

Adicionalmente a la responsabilidad social, los funcionarios públicos desde

el presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.<sup>16</sup>

Como podemos ver, cualquier servidor público que desempeñe alguna función, empleo, cargo o comisión debe recibir una remuneración acorde con la responsabilidad que tenga encomendada. Nadie puede prestar servicios al Estado sin el pago justo por su trabajo; lo contrario llevaría a utilizar los servicios que brinda una dependencia pública para el beneficio personal, y obtener una retribución ilegal en perjuicio de la ciudadanía que debe recibir servicios gratuitos.

Conforme a la interpretación del precepto antes mencionado, está prohibido asignar responsabilidades en una dependencia pública a una persona que no reciba la justa retribución por su trabajo; su incumplimiento puede derivar en un procedimiento administrativo, y en su caso, según el daño causado, en uno penal. "Cuando los servidores públicos encargados de vigilar el cumplimiento de una norma se corrompen y se llega a consolidar una mafia, puede ocurrir que la normatividad pierda su razón de ser a los ojos de la sociedad".<sup>17</sup> Esta norma no debe ser en ningún momento excepción que contravenga incluso una violación de garantías individuales por un mero engaño a un ciudadano y mal uso de las atribuciones conferidas.

A fin de evitar desvíos que por acción u omisión pudieran gestarse en la administración pública, "todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen",<sup>18</sup> acto que sin duda los debe obligar irremediamente a ser los primeros en cumplir las leyes.

Éste es uno de esos pocos artículos en que se conserva casi hasta gramaticalmente la concepción de todos nuestros congresos constituyentes respecto de una sensible formalidad constitucional: la protesta; en este sentido,

resulta conveniente intentar que se conozca la trascendencia cívica que tiene el acto de protestar el desempeño de un cargo público, porque al menos quedará en la conciencia del

<sup>16</sup> Constitución Política, artículo 127, México, Porrúa.

<sup>17</sup> José Octavio López Presa, *op. cit.*, p. 94.

<sup>18</sup> Constitución Política, artículo 128, México, Porrúa.

funcionario o empleado el hecho de que al realizarlo contrae con la nación una obligación fundamental y necesaria... Para nosotros representa la jura o protesta de guardar nuestra Constitución política y nuestras leyes: un sentimiento de respeto al simbolismo que de ella emana y la proyección normativa de la vida nacional que su conjunto dispositivo comprende, pues independientemente del contenido semántico de estas voces, su objetivo es afirmar el espíritu nacional y la unidad que debe prevalecer en toda realización de una actividad pública destinada al bien común y no al privado de quien la ejerce.<sup>19</sup>

La protesta de guardar y hacer guardar la Constitución por todos los funcionarios públicos reviste trascendental importancia, ya que de este compromiso se deriva el éxito o el fracaso de un gobierno: del cumplimiento o de la simulación, del entusiasmo o la apatía de quienes han sido seleccionados para velar por que el mandato constitucional en todos sus órdenes se cumpla irrestrictamente, pues de no ser así nuestra Constitución sería letra muerta.

Como hemos podido ver, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no es una ley desarticulada de la Constitución, sino que se hace presente en el desarrollo cotidiano de las actividades del Estado; el cumplimiento de las responsabilidades encomendadas a un servidor público no debiera ser causa de reconocimiento si lo consideramos como una obligación constitucional y como trabajo aportado por pago recibido; sin embargo, el ser humano requiere ciertos estímulos en todos los órdenes de su vida para actuar en estricto apego a la legalidad; de ahí que se debe reconstruir la escala de valores éticos que debe permear toda la administración pública, pues la función pública se debe realizar bajo el convencimiento de lo que se está haciendo y del compromiso asumido ante el pueblo, más que por obligación de cumplir para no ser sancionado por la Secretaría de la Función Pública.

En este sentido, cumplir cabalmente con las atribuciones y facultades que confieren las disposiciones legales reglamentarias es de suma importancia para que el trabajo realizado se traduzca en beneficios concretos a la ciudadanía, elemento fundamental en este mundo de regulaciones gubernamentales.

Los funcionarios públicos actúan en un contexto nuevo y cambiante, son objeto de un mayor control público y de mayores exigencias ciudadanas... Aunque las reformas de la gestión pública han producido importantes resultados en términos de eficiencia y efectividad, algunos de los ajustes pueden tener efectos no buscados sobre la ética y las normas de conducta.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Santiago Barajas Montes de Oca, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, p. 320.

<sup>20</sup> *La ética en el servicio público*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Madrid, 1997, p. 56.

Atender con prontitud los reclamos ciudadanos y darles una solución apegada a derecho, justa, expedita y apegada a principios éticos es y debe ser el compromiso del Estado.

El cumplimiento de lo anterior se encuentra íntimamente ligado con la entrega-recepción. En ello estriba la importancia de haber recibido el despacho bajo la suscripción de un acta debidamente circunstanciada, ya que el beneficio de ella se verá en el momento en que se deban atender los asuntos prioritarios o más urgentes, los de término o que su desfasamiento pudiera derivar en un incumplimiento, omisión o responsabilidad administrativa.

El acta administrativa de entrega-recepción contiene puntos de trascendental importancia para dar continuidad a las responsabilidades y asuntos que se encuentran en trámite. La situación programática y presupuestal, así como los recursos humanos y materiales con que se cuenta para el desarrollo de los programas, son ejes vertebrales de la entrega, ya que de su contenido se conocerá el programa autorizado de trabajo para la unidad administrativa de que se trate, los avances de las actividades por programa, el presupuesto asignado, sus modificaciones, las afectaciones y los capítulos en que se han aplicado.

La revisión detallada de estos rubros, así como la de asuntos en trámite, son elementos que cualquier funcionario requiere conocer de inmediato para dar continuidad a los programas y actividades cotidianas de la dependencia o unidad administrativa, ya que un cambio de funcionarios por ningún motivo debe afectar o detener la marcha normal de la institución, pues ello afectaría a la ciudadanía que menos que nadie debe padecer por el cambio o reajuste de las políticas internas.

Es recomendable que cuando se reciba una unidad administrativa en que se manejan recursos financieros a gran escala, se solicite al órgano interno de control, o en su caso a un despacho de contadores o auditores externos, una auditoría contable y financiera, la cual consiste en una revisión de los libros y registros de contabilidad, así como en el estudio y evaluación del control interno y en el procedimiento contable administrativo basados en técnicas de auditoría (normas y procedimientos de auditoría), con la finalidad de:

- Salvaguardar los activos;
- Obtener información correcta, segura y oportuna;
- Promover la eficiencia de operación;
- Adherirse a las políticas prescritas por la Dirección;
- Complementar las disposiciones legales para la mejor función de sus operaciones.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada, *op. cit.*, p. 61.

Al tomar posesión, es común reestructurar o modificar los mecanismos o sistemas de trabajo implementados por el antecesor; se busca un conocimiento más profundo de alguna sección de operación, y en su caso, corregir deficiencias, lo cual se logra detectando irregularidades con la intervención del órgano interno de control de la dependencia.

En los aspectos contables y financieros normalmente se pueden generar fraudes y anomalías que pudieran afectar los intereses institucionales. Al asumir el cargo ningún funcionario público debe confiarse de lo que se le dice o se le informa; debe profundizar en todos los aspectos que puedan interferir en la adecuada marcha de la dependencia o área a su cargo, ya que el principio de la honestidad de las personas debe reflejarse en los hechos y no sólo en las palabras de toma de posesión. Desafortunadamente, en la actualidad, como hemos podido comprobarlo a través de los diversos medios de comunicación, existen desviaciones de recursos que a simple vista no son detectables; es labor de la auditoría que se practique detectarlos. Por un lado, es una labor preventiva de la Secretaría de la Función Pública, y por el otro, un deslinde de responsabilidades de los funcionarios entrantes, ya que si no se detectan a tiempo las irregularidades, y en su caso denunciadas a tiempo, por omisión se puede incurrir en responsabilidad.

Ya que hablamos de la labor preventiva de la Secretaría de la Función Pública, conviene decir que estas revisiones pueden ser solicitadas por el nuevo titular; no obstante, no se debe perder de vista que por programa de trabajo, los órganos internos de control realizan anualmente una serie de revisiones a las áreas consideradas como críticas, a las cuales se les da prioridad; sin embargo, también a las áreas más tranquilas, y las que menos problemas dan, también se les practican revisiones, pues, reitero, no hay que confiarse, ya que donde menos se espera saltan las irregularidades y muchas veces las más graves y las que más daño causan.

En virtud del carácter integral de la auditoría, es indispensable que las diversas instancias que participan en la misma asuman la responsabilidad de garantizar que cada auditoría sea ejecutada por personal con perfil y la experiencia necesaria; que se preserve su independencia; que se cumpla con las normas aplicables a la auditoría y que se sujete a un programa de capacitación, de autoevaluación y de revisión externa de control de calidad.<sup>22</sup>

Es importante resaltar el hecho de que las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal o local y del sector paraestatal realizan cuantiosas inversiones en construcción de obras, lo que implica la celebración de licitaciones

<sup>22</sup> *Manual de auditoría pública, op. cit.*, p. 82.

para adjudicación de obras, así como la adquisición de insumos, instrumental diverso, equipo, maquinaria o bienes, entre otros.

Las adquisiciones o la asignación de obras a empresas o personas físicas específicas requiere ajustarse a las disposiciones de la ley; su inobservancia puede ser motivo de una investigación que pudiera derivar en una denuncia penal, con independencia de las sanciones administrativas derivadas de un procedimiento administrativo cuyas consecuencias pudieran ser la destitución del empleo, cargo o comisión de un funcionario público, la inhabilitación y, en su caso, una sanción económica.

La intervención de los órganos internos de control en los procedimientos de licitación es de trascendental importancia, ya que da al titular de la dependencia la certidumbre de que en la asignación que se haga o la adquisición de bienes o servicios se estará ajustando al marco legal establecido. Nunca se debe confiar totalmente en los subordinados; la confianza debe existir, pero todo en la vida tiene sus límites y por acciones u omisiones de un subordinado el titular puede incurrir en responsabilidad por falta de supervisión.

No obstante que las asignaciones se pueden hacer por concurso, también se pueden realizar de manera directa, pero no por tener esa facultad se debe confiar en que no intervienen los órganos de control interno, ni se debe abusar de la circunstancia para adjudicar un contrato a una persona o empresa que no reúna la capacidad en cuanto a recursos financieros, humanos y materiales para cumplir correctamente con el objetivo del contrato.

Además, se debe tener cuidado de verificar las condiciones generales de contratación, como pagos, tiempos, obligaciones del contratista, etc., así como las especificaciones técnicas y los tiempos de entrega.

De igual manera, es recomendable solicitar oficialmente al órgano interno de control, después de tomar el cargo, que realice las auditorías operativas a cada una de las áreas que integran la dependencia o unidad administrativa de que se trate, las cuales "están orientadas a la revisión, examen y evaluación de la planeación de la función y de los controles internos operativos que la regulan con objeto de que aseguren economía y eficiencia en la programación, y manejo y salvaguarda de recursos para el adecuado cumplimiento de los objetivos",<sup>23</sup> con el objeto de determinar si cuentan con controles suficientes para operar con eficiencia.

No hacerlo retardaría la detección de posibles desfases, retrabajos o descontrol en dichas áreas, pues cuando ocurren cambios el personal puede aprovechar la ocasión para destruir u ocultar información básica que impida el cumplimiento de

<sup>23</sup> *Manual de auditoría pública, op. cit.*, p. 90.

las funciones y los programas bajo la normatividad y las políticas autorizadas, tanto para hacerse indispensable y evitar un cambio de adscripción o ser relevado por nuevo personal, como para reducir responsabilidades y pasos que cumplir en la realización de ciertos trámites, lo que podría originar inercias y desfases de tiempos en perjuicio de la institución y del servidor público.

Su inobservancia motivará que el órgano interno de control realice las auditorías de acuerdo con su programación como una labor preventiva. Debe tenerse en cuenta que este tipo de trabajos se encuentran comprendidos dentro del programa anual de auditorías que se presenta de manera global al secretario de la Función Pública al inicio de cada año.

El objetivo de esta acción es incrementar la eficiencia y eficacia de operación en las diferentes áreas de trabajo, coadyuvando al mejor aprovechamiento y utilización de los recursos. Estas auditorías se abocan a la revisión de las áreas de operación de una institución; sus resultados permitirán determinar si se cuenta con los controles suficientes para realizar con eficiencia los objetivos y las metas del área de que se trate, así como detectar dispendios y, en consecuencia, reducir gastos para incrementar la productividad.

Los resultados de una auditoría son evidentes cuando se logra la simplificación de ciertos procesos administrativos, el aprovechamiento de esfuerzos de personal en la realización de otras actividades y la implantación de un sistema de información, para que las autoridades y quienes los operan tengan bases reales para una mejor toma de decisiones y, en consecuencia, un mejor manejo administrativo de las funciones que les han sido encomendadas.

Puede decirse que las personas que realizan estas auditorías deben ser positivas y pacientes para detectar áreas de oportunidad que ayuden a aumentar eficiencia y eficacia en los controles operacionales y en la realización de las propias operaciones.

Se pone el acento en estos aspectos con la finalidad de que las áreas de planeación de las dependencias designen el personal suficiente para la realización de estas funciones y para no esperar a que los órganos internos de control formulen observaciones que pueden evitarse desde el principio.

Finalmente, como ya lo afirmamos, es muy importante que todos los servidores públicos de una dependencia o área estén preparados para las revisiones programadas del órgano interno de control, que mantengan en orden y al día los informes y programas, pues tales revisiones son las que sin mediar requerimientos de autoridades o dependencias se consideran necesarias, ya que su finalidad es evaluar el desarrollo general de las dependencias.

### Al concluir un encargo público y después

Nuevamente retomaremos el punto acerca de la entrega-recepción, aspecto de suma importancia para un funcionario público, ya que de este momento dependerá en mucho la evaluación que se haga de su gestión. Estar al frente de un despacho o cargo público representa un desgaste no sólo para el servidor público saliente, sino para todo un equipo de trabajo y en especial para una parte del engranaje de la administración pública.

Una entrega descuidada por parte del funcionario saliente y de las personas que le apoyaron durante su gestión y que integran la estructura que se releva, puede significar la neutralización de los avances alcanzados durante la gestión que concluye y no dejar en claro los beneficios logrados para que éstos se continúen; por ello es común que quien asume un cargo, supone que está descubriendo el hilo negro, y por la falta de claridad en la entrega desdeña cualquier avance o beneficios obtenidos por la administración que concluyó.

Salir de la dependencia bien o mal depende en mucho de la forma en que se manejaron los recursos y los programas, y de que durante la gestión regularmente se tuvo el cuidado de poner orden, establecer mecanismos de control y seguimiento, o en su caso, como ya se dijo al tomar posesión, se tuvo la precaución de detectar áreas críticas en la estructura; no haber cuidado estos aspectos implica que por más esfuerzos desplegados durante el tiempo del encargo se deja una sensación de no haber cumplido con diligencia. Regularmente los finales tienen un aire de desgano, sea porque la salida fue obligada y la entrega deba realizarse en cuestión de horas o porque cuando se va a ocupar otra responsabilidad ya no da tiempo de elaborar los informes necesarios, y al vapor se elabora el acta correspondiente, pero sin los soportes debidamente verificados en cuanto a que contengan realmente la información contundente para la entrega.

Es importante que desde el inicio se tengan en cuenta las previsiones mencionadas para evitar desgastes de última hora, principalmente, dejar constancia de los logros y avances gubernamentales que en conjunto puedan tenerse como dependencia gubernamental, dejando a un lado las situaciones de tipo personal.

Si durante el ejercicio de la función pública, como responsable o titular de un área, trátase de alto nivel o de un departamento, siempre se actuó bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia —que deben regir en el servicio público— se puede tener la seguridad de que al final se entregaran buenas cuentas tanto a la persona que ocupará el puesto vacante y la titularidad del área correspondiente como a la sociedad que le dio la oportunidad, a través del poder Ejecutivo, de servir al país.

Finalmente, debemos tener presente que el adecuado cumplimiento del servicio público debe ser considerado por los funcionarios como una actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas fundamentales, sujetas a un régimen de derecho del cual no deben apartar su actuación bajo ninguna circunstancia. Recordemos que conforme al artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Función Pública prevé las sanciones, las cuales prescriben en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido, o al momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo. Tratándose de infracciones graves, el plazo de prescripción es de cinco años.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que el Estado podrá requerir de los servidores públicos el pago de la indemnización que se haga a los particulares en vía de indemnización por daños o perjuicios; esto es, que la dependencia donde haya prestado sus servicios el servidor público podrá demandarle por la vía civil el pago antes mencionado.

De lo anterior se concluye que independientemente de que se haga formal entrega de un cargo público, las acciones de la Secretaría de la Función Pública no cesan con el despido, la renuncia, el cese o cualesquiera otros motivos por los que se deje un encargo público; si se incurrió en alguna acción u omisión que a juicio de dicha secretaría o de la dependencia merezca sanción, el ex servidor público podrá ser citado para que responda por los hechos que se le atribuyan. Claro está, con las garantías que la misma ley prevé.

De esta forma, concluimos afirmando que vivimos en un Estado de derecho en el cual tanto autoridades como ciudadanía debemos aprender a respetar la ley para evitar sanciones administrativas, o penales, y en su caso, para responder civilmente por los daños que eventualmente se causaren, así como sanciones del orden penal que incluso impliquen la privación de la libertad.

una simple falta, según sea de perversidad y malicia, o de simple ineptitud"; por ello, el Estado ha establecido órganos competentes con atribuciones específicas para separar a los funcionarios públicos que no cumplan con las responsabilidades inherentes al cargo que les ha sido confiado.

Leyes, causas, excepciones y consecuencias por las que un servidor público puede ser sujeto de una responsabilidad durante el desempeño de sus funciones en la administración pública, son los aspectos totales de la reglamentación en la esfera del control administrativo, así como las labores de fiscalización que realiza la Auditoría

José María Luis Mora. "Discurso sobre las variaciones constitucionales que pueden hacerse en orden a la responsabilidad de los funcionarios", en *Obras completas. Política*, México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, s.f., 1986, pp. 254 y ss.