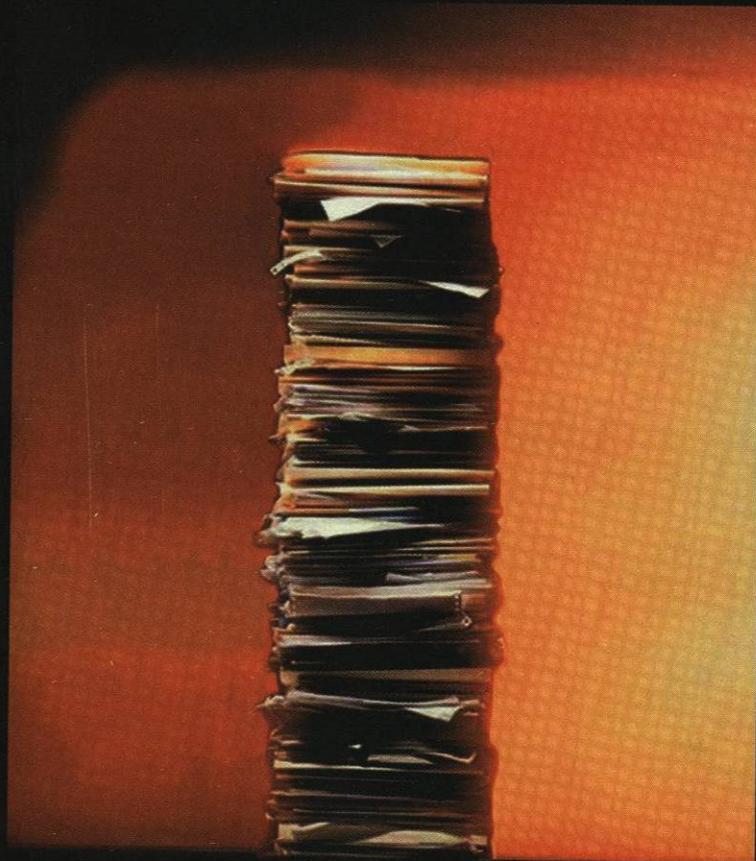


CONTROLES Y RESPONSABILIDADES EN EL SECTOR PÚBLICO



Luis Miguel Martínez Anzures



200

CONTROLABLES Y RESPONSABILIDADES EN EL SECTOR PÚBLICO • Luis Miguel Martínez Anzuères

KG F 3 2
.M37
2004

P Y

200

3

Licenciado en Contaduría Pública y Auditor por la Universidad Autónoma de Nuevo León, especialidad en Finanzas en el Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, diplomado en Alta Dirección de Entidades Públicas en el Instituto Nacional de Administración Pública (mención honorífica), maestría y doctorado en Administración Pública (mención honorífica) por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Entre otros cargos, se ha desempeñado como director de Administración y Finanzas en el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur); vocal ejecutivo de la Comisión Liquidadora-Integradora de las Cuencas Hidrológicas del Papaloapan, Grijalva, Pánuco y Fuerte; director adjunto inmobiliario de Nacional Financiera, S.N.C.; contralor interno de la Procuraduría Agraria; coordinador general de auditoría de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del D.F.; Actualmente se desempeña como director general de administración de personal en el D.F., en la Secretaría de Educación Pública.

Como autor y coautor ha publicado entre otros libros: *Estado, liberalismo y modernización* por la UNAM, 1997; *Antología sobre teoría de la administración pública* por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2002; *Alta calidad en la gestión pública* por el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), 2002; *Globalización y la muerte del Estado-Nación* por el Instituto Sonorense de Administración Pública (ISAP), 2004.



CONTROLES Y RESPONSABILIDADES EN EL SECTOR PÚBLICO

CONTROLES Y RESPONSABILIDADES EN EL SECTOR PÚBLICO

Luis Miguel Martínez Anzures





1020152689

CONTROLES Y RESPONSABILIDADES EN EL SECTOR PÚBLICO

CONTROLES Y RESPONSABILIDADES
EN EL SECTOR PÚBLICO

Luis Miguel Martínez Anzures



1825001

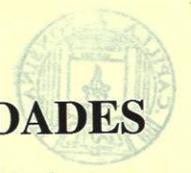
Primera edición: 2004

KAF 3500
M37
2004

A mi padre
Alejandro Martínez Anzures
In Memoriam

Que fue mi primer partidario y el proceptor que me hizo legatario del apego a mis vástagos. Cuando concibo la conciencia y la probidad, reflexiono en ellos.

CONTROLES Y RESPONSABILIDADES EN EL SECTOR PÚBLICO



UNIVERSITARIO FONDOS
nos no solo en los hijos que nos heredaron sino en el alma que nos dio origen y sangre, sino el corazón que nos hace padres. Aspiro a dejar-
los solamente los legados: raíces y alas, reconociendo que
y pienso dónde de preguntar de dónde van a crecer los hijos
Luis Miguel Martínez Anzures
Universidad Autónoma de Nuevo León
Facultad de Contaduría y Administración
Instituto de Administración y Finanzas
Plaza y Valdes, S. A. de C. V.

Luis Miguel Martínez Anzures

Derechos exclusivos de edición reservados para Plaza y Valdes, S. A. de C. V. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización escrita de los editores.

Plaza y Valdes, S. A. de C. V.
Manuel María Contreras, 73. Colonia San Rafael
México, D. F. 06470. Teléfono: 5097 20 70
editorial@plazayvaldes.com

Francisco Carbonell, 21-23 Entlo.
08034 Barcelona, España
Teléfono: 9320 63750 Fax: 9328 04934
pyvbarcelona@plazayvaldes.com



1-800-55-3261
México / Print
1-800-55-3261
M37M

1003A81

Primera edición: 2004

KGF3200
.M37
2004



FONDO
UNIVERSITARIO

- © Luis Miguel Martínez Anzures
- © Universidad Autónoma de Nuevo León
- © Facultad de Contaduría Pública y Administración
- © Instituto de Administración Pública de Nuevo León
- © Plaza y Valdés, S. A. de C. V.

Derechos exclusivos de edición reservados para Plaza y Valdés, S. A. de C. V. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización escrita de los editores.

Plaza y Valdés, S. A. de C. V.
Manuel María Contreras, 73. Colonia San Rafael
México, D. F., 06470. Teléfono: 5097 20 70
editorial@plazayvaldes.com

Francesc Carbonell, 21-23 Entlo.
08034 Barcelona, España
Teléfono: 9320 63750 Fax: 9328 04934
pyvbarcelona@plazayvaldes.com

ISBN: 970-722-356-1

Impreso en México / Printed in Mexico

19-VII-06
M240

A mi padre
Alejandro Martínez Anzures[†]
In Memoriam

Que fue mi primer partidario y el preceptor que me hizo legatario del apego a mis vástagos. Cuando concibo la conciencia y la probidad, reflexiono en ellos.

Índice

Presentación	A mis hijos	9
Prólogo		11
Introducción	En ellos quiero reparar el ser hijo de mis padres y en todo futuro quiero reconstruir mi presente. Porque los hijos no son sólo carne y sangre, sino el corazón que nos hace padres. Aspiro a dejarles solamente dos legados: raíces y alas, reconociendo que los hijos han crecido cuando dejan de preguntar de dónde vienen y se niegan a decir a dónde van.	13
I. Estado		19
Estado		19
El control administrativo en México		27
Organización de la administración pública federal		32
II. El control interno y externo al poder Ejecutivo: una nueva filosofía en la rendición de cuentas		41
La Secretaría de la Función Pública como órgano de control interno del poder Ejecutivo. Enfoque preventivo y de profesionalización		41
La Auditoría Superior de la Federación como órgano de control externo al poder Ejecutivo: una nueva filosofía en la rendición de cuentas		46
Segunda parte		
III. Cualidades de los servidores públicos		57
El auge de la vocación por el servicio público		57
Actuación ética de los servidores públicos		61
Cumplir por ética o temor a una sanción		73
La función pública para servir al pueblo y no para arrogarla que fines personales		79
Profesionalización de los servidores públicos		81

IV. Previsiones que necesariamente deben observar los servidores públicos durante y después de ejercer un encargo público	91
Al inicio, durante y al concluir un encargo público	91
Previsiones al inicio o en la toma de posesión de cualquier encargo público	94
Durante el ejercicio del encargo público	101
Al concluir un encargo público y después	108
V. Responsabilidades de los servidores públicos	111
Base constitucional y Ley reglamentaria de las responsabilidades de los servidores públicos	111
Responsabilidades administrativas	117
Responsabilidades penales	125
Responsabilidades civiles	137
Responsabilidades políticas	141
Procedimiento disciplinario administrativo	146
Medios de defensa	151
Post scriptum	153

Tercera parte

Documentos de apoyo normativo	159
Código de ética de los servidores públicos de la administración pública federal	159
Código de ética profesional de la Auditoría Superior de la Federación	164
Modelo o guía para la elaboración del acta administrativa de entrega-recepción	170
Bibliografía	185

Segunda parte

III. Ontología de los servidores públicos	27
El origen de la vocación por el servicio público	27
Actuación ética de los servidores públicos	61
Cumplir por ética o temor a una sanción	73
La función pública para servir al pueblo y no para satrapar	79
Protección de los servidores públicos	81

De especial interés resultan en este trabajo la revisión del nuevo marco jurídico y las funciones y atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como el singular análisis del autor sobre los conceptos de funcionario y empleado público, sumamente útiles para quienes nos encontramos cotidianamente inmersos en esta problemática.

Revisa con precisión las responsabilidades en materia administrativa, penal, civil y política, resultantes de la actuación indebida de los servidores públicos y, para todos los que compartimos el privilegio de servir a la Nación, resulta un documento sumamente útil.

Presentación

Finalmente, es importante con el autor, que "el servidor público debe estar consciente de la trascendencia de su labor dentro de una institución pública. De él y de su compromiso depende en gran medida el cumplimiento de los planes

Entre los temas más debatidos en nuestros días, se encuentra indudablemente el relativo al ejercicio eficaz, eficiente, honesto y transparente de la gestión pública.

Una vez que, al menos en lo que se refiere al ámbito federal, hemos obtenido un sistema electoral que es mayoritariamente aceptado y nos permite la certeza de legalidad en la representación nacional, el siguiente paso, que la ciudadanía espera ansiosamente, es el que nos permita, a todos los mexicanos, recibir de la administración pública federal los servicios, bienes y seguridad que se requieren para una vida ordenada y productiva.

La sociedad demanda honestidad, transparencia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Exige la legalidad y justicia en la acción gubernamental. Permanece atenta a la actuación de los funcionarios y servidores de todos los organismos del sector público. Podemos afirmar que se ha desarrollado una conciencia crítica que observa puntualmente las acciones de gobierno.

En este entorno, los medios de comunicación se mantienen alertas a cualquier indicio de corrupción, ineficiencia o falta de previsión en las políticas públicas. Todo ello se traduce en un nuevo entorno en el que los servidores públicos deben garantizar con su desempeño el desarrollo de las políticas y programas del Estado.

Así, el libro del doctor Luis Miguel Martínez Anzures nos permite un acercamiento al nuevo universo normativo creado para regular las funciones de los servidores de la administración pública federal. A partir de un análisis detallado y puntual de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de marzo de 2002, analiza los diversos tipos de responsabilidad en los que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

De especial interés resultan en este trabajo la revisión del nuevo marco jurídico y las funciones y atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como el singular análisis del autor sobre los conceptos de *funcionario* y *empleado público*, sumamente útiles para quienes nos encontramos cotidianamente inmersos en esta problemática.

Revisa con precisión las responsabilidades en materia administrativa, penal, civil y política, resultantes de la actuación indebida de los servidores públicos y, para todos los que compartimos el privilegio de servir a la nación, resulta un documento sumamente útil.

Finalmente, es importante concluir, como lo hace el autor, que “el servidor público debe estar consciente de la trascendencia de su labor dentro de una institución pública. De él y de su compromiso depende en gran medida el cumplimiento de los planes y programas; de su actitud depende que las personas que demandan un servicio se sientan satisfechas y sus expectativas respecto al gobierno sean superadas”.

El deber de un servidor público es elevar la confianza de los ciudadanos a través del compromiso de dar servicios oportunos y con calidad, bajo un esquema de trato respetuoso y cordial, con objeto de ser parte activa y productiva de una sociedad tan compleja como la que nos ha tocado vivir.

Todo aquel que preste sus servicios en la administración pública debe tener como premisa fundamental trabajar de forma responsable y ética para satisfacer las aspiraciones y demandas de la sociedad, esto es, servir a la ciudadanía y no servirse de un cargo público, ya que en la actualidad no hay algo que irrite más a la población que un funcionario deshonesto y falto de todo compromiso público.

No hay peor pecado que hacer mal uso de los recursos que pertenecen al pueblo. Las conductas que se valen de trampas para aprovecharse de las ventajas que proporcionan los cargos públicos merecen la peor condena de la sociedad y, por ende, el más severo de los castigos.

ARTURO GONZÁLEZ DE ARAGÓN ORTIZ
Auditor Superior de la Federación

Prólogo

Con gusto he aceptado la invitación que me formuló el doctor Luis Miguel Martínez Anzures para escribir unas líneas de presentación a su libro *Controles y responsabilidades en el servicio público*.

Este trabajo responde a una de las exigencias de la transformación de México, que es la de fortalecer nuestro Estado de derecho. Porque para que éste tenga plena vigencia, se requiere que represente un auténtico sistema de valores y principios que promuevan y eleven la moral tanto en el ámbito de la vida privada como en el de la pública.

Por ello, hablar de Estado de derecho y de moral pública es hablar de la exigibilidad del apego a estos valores en la conducta de quienes representan al Estado, ejercen el poder público y tienen la misión de servicio a la sociedad, que son los servidores públicos.

Exaltar en el acto cotidiano de gobierno la observancia puntual de las normas legales y de las virtudes republicanas, y modelar la función pública en congruencia con las exigencias y aspiraciones éticas de la sociedad es, pues, una tarea vigente, indispensable y prioritaria del proceso de cambio que estamos viviendo.

En la nueva institucionalidad de nuestro país los servidores públicos están llamados a ser parte medular de un Estado al servicio del ciudadano. De este modo, corresponde al Estado mismo desplegar, a través de los servidores públicos, la búsqueda y el logro de su eficacia, pero siempre privilegiando su carácter de ente moral por antonomasia; de promotor del ideal ético que da cohesión a la sociedad. La ética, así, debe ser la inspiración por excelencia del actuar de quienes conforman las instituciones públicas, siendo el derecho el marco inviolable de esa actuación.

La obra de Martínez Anzures es un recorrido por los aspectos relevantes de la función de los servidores públicos, analizando la estructura de las instituciones que tienen a su cargo el control y la fiscalización de la gestión de gobierno en el ámbito de la administración pública federal.

La transformación de la Secretaría de la Función Pública a partir de sus antecedentes históricos y las atribuciones que en materia de servicio profesional de carrera se le han encomendado muy recientemente, son ideas conceptuales que se aprecian en la reseña que ilustra la evolución del control administrativo y el régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

El autor reflexiona asimismo sobre la nueva visión y las funciones preventivas de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública, sosteniendo que sus fines últimos deben enfocarse a generar una cultura de respeto, de rendición de cuentas, de legalidad y de compromiso de servidores públicos y ciudadanos.

Sitúa al servidor público como pieza fundamental en el desarrollo de la actividad administrativa, partiendo del concepto de *ontología*, en virtud del cual exalta las propiedades trascendentales de su función y de sus obligaciones en el desempeño del cargo.

La importancia de que el Estado cuente con servidores públicos éticos, versados, competentes y responsables, seleccionados con base en perfiles de alta preparación y competencia profesional, para lograr de manera eficaz la consecución de sus fines, se destaca como una condición ineludible para la transformación de la administración pública federal y ganar la confianza de la sociedad.

En línea con lo anterior, la obra analiza el régimen de responsabilidades del servidor público, desde la Carta Magna hasta las disposiciones novedosas de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

En suma, los conceptos tratados por el autor son una invitación a reflexionar y concluir que sólo actuando con ética y responsabilidad es factible fomentar la cultura de la confianza y desenvolverse con apego a los principios de la democracia.

La responsabilidad administrativa es tan importante como la responsabilidad política. El mayor riesgo para una sociedad es la irresponsabilidad de los servidores públicos. Evitarla es un compromiso mayúsculo de todas las instituciones administrativas, legislativas y judiciales. Recuperar el prestigio en las instituciones del Estado es una necesidad inaplazable para vivir la democracia y hacerla un auténtico modo de vida.

Por ello, México hoy está empeñado en la construcción de una gobernabilidad que tiene como imperativos la aplicación irrestricta de la ley y la vigencia de los valores éticos de la democracia moderna, como son la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas.

EDUARDO ROMERO RAMOS
Secretario de la Función Pública

Introducción

El Estado es un ente que con el paso del tiempo ha tomado fuerza en su búsqueda de trascender la complejidad social a la particular vida de los individuos. Los Estados modernos asentados en el principio de la división de poderes generan gran actividad administrativa en torno a su aspiración de renovarse continuamente; no obstante, los resultados obtenidos hasta el momento acumulan un amplio margen de escepticismo entre los gobernados.

Ésta es época de acción y reflexión; por ello, considero que debe privilegiarse esta última, con el objetivo de que los valores humanos tengan mayor cabida y realización en el Estado, ya que resulta sorprendente el debilitamiento constante de la relación que se tiene en la actualidad con ellos.

Nuevas dinámicas en disímiles latitudes han generado una intensa transformación de las instituciones públicas; se han operado cambios trascendentes en la conducción de las acciones relacionadas con la función pública; asimismo, la creciente complejidad de las funciones gubernamentales, la escasez de recursos y la cada vez mayor participación y demanda ciudadana ponen de manifiesto la imperiosa necesidad de ofrecer a la comunidad servicios cada vez más eficientes bajo una óptica de legalidad, certidumbre y ética de los servidores públicos.

En el horizonte de los sistemas políticos modernos se requiere la existencia de instrumentos de control en torno a la administración de los recursos y servicios públicos para instituir límites a la actuación de los servidores públicos, en el marco de la dinámica democrática, con miras a una eventual coexistencia de valores y acatamiento de la ley en las relaciones entre gobernantes y gobernados.

La innovación de mecanismos que permitan ejercer con transparencia los recursos asignados es uno de los grandes retos en tiempos de cambio, ya que la ausencia de vocación por el servicio público entre algunos servidores públicos ha originado la utilización del poder derivado de un cargo público con fines personales, característi-

cas que, acorde con los nuevos tiempos, deben ser desterradas del quehacer de la administración pública.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las obligaciones de los servidores públicos y los principios de salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño de sus empleos o cargos, instaurando con ello un sistema de responsabilidades administrativas, sanciones aplicables por actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Ajustándose a este mandato se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que rige hoy, cuya aplicación corresponde a la Secretaría de la Función Pública, atribuciones que ejerce a través de las contralorías internas, las cuales participan en los dispositivos de supervisión y evaluación de los servicios que se brindan en las dependencias gubernamentales, en la identificación de los problemas de orden estructural y operativo que inciden en la prestación del servicio y, en su caso, en la detección de posibles omisiones que vayan en detrimento de la función gubernamental, con objeto de elevar la calidad de los servicios y cambiar la percepción que tiene la ciudadanía de sus autoridades.

Este trabajo busca forjar una reflexión sobre las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos durante la prestación de sus servicios en la administración pública, al tiempo que pone énfasis en las responsabilidades inherentes a la prestación sana y eficiente de los servicios públicos, a la actuación ética de los servidores públicos y a su vocación de servicio.

Su estructura pretende ubicar en primera instancia la génesis del Estado y la evolución de los modelos de organización que dieron vida a nuestra actual forma de gobierno y a las instituciones que conforman la administración pública federal.

En relación con el tema del control administrativo en México, se vincula la actuación de la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados, con las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, llegando a la conclusión de que, bajo el principio de la división de poderes, la primera se constituye como un órgano de fiscalización de la cuenta pública en todos los ámbitos y, por tanto, de su ejercicio por parte del poder Ejecutivo, con independencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, órgano dependiente de éste.

Como resultado de la difusión que se pretende hacer con este trabajo, se llegará a conclusiones específicas, resaltando la actuación preventiva de la Secretaría de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación y su tendencia a la disminución de la acción coercitiva, ya que en la práctica se ha visto que los servidores públicos desempeñan sus funciones más por temor a una sanción que por una

auténtica vocación de servicio, destinando más tiempo a cumplir con los excesos de normatividad que a impulsar verdaderas acciones y programas de beneficio social.

Busca definir y difundir el arraigo de la vocación por el servicio público, en el marco de la ética de los deberes que la función pública impone, así como los resultados que los excesos de normatividad han generado en la administración pública, ya que en la práctica concurre un elevado número de normas en el quehacer público y en ocasiones la ambigüedad o la contraposición de dicha normatividad ha originado un elevado índice de impunidad entre los servidores públicos, pues la aplicación de una norma posibilita la interpretación de otras más, en beneficio o en contra.

Asimismo, se incorpora un tema novedoso y crucial para el cumplimiento eficaz de la función pública, que se refiere a la instauración en México del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, ya que con la reciente publicación de la ley de la materia se creará el Servicio Profesional de Carrera en todas las dependencias de la administración pública federal. Dicha iniciativa pretende garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, sistema que dependerá del titular del poder Ejecutivo federal y será dirigido por la Secretaría de la Función Pública.

De igual forma, se apuntan una serie de prevenciones que deben observar los servidores públicos en aspectos que es obligado tener presente al inicio, durante y al concluir un encargo público. Este capítulo tiene como finalidad que los servidores públicos reflexionen sobre las consecuencias derivadas de la falta de observancia de las disposiciones legales que reglamentan su actuación, para que, de manera preventiva, pongan en práctica algunos de los puntos que ahí se mencionan, dedicando más tiempo a la labor gubernamental y, por ende, disminuyendo las distracciones que originan los excesos de normatividad que han hecho permanente el cumplimiento de sus obligaciones únicamente por temor a una sanción.

En este contexto, conocer el marco jurídico de las responsabilidades, los tipos de responsabilidad en los ámbitos penal, civil, político o administrativo, los procedimientos disciplinarios y los medios de defensa, permitirá a los servidores públicos de cualquier nivel actuar dentro de la esfera jurídica de su competencia, lo que redundará en beneficio de la ciudadanía y, en su caso, derivado de un acto u omisión, incluso de tipo culposo, contar con los elementos y medios de defensa para alegar en su favor los motivos, causas y circunstancias bajo las cuales actuó.

Finalmente se incorporan al texto una serie de documentos de apoyo normativo que es importante que conozcan los servidores públicos en activo y quienes aspiren a pertenecer al Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal.

Con estos planteamientos y con el convencimiento de que es posible instrumentar políticas destinadas a generar cambios sustanciales en los ámbitos social y económi-

co, dejamos sembrada la esperanza de que por este camino puedan realizarse avances que satisfagan la gama creciente de demandas ciudadanas, tomando en cuenta lo que realmente significa el desarrollo.

Finalmente, la percepción y la confianza que tenga la ciudadanía respecto de sus servidores públicos es fundamental para el cumplimiento de las políticas públicas y para el mejoramiento de la calidad y la eficiencia de los servicios; por ello, nuestra intención al preparar este trabajo es contribuir de alguna forma a la consolidación de una conciencia individual y de grupo entre los servidores públicos de todos los niveles de gobierno, centrando la atención en mejorar nuestra actitud y nuestra aptitud en el contexto en que nos desenvolvemos.

Primera parte

Estado mexicano y organización de la administración pública federal

Estado, forma de gobierno y división de poderes

Desde sus orígenes, el hombre ha tenido la necesidad de convivir con sus semejantes y establecer formas de organización para garantizar el respeto a sus derechos, creando diversas formas de control social. Leyes, normas e institución de órganos fundamentales hicieron su aparición y dieron origen a lo que hoy se conoce como Estado.

Analizar al Estado moderno conlleva necesariamente el análisis de las teorías que buscan explicarlo, entre las que se cuentan organizativas, sociológicas, jurídicas y las que lo exponen a través de los medios que lo integran y que en su conjunto constituyen lo que se conoce como *Teoría del Estado*.

Una reflexión retrospectiva contemporánea relativa a la evolución de los sistemas doctrinales de las diversas etapas por las que ha transitado el Estado, conlleva a la exploración del ritmo de la historia y de la influencia de los principios y teorías tendientes a gobernar a las sociedades y que tuvieron influencia de la escuela francesa realista de la mano de Georg Jellinek o Hermann Heller, así como de la vienesa de Hans Kelsen y de las más recientes doctrinas de Laski, Duverger, Battaglia, Maritain, Max Weber, Harold Kruger, entre otros.

Los Jellinek señala que entre los fines del Estado debe prevalecer el aseguramiento de los servicios públicos para el bienestar del individuo y de la colectividad, que favorezcan las condiciones para su desarrollo, y fomenten la solidaridad, bienestar, seguridad y subsistencia del derecho, así como para la defensa del territo-