

puede llevar a los ciudadanos al desapego del sistema político, y a una pérdida de la autoridad moral de los dirigentes que verían disminuida su capacidad de lograr el apoyo popular para sus políticas".¹ Tal situación nos lleva a considerar que estas acciones deben ser vistas como un asunto de moralidad pública y compromiso ético de los servidores públicos, ya que programas y campañas para la moralización ha habido muchas, pero los resultados todavía no se han dejado sentir y tal vez por medio de ellas "se tendría un importante componente simbólico, que a través de acciones ejemplares restaurara el orden que la ciudadanía percibe como perdido".²

Recordemos que la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dice que en todas las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, lo cual nos debe llevar a reflexionar sobre la alta responsabilidad que implica asumir la titularidad de un cargo en el gobierno, no tanto por el temor a que la ciudadanía pueda hacer uso de dichos mecanismos de denuncia, sino más porque se debe cumplir cabalmente y con ética la encomienda recibida, ya que no se trata de un simple empleo, sino de una responsabilidad ciudadana, legal y moral.

Los órganos internos de control "son unidades de apoyo a la función directiva de una dependencia o entidad, que revisan y evalúan el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos y de efectividad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales y proponen recomendaciones tendientes a mejorar el desarrollo de las operaciones".³ No sólo se allegan de información a través de las quejas y denuncias ciudadanas —tan necesarias en algunos casos para conocer la percepción de los ciudadanos respecto de los funcionarios públicos y empleados al servicio del Estado—, sino también a través de auditorías de diversa índole. Es así como dichos órganos verifican el cumplimiento de la normatividad y el apego a los cinco valores a que se refiere el artículo 7o. de la mencionada ley, en lo tocante a "salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público".⁴

¹ Daniel Cosío Villegas, 1940, citado por José Octavio López Presa, *Corrupción y cambio*, op. cit., p. 40.

² W. Michael Reissman, *Remedios contra la corrupción. Cohecho, cruzadas y reforma*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 67.

³ *Manual de auditoría pública*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994, p. 30.

⁴ "Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 2002.

La Secretaría de la Función Pública, el superior jerárquico, y en general todos los servidores públicos, tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias; en este sentido, incurre en responsabilidad un servidor público que por sí o por interpósita persona inhiba a la ciudadanía para que formule quejas o denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen.

El titular de la referida secretaría, conforme lo dicta su reglamento interior, tiene la facultad de proponer los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de desarrollo administrativo integral, con objeto de que los recursos humanos y patrimoniales, y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la simplificación administrativa.

En los últimos años, los gobiernos federales y locales han implementado mecanismos encaminados a establecer, difundir y consolidar controles y mecanismos jurídico-administrativos que tienen como punto de equilibrio el factor humano, elemento trascendental en el desarrollo de los planes y programas gubernamentales, la transparencia de la gestión pública y el correcto aprovechamiento de los recursos disponibles; sin este equilibrio, cualquier reforma administrativa quedará sólo en buenas intenciones y el esfuerzo se diluirá si los servidores públicos no se comprometen con el cambio, principalmente los altos funcionarios que son los que marcan dentro de una institución las pautas por seguir en lo concerniente hacia la disciplina, la ética y el trato respetuoso a los trabajadores y ciudadanos.

"Hoy en día, el interés por la ética de los servidores públicos ha dejado de ser una preocupación meramente académica para pasar a ser una manifestación de la sensibilidad de los ciudadanos y sus gobiernos hacia estos temas".⁵ Para los servidores públicos carentes de esta sensibilidad, debe tenerse presente que en el terreno práctico existen causas específicas reguladas por la ley que pueden dar origen a un procedimiento administrativo de responsabilidad.

En nuestra sociedad no siempre nos preocupamos o estamos enterados de la existencia de regulaciones al desempeño de las funciones públicas, y por acción u omisión se pueden llegar a descuidar las facultades conferidas, lo cual genera daños a la administración pública y a la ciudadanía; en este sentido, es papel de dicha secretaría la instrumentación de mecanismos preventivos de control para evitar este tipo de acontecimientos. "Las ideas precedentes se relacionan con la necesidad de fortalecer al servicio público como una institución del Estado, que contribuya a elevar la implementabilidad transadministrativa a través de los poderes que constituyen un

⁵ *Ética en el servicio público*, OCDE, op. cit., p. 12.

régimen político”,⁶ con lo cual la cultura administrativa podrá remontar los desafíos que la costumbre ha arraigado en las estructuras administrativas.

En este contexto, hay tres momentos claves que un funcionario público debe tener presente: el primero, al ingresar a prestar sus servicios en una secretaría de Estado o dependencia pública. Nos referimos al momento en que asume la titularidad de un cargo público, el acto conocido como entrega-recepción, durante el cual tanto el funcionario que entrega y deja vacante la titularidad del puesto que desempeñó como el que recibe tienen la obligación de responder, el primero, por todas aquellas acciones u omisiones desarrolladas durante su gestión, y el segundo, de continuar cumpliendo cabalmente con las tareas, objetivos y programas propios del encargo. El tercer momento clave al que nos referimos ocurre cuando el funcionario se separa de un empleo, cargo o comisión, lo que implica que debe entregar todos los bienes y recursos que le fueron asignados para garantizar el adecuado desempeño de su encargo y la continuidad en la prestación de los servicios públicos.

Considero oportuno subrayar que un cambio es difícil de asimilar, y por ende, las personas que ya laboran en la administración pública deben enfrentar con mayor responsabilidad los signos de los nuevos tiempos y ajustarse a los mecanismos de la rendición de cuentas a la ciudadanía; de lo contrario, “el papel protagónico que la juventud mexicana ha desempeñado en los momentos estelares que nos han conformado como nación, nos hace creer —sin que esto sea un sofisma— que el proceso modernizador será causa y motivo para un nuevo agrupamiento generacional”.⁷ Al referirnos a la modernización estamos refiriéndonos también a la juventud encargada de ejecutarla; en este parteaguas generacional, cumplimos con el contenido de la ley y bajo principios de solidaridad y ética o las nuevas generaciones nos lo demandarán con una visión de responsabilidad histórica y legal; por tanto, como se inició un encargo público, se debe entregar en completo orden la gestión que concluye.

Previsiones al inicio o en la toma de posesión de cualquier encargo público

Es común que cuando en una dependencia de la administración pública federal o local se generan movimientos de funcionarios en sus estructuras administrativas, se

⁶ Omar Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Plaza y Valdés, 1998, p. 29.

⁷ Julián Marías, *Literatura y generaciones*, Madrid, Espasa-Calpe, 1975, p. 180.

presente entre el personal que las integra un sentimiento de angustia o rechazo a los cambios, bien porque con los funcionarios salientes se establecieron ligas de amistad y compañerismo, o bien de corrupción al amparo de la ley; por ello, es muy importante que cuando un funcionario público asume una responsabilidad en el nivel de que se trate, debe tomar una serie de precauciones que le permitan cubrir la titularidad de un puesto vacante con responsabilidad para evitarse problemas en el futuro derivados de una desatención de sus obligaciones.

Desde el primer momento en que es invitado a incorporarse a un proyecto específico en el cual desempeñará una responsabilidad trascendental para el desarrollo de las políticas públicas y el cumplimiento de los objetivos y lineamientos trazados por los gobiernos federal o locales, según corresponda, independientemente del nivel jerárquico de que se trate, debe poner especial cuidado en el estado en que le entregan los recursos financieros, humanos y materiales, así como en los asuntos propios del desarrollo de los programas y en los asuntos en trámite.

“En el caso de los altos mandos, en razón de su nivel jerárquico, reciben ingresos suficientes y generalmente tienen un nivel de instrucción más elevado y, por regla general, están sujetos a un mayor escrutinio público”;⁸ en estos casos, la vocación de servicio debe ser la principal arma para que desde la toma de posesión quede de manifiesto el compromiso del funcionario con la legalidad y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

De esta manera, cuando derivado de un cambio de gobierno, reestructuración o reorganización gubernamental, promoción, renuncia o baja se debe llevar a cabo la remoción de algún funcionario, éste, sujetándose a las disposiciones que rigen la actuación de los servidores públicos, debe levantar un acta administrativa en la que se haga constar la entrega-recepción, misma que debe ser suscrita por el que entrega, por la persona que lo va a sustituir y por los testigos que asistan al acto, debiendo ajustarse a las disposiciones administrativas emitidas por la Secretaría de la Función Pública.

Sobre las designaciones y los cambios en el gabinete, Jesús Silva Herzog, citado por Chanes Nieto, considera que

siempre ha sido muy difícil la designación de colaboradores... Una persona con antecedentes de honorabilidad suele naufragar ante el halago o la recompensa monetaria; y es que en el sistema capitalista el dinero es un diosillo corruptor porque proporciona toda clase de goces materiales; lo único que no puede comprar es lo más valioso del ser humano: la cultura, la sabiduría, la virtud y el heroísmo.⁹

⁸ José Octavio López Pesa, *op. cit.*, p. 90.

⁹ José Chanes Nieto, *Administración y política*, *op. cit.*, p. 56.

Mencionamos esto porque es común que al momento de recibir o entregar, algunos funcionarios públicos con facilidad son presas de la vanidad o de la distorsión de la realidad que representa el momento en que se encuentran.

Por un lado, el que recibe posiblemente lleve una idea errónea de la función y la responsabilidad que le han sido conferidas, y ha aceptado un cargo del cual no tiene una idea clara sobre la responsabilidad social que le implicará. Sólo tiene presente que es un cargo que le confiere poder y que ante el halago y la bienvenida de sus subordinados, trátese de cualquier nivel, se ve envuelto en una vorágine y desde ese momento no vislumbra con claridad la misión institucional y la de funcionario público; si ese es el caso, lo que menos le interesará es que el acto de entrega-recepción se lleve a cabo con pulcritud.

Buscando proteger tanto a la institución como a los funcionarios públicos y, en su caso, contar con elementos documentales para fincar una eventual sanción, la extinta Secretaría de la Contraloría General de la Federación estableció las disposiciones que se deben aplicar en la entrega y recepción del despacho:

Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal y los servidores públicos hasta el nivel de director general, en el sector centralizado; gerente o sus equivalentes en el sector paraestatal, rindan un informe por escrito de los asuntos de sus competencias, y entreguen los recursos financieros, humanos y materiales que tengan asignados para el ejercicio de sus atribuciones legales a quienes los sustituyan en sus funciones.¹⁰

Con independencia del informe, el artículo tercero de dicho acuerdo establece que

la entrega y recepción de los asuntos y recursos a que se refiere el artículo primero de este acuerdo, se efectuará mediante acta administrativa en la que se incluirá un informe por escrito, datos adicionales y demás documentación relativa, debiendo contener entre otros elementos, situación de los estados financieros, humanos y materiales; señalamientos de los principales estudios y proyectos, obras públicas en proceso y, en general, los aspectos relacionados con la situación administrativa, desarrollo, cumplimiento, o en su caso, desviación de programas en los términos de los instructivos 1 y 2 que forman parte de dicho acuerdo.¹¹

Posiblemente para algunas personas resulte tedioso o excesivo el trámite al que acabamos de referirnos; sin embargo, como ya lo mencionamos, realizar una entrega con acta administrativa es un mecanismo de control y un medio de defensa en deter-

¹⁰ Acuerdo, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de septiembre de 1988, p. 78.

¹¹ *Ibid.*, p. 79.

minado momento, ya que permite a ambos funcionarios contar con elementos que acrediten el correcto ejercicio de los recursos asignados, así como el adecuado desempeño de los planes y programas comprometidos o instrumentados en la unidad administrativa de que se trate, quedando de esta manera a salvo de cualquier responsabilidad que pudiera generarse con posterioridad a la entrega-recepción, y correspondiendo al órgano interno de control de la dependencia de que se trate intervenir en dicho acto, teniendo su participación las siguientes finalidades:

- a) Verificar el control de bienes y valores manejados por los funcionarios salientes.
- b) Delimitar las responsabilidades de los funcionarios entrante y saliente, formalizando el acto de entrega-recepción, definiendo las fechas en que termina la responsabilidad de cada uno y empieza la del otro.¹²

Esto es, que los recursos materiales, humanos y valores manejados por los funcionarios salientes se consignen debidamente en el acta de entrega-recepción, y se definan correctamente las fechas en que termina e inicia la responsabilidad de los que intervienen en dicho acto.

En estos casos también es responsabilidad del auditor asentar en la citada acta, que hizo del conocimiento del funcionario entrante y saliente, la obligación de presentar su declaración patrimonial o conclusión del encargo según lo establecido en el título tercero, referente al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Según sea el motivo del cambio de funcionarios, la entrega puede realizarse al nuevo titular bajo el procedimiento protocolario de toma de posesión del despacho, o a un funcionario encargado si es que no existiera al momento nuevo nombramiento; esta modalidad de recepción no genera derechos o la obligación del superior jerárquico a nombrar al encargado como nuevo titular.

Puede presentarse también la posibilidad de que no se efectúe la entrega de manera oficial en virtud de que el funcionario titular del despacho hubiere fallecido, o sin previo aviso ya no se presentara a laborar, abandonando sus funciones; en este caso, y con la presencia de un representante del órgano interno de control y dos testigos, se deberá levantar un acta administrativa circunstanciada en la cual se haga constar la ausencia del funcionario, el cargo o comisión que desempeña y el estado en que se encuentran los trámites, bienes y recursos asignados, con la finalidad de deslindar

¹² Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada, *La auditoría interna en la administración pública federal*, 2a ed., México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., 1999, p. 85.

responsabilidades en caso de que resultaren irregularidades posteriores; en este caso también se podrá solicitar al órgano interno de control que proceda a realizar una auditoría operacional, contable y financiera, según lo amerite la situación, independientemente del acta por abandono de trabajo.

En cualquiera de las entregas, el procedimiento por seguir es el mismo, toda vez que se trata de elaborar un diagnóstico y establecer el grado de cumplimiento de los planes, programas, metas y, en su caso, detectar posibles desviaciones de recursos humanos o materiales, dejando constancia en actas documentales a la fecha de la entrega.

Es importante considerar que para la asistencia de un representante del órgano interno de control, se debe solicitar por oficio a su titular con la debida anticipación, salvo los casos graves en que su intervención deba ser inmediata; de esta forma, el representante debe presentarse al área indicada en el oficio de comisión correspondiente en el cual se le ordena intervenir en el acto el día y hora señaladas para la entrega.

El representante de dicho órgano estudiará el proyecto de acta administrativa que ya tenga preparada el funcionario saliente y en su caso formulará las observaciones pertinentes para que ésta se apege a las normas establecidas, independientemente de que tanto el que entrega como el que recibe no tengan problemas posteriores por no haber consignado los asuntos de mayor relevancia o los avances del programa de trabajo.

El funcionario saliente deberá proporcionar a quien entrega, así como al representante del órgano interno de control, todos los datos o antecedentes que tenga sobre los recursos asignados, los programas y los asuntos urgentes por atender o en trámite para que sean asentados en el acta correspondiente.

A partir de la fecha en que se efectúa el nombramiento y una vez formalizada la entrega, y en su caso realizado el acto de toma de posesión, el nuevo funcionario ya puede realizar todas las funciones inherentes al cargo sin necesidad de esperar a verificar toda la documentación entregada, ya que de lo contrario se retrasaría el cumplimiento de las instrucciones giradas por las autoridades superiores; cuenta con un plazo determinado para verificar íntegramente dicha documentación.

Según los artículos quinto y sexto del citado acuerdo,

la verificación del contenido del acta correspondiente deberá realizarse por el servidor público entrante o por el órgano de control interno de la dependencia o entidad de que se trate, en un término no mayor de quince días hábiles, contados a partir de la fecha de entrega y recepción del despacho; durante dicho lapso el servidor público saliente hará las aclaraciones y proporcionará la información adicional que éstos le soliciten [...] En

caso de que el servidor público entrante descubra irregularidades durante el término señalado en el artículo anterior, deberá hacerlo del conocimiento del órgano de control interno de la dependencia o entidad correspondiente, para que se aclaren por el servidor público saliente, o en su caso, se proceda de conformidad al régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Si el servidor público entrante, no procediera de conformidad al párrafo anterior, incurrirá en responsabilidad.¹³

En este sentido, el servidor público saliente no queda relevado de las responsabilidades, faltas u omisiones en que hubiere incurrido durante el desempeño de sus funciones en el empleo, cargo o comisión, sino que deberá aclarar todo lo relacionado a su actuación y entrega si es que fuere requerido para ello.

A continuación se presentan los documentos y trabajos que deberá recabar el representante del órgano interno de control para la integración del expediente de entrega de acuerdo con el acta administrativa en mención:

1 Arqueos

Si en la dependencia de que se trate se manejan fondos (de cualquier naturaleza; caja general, caja chica, pagaduría habilitada, recepción de ingresos por multas, cooperación, derechos, etc.), se procederá de inmediato a practicar arqueo del efectivo en existencia, así como de los documentos que justifiquen cualquier egreso o disposición de las administraciones o ingresos, incluyendo documentación pendiente de contabilizar o de rendir a otras áreas de control. Si no hubiere fondos en efectivo, se solicitará una constancia.

2 Conciliaciones bancarias

Si en las funciones de quien entrega o quien recibe se incluyera manejo de cuentas bancarias, deberá procederse a lo siguiente:

Notificación de cambio de firma a la institución bancaria.

Solicitud de los estados de cuenta a la fecha de la entrega.

Solicitud y verificación de las conciliaciones correspondientes, o efectuarlas si la importancia así lo amerita.

3 Corte de caja

Para conocer con exactitud los saldos a la fecha de la entrega, se procurará obtener la conciliación a la fecha del corte. Sólo en casos excepcionales ésta será preparada por personal de la Dirección de Auditoría.

4 Arqueo de formas oficiales foliadas y/o valoradas

Se efectuará en los casos que las hubiere.

5 Documentación que se solicitará:

¹³ Acuerdo, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de septiembre de 1988, p. 78.

Se darán instrucciones por medio de un memorando para la elaboración de toda la documentación que servirá para la entrega definitiva, misma documentación que deberá reunir determinados requisitos.

6 Verificación de la documentación

Sobre la documentación proporcionada por la dependencia cuya jefatura es motivo de la entrega, se procederá a efectuar la verificación selectiva y necesaria, dependiendo de la naturaleza de la misma.

7 Notificaciones

Notificación del cambio de funcionarios a las demás áreas de la dependencia y en su caso, a las autoridades y comercio de la localidad en la que tenga influencia el funcionario que entrega.

8 Responsabilidades

De ser necesario y previa comunicación con el supervisor, se procederá al levantamiento de la o las actas administrativas de responsabilidades que sean necesarias para hacer constar actos irregulares por parte del funcionario saliente.¹⁴

Por considerarlo de gran importancia, en el apéndice de este trabajo se transcribe el contenido del modelo o guía para la elaboración de actas administrativas de entrega-recepción, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de septiembre de 1988, visible a fojas 80 a 88, mediante la cual se establecen los elementos esenciales de dicho acto, los requisitos fundamentales, las personas que intervienen en el mismo, así como la necesaria presencia de un representante del órgano interno de control de la dependencia o su equivalente en las entidades paraestatales, para intervenir conforme a las atribuciones que establece el reglamento interior de la propia dependencia o el ordenamiento por el que se crea la entidad.

Dicha acta contempla en su contenido ocho capítulos específicos, en los cuales deberá detallarse la situación programática de la dependencia o área de que se trate, la situación presupuestal asignada a la unidad administrativa, así como el presupuesto destinado para programas especiales, los estados y los recursos financieros, materiales y humanos; de igual forma, se incluye un capítulo importantísimo referente a los asuntos en trámite, en el cual deben enlistarse todos aquellos asuntos que a la fecha de la entrega-recepción se encuentren pendientes de algún trámite; ante lo cual deberán quedar debidamente registrados con número y fecha del escrito, remitente, asunto y estado que guarda su trámite y un capítulo final referente a otros hechos, en el que se hará la manifestación por parte de quien entrega de haber proporcionado sin

¹⁴ Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada, *op. cit.*, pp. 88-89.

omisión alguna todos los elementos necesarios para la formulación del acta administrativa, manifestando también que los anexos que correrán agregados forman parte de la misma y se firman todas sus fojas para su identificación y efectos legales.

La suscripción de la referida acta entrega-recepción no libera de responsabilidad a la persona que entrega los recursos, bienes y activos de la dependencia por presuntas irregularidades que pudieran llegar a encontrarse, y en su caso pueden fincarse responsabilidades directas determinadas por la autoridad competente, en este sentido quien recibe; lo hace con las reservas de la ley, contando con 15 días para solicitar aclaraciones al funcionario saliente acerca de los recursos recibidos.

Es importante que en todos los actos de nuestra vida revisemos cuidadosamente tanto lo que firmamos como lo que damos a firmar; en este sentido, la pulcritud de una entrega y el antecedente que dejemos finalmente en la unidad administrativa, dependerá de la entrega que formulemos. Siguiendo meticulosamente cada uno de los pasos que se acaban de mencionar, puede asegurarse un cambio de administración que no represente ningún problema para quien entrega la titularidad de un área específica en la administración pública.

Coincidimos con lo dicho por Chanes, a manera de reflexión:

Es pertinente desarraigar la ilusión de que basta el texto constitucional para alcanzar el desarrollo y el goce efectivo de los derechos humanos individuales y de los sociales. Es insuficiente la renovación del orden jurídico o la modernización administrativa; se precisa fundamentalmente su acatamiento y de acciones cotidianas de autoridades y ciudadanos, de servidores públicos y habitantes del país. Esto es tan evidente que se olvida mencionarlo y sobre todo cumplirlo.¹⁵

Durante el ejercicio del encargo público

Es prerrogativa del ciudadano ser nombrado para cualquier empleo, cargo o comisión; por tanto, asumir la titularidad de un encargo público debe representar para el servidor público una gran satisfacción personal y profesional. Se ha puesto en sus manos la gran responsabilidad de coordinar los esfuerzos de un área de la administración pública, ante lo cual debe velar por cumplir y hacer cumplir los postulados constitucionales en el área que le corresponda.

¹⁵ José Chanes Nieto, *Administración y política*, *op. cit.*, p. 45.