Capacitación: Se estandarizo le contenido, el material didáctico y la pedagogía de la capacitación básica, se acreditaron instructores para la Acreditación Básica, se incluyo capacitación sobre Valores, procesos de Cambio y Desarrollo Humano; mejorando con esto la capacitación básica que reciben los servidores públicos
- Desarrollo de evaluadores internos por centro de atención, mejorando la implementación del Sistema de Gestión de Calidad, apoyando la mejora y la estandarización de la atención brindada a la ciudadanía.

- Implementación de la figura del enlace interno por parte de la Coordinación del Programa MAS, mejorando la comunicación y el acompañamiento con los centros de atención en la implementación de la metodología del programa
- Consolidación de la implementación de los dos ciclos de mejora continua en un año, se abarca un periodo de encuestas que abarca siete meses al año y se incorpora la figura del observador externo en las evaluaciones del SGC; teniendo como beneficio el conocimiento con mayor precisión la percepción ciudadana, así como la disminución del tiempo de implementación de las mejoras y la implementación del programa durante todo el año.
- Continuar con la segunda etapa del desarrollo de evaluadores internos.
- Certificación de competencias laborales a los servidores públicos de los centros de atención: Formación del Comité de Normalización y Certificación de Competencias y Desarrollo de la Norma de procesos de mejora en la atención y servicios de oficinas públicas.
- Implementación del distintivo MAS para los centros de atención con excelencia en la percepción ciudadana y en el SGC, con esto se logra reconocer y motivar a los centros de atención con mejor desempeño dentro del Programa.

- Se comienza con el proceso de estandarización del Programa en los siguientes rubros: uniforme, señalética, capacitación, remodelaciones, procesos sustantivos.
- Se desarrollo un Sistema de Gestión de Capacitación para acceso por internet, logrando automatizar el proceso de capacitación y tener un control al día de la capacitación

En estos años se logró una gran mejora en percepción ciudadana al pasar a un nivel de excelencia, arriba del 90 por ciento, misma que se mantiene a la fecha.

Las acciones implementadas con el Programa y los resultados que de ellas se originan son observados y validados por un Comité Evaluador que esta integrado principalmente por representantes de instituciones de diferentes ámbitos de la sociedad como son:

- Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias A.C capitulo Irapuato
- Movimiento Popular Ciudadano del Estado de Guanajuato
- Universidad Iberoamericana de León
- Universidad de Guanajuato
- Colegio Estatal de Notarios Públicos de Guanajuato
- Consejo Coordinador Empresarial de Celaya
- Coordinación de Asesores del C. Gobernador

- Coordinación General de Comunicación Social de Gobierno del Estado
- Secretaría de la Gestión Pública

El Servicio Civil de Carrera encuentra contemplado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y está adscrito a la Secretaría de Finanzas y Administración, por lo que se continúa con la revisión por parte de la Secretaría de la Gestión Pública de las Practicas Operativas del Servicio Civil de Carrera en 28 organismos de la administración pública estatal.

En la pasada administración, se logró una mejor estandarización del programa y se llevaron a cabo mejores prácticas en su utilización, ya que se pasó de un 79.47 por ciento la efectividad de aplicación del Servicio Civil de Carrera en el periodo del segundo semestre del 2009, a un 97.832 por ciento en el primer semestre de 2011.

Hasta ahora hemos concluido que se han tenido cambios positivos y porcentajes dignos de mención en los cambios de la administración pública estatal pero es necesario actuar de manera radical para concientizar a la juventud guanajuatense de seguir con pasos más fuertes y firmes en lo que se refiere al actuar de la administración.

CAPITULO SEXTO

PROPUESTA DE ESQUEMA PARA LA REALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPCIÓN

Es oportuno realizar un estudio profundo de las oportunidades, logros y por qué no dificultades que ha tenido la juventud guanajuatense en cuanto a su desarrollo profesional, el campo presentado a través de este estudio ha demostrado que con las reformas hechas a las constituciones y las leyes que nos rigen hemos logrado tener mejores actos administrativos aunque no suficientes para combatir los actos de corrupción que se han presentado por décadas en el servicio público, ha sido necesario recurrir a los programas implementados por el Gobierno del Estado para tratar de combatir estos actos impunes que nos llevan a decaer como sociedad y como seres humanos.

El propósito del presente documento tiene como objetivo presentar un posible diseño para la estructura de la realización de políticas públicas anticorrupción en el estado de Guanajuato dirigido a la orientación de soluciones a problemas públicos reales en perspectivas de mediano y largo plazo.

Como sabemos una política pública es la respuesta que el poder público otorga a las necesidades de los gobernados, en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos y servicios.

Ahora bien, una política pública anticorrupción se puede definir como un conjunto coherente de principios, objetivos y estrategias que identifica y aborda la realidad de los jóvenes; reconoce, reafirma y afianza sus potencialidades, busca crear condiciones para que los jóvenes participen en la vida social,

económica, cultural y democrática y por ende en la construcción de un nuevo estado.

La situación actual de la juventud es una oportunidad sin precedentes de acelerar el crecimiento económico y reducir significativamente los niveles de pobreza. Es necesario invertir en los jóvenes para impactar de manera definitiva a través de sus necesidades como la de seguir estudiando, la de obtener un buen trabajo, de adoptar un estilo de vida saludable, de formar una familia y ejercer los derechos cívicos.

La razón por la que se ha puesto especial énfasis en éstas fases es debido a que se considera que son éstas decisiones las que repercuten en mayor medida en la formación y desarrollo del capital humano de un individuo. En este sentido, también se reconoce la necesidad de orientar las políticas e instituciones hacia dos sectores estratégicos: ampliar las oportunidades mediante un acceso más amplio a servicios de salud y educación de mejor calidad; desarrollar las capacidades de los jóvenes para que la toma de decisiones sea producto de información completa y adecuada.

Los principios propuestos por los que se debiera de partir para la formulación de políticas públicas anticorrupción son:

- **Se deberá actuar sobre los sistemas:** el problema no es solo detectar a las personas culpables para evitar la impunidad sino detectar los sistemas que también lo son, pues las personas culpables pueden ser remplazadas por otras que hacen lo mismo. Implica trabajar en los mecanismos de la organización pública para reducir oportunidades de corrupción.
- **Se deberá actuar preventivamente:** partiendo de la idea de que la prevención es la forma más eficiente de enfrentar el problema del uso indebido

de los recursos y fondos públicos. Logrando con ello la disminución de ocurrencia de irregularidades y al mismo tiempo poner en mejores condiciones a los organismos coercitivos de desarrollar su tarea de mejor forma.

- **Se debe actuar integralmente:** Se refiere a dos aspectos básicos de la integridad, primero a que el trabajo preventivo no excluya el trabajo correctivo si no que lo incluya plenamente, por lo que sería necesario actuar en los dos ámbitos al mismo tiempo. La integridad incluye que en la lucha contra la corrupción no solo debe actuar el gobierno sino toda la sociedad.

- **La defensa de la democracia como sistema político:** esto implica que al estar basada en la vigencia plena de las libertades y de la ley, permita que los actos corruptos sean denunciados y sus responsables investigados y sancionados.

- **El papel de los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción:** es un punto importante para la fiscalización de la actividad pública, para hacer visibles y transparentes sus desarrollos y ejecutorias, así como para denunciar sus vicios y falencias.

La visión estratégica de las políticas pública anticorrupción:

- **Objetivos a largo plazo:** estos objetivos serán alcanzados con etapas de acción a corto y mediano plazo, más aún si el sistema político de nuestro estado hubiera sido alcanzado por un nivel de corrupción alto.

- **Existirán actores a favor y en contra de la corrupción:** enfrentar a la corrupción significa muchas veces luchar contra gente que quiere seguir usufructuando sus beneficios ilícitos utilizando todos los resortes del poder al

que hayan accedido o asimismo que están dispuestos a recurrir a los contactos que puedan tener con el crimen organizado.

Las políticas anticorrupción, deben ser preventivas y correctivas, pueden tener una subdivisión en su interior.

Las políticas de carácter **preventivo** pueden ser de tres tipos:

- **Preventivo – disuasivas.-** orientadas a elevar los riesgos de la corrupción frente a los beneficios que puede reportar un acto de corrupción;
- **Preventivo – educativas.-** dirigidas a la internalización de valores y normas éticas. Concientizar sobre los perjuicios económicos, morales y sociales que produce la corrupción;
- **Preventivo – sistémicas.-** orientadas a la optimización de factores organizacionales y funcionales en las entidades públicas para superar condicionantes estructurales que posibilitan el desarrollo de la corrupción.

En cuanto a las políticas de carácter **correctivo**, también pueden ser de tres tipos:

- **de control concurrente.-** con miras a crear y favorecer la vigilancia durante la fase de ejecución de acciones de las instituciones públicas y privadas que manejen fondos públicos;
- **de control posterior.-** con miras a garantizar el estricto cumplimiento del presupuesto, mejorar la actividad gubernamental y proteger el patrimonio de los Estados;

- **punitivas.-** relacionadas a la acción jurisdiccional de investigar, denunciar, juzgar y sancionar a los incursos en actos de corrupción

Tratamiento de factores que posibilitan la corrupción

Los factores socio político y cultural que posibilitan la corrupción son:

- La Institucionalidad de la corrupción
- La Cultura de la viveza.
- El Poder in fiscalizado

Cada uno de esos factores debe ser enfrentado con medidas concretas.

En el caso de la Cultura de la viveza (y de la naciente cultura de la corrupción) la acción de terapia será alcanzada con:

1. La responsabilidad educativa de los medios de comunicación de masas. Los medios de comunicación deberán superar el rol que juegan como elementos promotores de la relativización utilitaria de valores en la sociedad.
2. Con una lucha frontal contra la impunidad que es el elemento RETRO ALIMENTADOR de la corrupción y del convencimiento que “el honrado no triunfa” sino el vivo.
3. Oponiendo frente a la cultura de la viveza, la cultura de la inteligencia y del respeto a las reglas de juego social.
4. El testimonio positivo y buen ejemplo de los gobernantes. De nada sirve que los Gobernantes y dirigentes en general, emprendan programas de lucha contra la corrupción si no lo acompañan con el ejemplo. Al final estarían asumiendo la figura de: “hagan como yo digo, no como yo hago”.

En el caso del Poder Infiscalizado en espacios Institucionales:

1. Creando mecanismos de participación social en el control y fiscalización.
2. Exigencia de cumplimiento de funciones a órganos fiscalizadores y del control generalizando mecanismos de transparencia y responsabilidad.
3. Garantizando una libertad irrestricta de prensa.
4. Enfrentando sub factores concurrentes al factor poder infiscalizado, tales como la ideología del encubrimiento y la cultura del secreto.
5. Superando formas autoritarias de gobierno, incluidas las dictaduras y las formas de democracia delegativa.

Frente a lo señalado creemos que se requieren una serie de medidas:

Se proponen algunas:

1. Debe legislarse en términos que los delitos de corrupción de alta nocividad social sean imprescriptibles.
2. Debe propenderse a que los delitos de corrupción sean acumulables. En muchos países cuando una persona ha incurrido en varios delitos sólo se le condena en el delito de mayor gravedad. Es una forma de favorecimiento a la impunidad.

3. Deben establecerse medidas como la duplicación de penas para los funcionarios de entidades contraloras y fiscalizadoras que incumplen su función por complicidad o por omisión.

Políticas anticorrupción y nueva democracia

Formular políticas anticorrupción debe estar acompañado de un nuevo esquema de Democracia. Hemos visto que uno de los factores que posibilita la corrupción es el poder infiscalizado y que es tanto en los Gobiernos Autoritarios como en las democracias delegativas en donde hay concentración de poder infiscalizado.

También hemos visto que hay sub factores que contribuyen a la corrupción y que provienen de ineficacias de las democracias (por ejemplo la presencia de inoportunidades sociales) que exige nuevos rumbos a la democracia.

De esta manera se debería establecer una democracia semi directa que combine la tradicional democracia representativa con la democracia directa, y una democracia que descentralice el poder de decisiones.

La transparencia creemos se lograría con:

1. Claridad en la gestión y funcionamiento de los espacios normativos institucionalizados y estructurados públicos y privados.
2. Funcionamiento eficaz, transparente de los órganos de control y fiscalización de los diferentes espacios normativos del Estado.
3. Claridad en el manejo y el destino de los fondos públicos.

4. Rendición periódica de cuentas por parte de autoridades y directivos de entidades y organismo públicos.
5. Exhibición de las declaraciones juradas de renta de funcionarios públicos, antes y después de su gestión pública.
6. Funcionamiento eficaz y honesto de los órganos de control y vigilancia en las entidades privadas (asociativas, empresariales, bancarias).
7. Participación ciudadana en la lucha anticorrupción fortaleciendo su capacidad de representación y de gestión y la creación de las oficinas de recepción de denuncias ciudadanas contra la corrupción en las entidades públicas.

La gobernabilidad se lograría con:

1. Una democracia que no se reduzca a las no menos importantes reglas de juego social sino que esté asociada a los intereses materiales de los diversos grupos sociales.
2. Una democracia eficaz, capaz de enfrentar y resolver los problemas de la sociedad.
3. Una democracia con instituciones legítimas que supere la separación entre representantes y representados en diversos niveles: Estado y sociedad, partidos y clase sociales, bases y dirigentes.
4. Una democracia que descentralice el poder, particularmente del Estado concentrado en la cúspide hacia las regiones y los gobiernos locales.

La preocupación por la gobernabilidad es cada vez mayor en círculos políticos, económicos sociales, nacionales e internacionales se debe promover el ajuste económico, con un planteamiento complementario socio-político de buscar el buen gobierno de los países con el impulso en Inversiones en educación, el mejoramiento e independencia de la administración de justicia, exigencia de transparencia en la gestión gubernamental para implementar cambios en la sociedades.

CONCLUSIÓN

El objetivo de este estudio fue dar a conocer las Leyes de Responsabilidades Administrativas que nos han regido por algunos años, con sus cambios, reformas y demás movimientos que se generaron para tratar de frenar los actos de corrupción que se venían generando cada vez con mayor frecuencia y con mas personas involucrada en ello.

El Gobierno del Estado al percatarse de que no era suficiente generar cambios a las Leyes y que el ser únicamente represivo con el servidor público no estaba funcionando de manera positiva, se dio a la tarea de generar programas dirigidos al servidor público para enseñar nuevas maneras de llevar a cabo su trabajo basándose en los principios de legalidad y honradez, estos programas han ido de la mano con proyectos de estímulos para los servidores públicos que los motivan e incentivan para tener bases solidas y llegar al objetivo de sus propuestas, estos programas proyectan la forma de frenar poco a poco la mentalidad de la corrupción y el obtener retribuciones omitiendo algunos preceptos.

La sociedad ha ido cambiando y ha obtenido porcentajes dignos de mención en cuando a ese tipo de mentalidad mas sin embargo no ha sido suficiente y esto me ha llevado a pensar que se deben tener conocimientos preparatorios para las reformas a cualquier tipo de necesidad para la sociedad, es decir se deben tener conocimientos de cómo y de qué manera se deben estructurar las políticas públicas para tener credibilidad además de ser dirigidas principalmente a los jóvenes puesto que son ellos lo que tienen el cambio en sus manos para mejorar y lograr el estado en donde todos queremos vivir.

La participación de las universidades y las dependencias de gobierno será de vital importancia para la dispersión de propuestas de estructuras de políticas

públicas anticorrupción pues con ello será posible seguir guiando al servidor público a un estado con principios éticos y de buena moral ciudadana.

FUENTES CONSULTADAS

ARTEAGA, NAVA ELISUR, DERECHO CONSTITUCIONAL, TERCERA EDICIÓN, OXFORD.

LANZ, CÁRDENAS JOSÉ TRINIDAD, LAS RESPONSABILIDADES EN EL SERVICIO PÚBLICO, PRIMERA EDICIÓN, MÉXICO 2006.

DELGADILLO, GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO, EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, SEGUNDA EDCIÓN, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO 1998.

HERRERA Y LASSO, MANUEL, ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES, PORRÚA, MÉXICO 1986.

HERRERA PÉREZ AGUSTÍN, LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PRIMERA EDICIÓN, EDITORIAL CARSA, MÉXICO, 1991.

DOIG, ALAN Y RILEY, STEPHEN, LA CORRUPCIÓN Y ESTRATEGIAS ANTICORRUPCIÓN, AGOSTO 2002, MADRID.

RODRÍGUEZ, ARANA MUÑOZ, JAIME LA ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ESPAÑA 1988.

CÓDIGO DE ÉTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO, EDICIÓN 7DE JULIO DE 2008.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
DECIMA EDICIÓN. EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO 1996.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.

WWW.GUANAJUATO.GOB.MX

OLIVERA, PRADO MARIO, REVISTA PROBIDAD, EDICIÓN 24

WWW.JUSTICIAVIVA.ORG

MANUALES PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS. TOMOS I,II,II,IV, GOBIERNO DEL ESTADO DE GTO.