Responsabilidades Administrativas y Elecciones. La legalidad como camino para la responsabilidad pública

Primera edición, 2008.

D.R. © **SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**
Insurgentes Sur 1735; 01020, México, D.F.

Se autoriza la reproducción parcial de esta obra, sin fines de lucro y citando la fuente.

ISBN 970-653-086-X

Impreso en México – Printed in Mexico

Secretaría de la Función Pública

SALVADOR VEGA CASILLAS
Secretario de la Función Pública

RAFAEL MORGAN RÍOS
Subsecretario de Control y Auditoría de la Gestión Pública

ELIZABETH OSWELIA YAÑEZ ROBLES
Subsecretaria de Atención Ciudadana y Normatividad

JOSÉ MANUEL MINJARES JIMÉNEZ
Subsecretario de la Función Pública

GLORIA DEL CARMEN MUÑOZ LEÓN
Oficial Mayor

JUAN MARCOS GUTIÉRREZ GONZÁLEZ
Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control

BENJAMÍN G. HILL MAYORAL
Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción

PAULINA GROBET VALLARTA
Titular de la Unidad de Vinculación para la Transparencia

ALICIA CÁRDENAS CEJA
Directora General de Comunicación Social

Índice

Prólogo

Introducción

Dilema introductorio p. 11

Cultura de la legalidad p. 13

Rendición de cuentas y transparencia p. 27

La aplicación de las responsabilidades administrativas en contextos electorales p. 48

Dilema integrador p. 66

Ejercicios p. 68

Puntos clave p. 71

Notas

Anexo

Prólogo

Para el Presidente Felipe Calderón Hinojosa los retos de la administración pública son grandes y no permiten demora. Exigen hacer del gobierno un aliado efectivo de los mexicanos para alcanzar mejores niveles de vida.

Esto conlleva el compromiso de transformar a la administración pública para que ésta responda a resultados y no a procesos; transformar y fomentar estratégicamente una cultura de cero tolerancia a la corrupción y de alta responsabilidad en los asuntos públicos.

Implica elevar la eficiencia y la orientación tanto de las instituciones como de los servidores públicos, a fin de incrementar su capacidad de entregar resultados de valor a los ciudadanos con el máximo aprovechamiento de los recursos públicos disponibles.

En este sentido, es fundamental arraigar entre el cuerpo de servidores públicos una plataforma de principios para que, en todo momento, desempeñen sus funciones en un marco de honestidad, eficacia, transparencia y estricto apego a la ley.

Partiendo de esta premisa, la Secretaría de la Función Pública presenta a ustedes la guía "Responsabilidades Administrativas y Elecciones". Los casos y las reflexiones que propicia hacen de esta publicación un novedoso prontuario que contribuye a que el servidor público se desempeñe en todo momento, y especialmente en periodos electorales, bajo criterios de honestidad, imparcialidad y legalidad.

Esta orientación del servicio público, imprescindible en un régimen democrático que tiene a la ciudadanía como su eje de acción, hace énfasis en señalar con carácter preventivo las responsabilidades administrativas del servidor público, poniendo en segundo término el carácter sancionador o punitivo.

Hoy más que nunca es un imperativo asegurar que nuestro país cuente con un servicio público moderno, en quien el Estado deposita su confianza, donde no haya margen para el despilfarro, la corrupción o la ineficiencia en el manejo de los recursos con que cuenta, que al final del día son de la misma sociedad.

Por ello, los invito a la lectura de la presente Guía, la cual aporta valiosos elementos técnicos y culturales que obran como facilitadores y promotores del desempeño ético y como inhibidores de conductas indeseables en la función de gobierno.

SALVADOR VEGA CASILLAS
SECRETARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Introducción

En los últimos años, México ha llevado a cabo grandes esfuerzos por consolidar el servicio público a través del establecimiento de mecanismos de profesionalización, vigilancia y seguimiento; promovidos tanto por la administración pública como por organizaciones sociales.

Actualmente, la sociedad es más participativa y exige legalidad, transparencia y rendición de cuentas a quienes laboran en la administración pública. Es así como el servidor público se encuentra comprometido a ejercer correctamente sus funciones, con el fin de responder a la credibilidad y confianza que la sociedad ha depositado en ellos.

Una parte fundamental de su desempeño se pone en práctica durante todo proceso electoral, pues sus acciones fomentan el desarrollo confiable y transparente de las elecciones. Por esta razón, la Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Vinculación para la Transparencia, ha elaborado esta Guía con el objetivo de que el servidor público analice la importancia del cumplimiento de sus deberes dentro del contexto electoral, así como las consecuencias de no hacerlo, es decir, de su responsabilidad administrativa, para lograr una actuación profesional, legal y transparente.

Es de gran interés para esta dependencia que el servidor asuma los principios de legalidad, rendición de cuentas, transparencia y honradez como parte de sus actividades cotidianas, en especial durante los periodos electorales.

Esta Guía se centra en las responsabilidades administrativas del servidor público. Aquí no se pretende describir todas las obligaciones que le son impuestas en

la ley, sino hacer un análisis de cómo el incumplimiento de éstas incide en el contexto electoral, poniendo énfasis en principios o valores que el servidor público debe interiorizar para contribuir al fortalecimiento de la democracia.

Uno de los temas que se desarrollan en esta Guía es la cultura de la legalidad. Cualquier ley para que sea acatada debe de conocerse primero; es por eso que se destaca la importancia de su conocimiento, difusión, consenso y aceptación por parte de quienes estarán sujetos a ellas. Una cultura de respeto a la ley traerá como resultado un mejor orden y convivencia social.

En este documento también se abordan la rendición de cuentas y la transparencia como elementos inherentes al ejercicio responsable y democrático del servicio público. La rendición de cuentas es el mecanismo que lo obliga a explicar los actos que se relacionan con su desempeño profesional ante la sociedad y a aceptar responsabilidades sobre los mismos; en caso de incumplimiento, este principio establece sanciones que van desde las administrativas hasta las penales.

La transparencia tiene una estrecha relación con los mecanismos de rendición de cuentas ya que implica una apertura de la información que se maneja dentro de la administración pública, con el fin de colocarla al alcance de los ciudadanos.

La rendición de cuentas y la transparencia contribuyen a que el servidor público sepa que de alguna manera está vigilado y que puede ser sancionado en caso de incurrir en una irregularidad.

Es así como las responsabilidades administrativas mantienen un estrecho vínculo con la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas, ya que son un medio de control del ejercicio de la función pública.

Esta Guía busca que se abra un espacio para la reflexión y el diálogo; es por eso que se incluyen preguntas, casos y dilemas que tienen como fin que el servidor público analice y cuestione su desempeño cotidiano, contemplando siempre la responsabilidad que tiene frente a la sociedad.

Se espera que tanto el contenido como los ejercicios contribuyan a que en todo momento, y en especial durante las elecciones, el servidor público actúe guiado por los principios, valores y obligaciones que rigen su actuación.

Unidad de Vinculación para la Transparencia
Secretaría de la Función Pública
Enero de 2008

Dilema introductorio

Pintando la corrupción

Aprender sin reflexionar es malgastar la energía.
Confucio

Antes de empezar la lectura de esta Guía, te invitamos a que reflexiones, analices y tengas una actitud crítica ante la siguiente situación, que se desarrolla en un contexto electoral.

Moisés es jefe de departamento del almacén de pinturas en una dependencia de la Administración Pública Federal; es el encargado de solicitar la pintura necesaria a la dirección de recursos materiales de la dependencia, así como de autorizar su distribución a las diversas áreas de la dependencia que la necesitan.

Haciendo uso de su puesto y autoridad, Moisés firma la salida de unos botes de pintura que supuestamente son para pintar la fachada de un edificio de la dependencia; sin embargo, ordena a Antonio, su subalterno, que los lleve en un vehículo de la institución a la sede de un partido político, pues los utilizarán para pintar bardas, con el fin de publicitar la campaña electoral de un candidato a diputado, que además es compadre del hermano de Moisés.

Para convencer a Antonio, Moisés le dice que nadie se enterará, pues alterará la solicitud de pintura en otras áreas y cuando su jefe inmediato pida el control de salidas, no se percatará del faltante. Además, que si lo hace, se puede tomar todo el viernes para descansar con su familia y que le dará cinco despensas de las que le regale el candidato por sus servicios.

Antonio le comenta a su jefe que no quiere hacerlo, aunque se trate del candidato por el que piensa votar, ya que lo que le pide es un acto ilegal y antidemocrático. Moisés le asegura que es la oportunidad de quedar bien con la persona que seguramente ganará la elección, y que si no acepta, lo despedirá para sustituirlo por una persona que esté dispuesta a colaborar con él de forma incondicional.

Antonio accede a llevar la pintura y decide no informarle a nadie sobre lo sucedido, pues su jefe lo amenazó diciéndole que si comentaba algo se arrepentiría.

EJERCICIO

Responde las preguntas y coméntalas con algunos de tus compañeros para que te enriquezcas con otros puntos de vista.

¿Qué es más importante, mantener tu trabajo o respetar la ley? ¿Por qué?
Con base en tu experiencia profesional, ¿cuáles normas y principios relacionados con el servicio público fueron violados por Moisés?
¿Cómo hubieras reaccionado si estuvieras en el lugar de Antonio?
¿A qué instancias institucionales pudo acudir Antonio en lugar de acceder a la petición de Moisés?

Cultura de la legalidad

> Una sociedad está bien ordenada no sólo cuando fue organizada para promover el bien de sus miembros, sino cuando está eficazmente regulada por una concepción pública de justicia.
>
> **John Rawls**[1]

Legalidad como valor fundamental de la democracia

Para que una sociedad pueda ser considerada como democrática y logre los fines económicos, políticos y culturales que se plantea, necesita de una serie de elementos fundamentales como el equilibrio entre poderes públicos; la creación de un sistema de partidos competitivo; elecciones transparentes y confiables; ciudadanos libres y autónomos; servidores públicos responsables y comprometidos con su función pública y social, así como una opinión pública bien informada.

Si hacemos una analogía de la sociedad democrática con un edificio, sus cimientos y estructura estarían conformados por las normas jurídicas y las instituciones; los gobernados y gobernantes serían sus habitantes, mientras que los principios o valores democráticos serían sus aspectos arquitectónicos y de diseño.

Esta analogía permite resaltar el hecho que se puede tener un edificio bien construido en términos estructurales, ser habitado por una diversidad de personas con creencias y valores distintos, pero sin una distribución funcional y armónica de los espacios, acabados, mobiliario y accesorios, difícilmente sería una edificación agradable para vivir.

Siguiendo esta idea, la legalidad, entendida como el cumplimiento de las normas jurídicas, es el valor esencial para la convivencia placentera y ordenada al interior

del edificio; en cuanto ésta desaparece o se ve afectada, los problemas en su estructura comienzan a agravarse, aumentando las posibilidades de derrumbe de una parte o de la totalidad del edificio.

En este sentido, el principio de legalidad se convierte en el elemento fundamental para que las normas, creadas por la propia sociedad a través de sus representantes electos democráticamente, se cumplan de manera satisfactoria; de no ser así se ponen en riesgo el conjunto de principios democráticos y valores éticos como la libertad, igualdad, tolerancia, certeza, solidaridad, justicia, participación social, equidad de género, seguridad, respeto, honestidad, entre otros. De ahí que cualquier situación en donde la legalidad se vea afectada, impactará en mayor o menor grado al resto de valores democráticos.

Construcción de una cultura de la legalidad

La cultura de la legalidad se puede definir como el conocimiento que una sociedad tiene de sus derechos y obligaciones. Este conocimiento se consigue a través de las acciones y esfuerzos de instituciones públicas y organizaciones sociales que promueven el contenido y los alcances de las normas jurídicas y que además, muestran los beneficios sociales e individuales que se tienen al cumplir las leyes o reglas establecidas.[2]

La cultura de la legalidad comienza con el proceso de "socialización" de las normas jurídicas, morales y de convivencia social; esto es, cuando se transmiten los mandatos y reglas que se deben cumplir al momento de relacionarse unas personas con otras. Esta socialización busca establecer una sana convivencia mediante el respeto a las normas formuladas por la propia sociedad, ya sea en el ámbito jurídico, moral o social (reglas de cortesía, hábitos, costumbres, tradiciones, etcétera).

Información relevante

Ninguna democracia podrá consolidarse si la legalidad no está plenamente asentada en la vida diaria de sus ciudadanos.

En este proceso de socialización intervienen con distinta intensidad factores psicológicos, familiares, culturales e ideológicos, aunque siempre con el mismo objeto: lograr que el individuo identifique cuáles son las acciones que se esperan de él, cuáles son las que puede realizar o exigir y cuáles son las que implican una sanción; entendida esta última no sólo como castigo o multa, sino como una consecuencia no deseada por el mismo sistema normativo o por la sociedad. En este proceso intervienen los padres, la escuela, la familia, la amistades, y en general, el círculo cercano de relaciones personales que surgen a partir del momento en que el individuo comienza a interactuar y comunicarse con los demás.

De forma paralela al proceso de socialización, la persona desarrolla un proceso interno –íntimo- en que hace suyas las normas (denominado proceso de "internalización"), mediante el cual jerarquiza, analiza y valora las conductas contenidas en ellas, a partir de su propia convivencia con el mundo exterior y en relación estrecha con sus pensamientos, reflexiones y experiencias. Cuando las personas reflexionan las leyes y las consideran útiles y válidas para el bien de sí mismos y de la sociedad, las hacen suyas, las valoran y las respetan.

En esta fase, la internalización de principios y valores éticos desempeña un rol fundamental en la construcción de la cultura de la legalidad y en el fortalecimiento del sistema democrático; gracias a que estos principios no dependen de apreciaciones personales o colectivas, sino de criterios objetivos, racionales y universales que justifican la realización de una conducta en un

determinado sentido. Es decir, el proceso de internalización se basa en valores éticos universalmente establecidos como la justicia, respeto, tolerancia, solidaridad, honestidad, honradez, etcétera.

Información relevante

La cultura de la legalidad permite construir una convivencia ciudadana tolerante y una vida pública democrática.

La cultura de la legalidad no puede limitarse exclusivamente a la socialización, internalización y cumplimiento de las normas jurídicas, ni a las acciones emprendidas por el gobierno, las organizaciones sociales y los individuos; por el contrario, al momento de evaluar el grado de cultura de la legalidad que existe en una sociedad determinada, se debe tomar en cuenta la forma en que conviven y se desarrollan los distintos valores éticos.

Vista desde esta perspectiva, la cultura de la legalidad no se puede separar de las obligaciones y funciones de los servidores públicos, ya que ellos requieren desarrollarla para fortalecer la estabilidad del gobierno y de la sociedad. La cultura de la legalidad promueve una convivencia social y política marcada por el ejercicio pleno de derechos y el cumplimiento de las obligaciones por parte de quienes gobiernan (administración pública) y de quienes son gobernados (sociedad entera).

En la medida en que se construya y fomente una cultura de la legalidad que colabore en el fortalecimiento de la democracia, será más fácil para las instituciones públicas eliminar los problemas relacionados con el incumplimiento de las normas jurídicas, además, con ello se garantizará que las generaciones

futuras consideren a los principios o valores democráticos como elementos cotidianos de su entorno social y no como elementos "ideales" que no pueden concretarse en el mundo real.

En esta construcción de la cultura de la legalidad, las instituciones públicas y sus funcionarios tienen una responsabilidad ineludible, al ser las instancias responsables no sólo de aplicar y cumplir con la ley en todas sus actuaciones, sino también de prevenir y sancionar las conductas ilícitas. Esto implica el conocimiento de las leyes por parte de todos los servidores públicos.

Este compromiso de las instituciones públicas tiene una mayor relevancia cuando el cumplimiento de las normas jurídicas involucra conceptos como la rendición de cuentas, la transparencia gubernamental y la protección de los derechos fundamentales establecidos en nuestra Constitución, en tratados internacionales y en las constituciones estatales. Cualquier violación a los mismos se convierte en un obstáculo para el desarrollo económico, social y cultural del país y repercute, por ejemplo, en los programas sociales destinados a la educación, la salud o el combate a la pobreza. En estos casos, la falta de mecanismos de rendición de cuentas, la ausencia de transparencia en la gestión pública o la violación a cualquier derecho fundamental, son fenómenos que se traducen en problemas concretos para la población.

EJERCICIO

¿Crees que la cultura de la legalidad deba prevalecer en tu institución? ¿Por qué?

_____

_____

¿Cómo crees que tu institución puede fomentar la construcción de la cultura de la legalidad?

_____

_____

_____

_____

_____

El papel del servidor público en la construcción de una cultura de la legalidad

En la sociedad no hay conducta o hecho que no esté relacionado con el derecho: conducir un auto, viajar en metro, dormir en la vía pública, accidentarse, contraer matrimonio, comprar artículos por teléfono, etc. Todos estos ejemplos tienen una correlación específica con una serie de normas jurídicas en materia de tránsito, transporte público, cultura cívica, seguros, derechos civil y mercantil, respectivamente.

Información relevante

El servidor público que cumple y hace cumplir la ley, da honra y valor a su trabajo.

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta nuestro país es, sin duda, la falta de cumplimiento de las normas jurídicas por amplios sectores de la población. Aunque estas faltas se presenten de forma esporádica o en circunstancias aparentemente irrelevantes como cuando se llega diez minutos tarde al trabajo o se utilizan recursos de la institución para uso personal, afectan tanto al entorno privado como público, y en este último caso, a las instituciones públicas.

La existencia de este fenómeno denominado comúnmente como "crisis de legalidad" tiene sus raíces en diversos factores sociales, culturales, económicos y políticos, y se relaciona con circunstancias nacionales o regionales específicas como el incremento en los índices de impunidad, corrupción y criminalidad; la falta de confianza hacia las instituciones públicas o la descomposición social y familiar. En cualquier caso, este fenómeno pone en riesgo los cimientos y estructura del gobierno democrático[3], entendido este último como la organización política conformada por instituciones regidas por el principio de legalidad, las cuales están comprometidas a garantizar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales y velar por el cumplimiento de las obligaciones y funciones del servidor público.

Incumplir las normas constantemente trae consigo la ineficiencia del gobierno, con efectos perjudiciales para el desarrollo político, económico y cultural de la sociedad. En la medida en que los principios o valores fundamentales mencionados con anterioridad se ven violentados por fenómenos como la impunidad, la corrupción, el acceso desigual y deficiente a la justicia, el ejercicio arbitrario de las funciones públicas, y lo que es más grave, el surgimiento en la ciudadanía de conductas contrarias al buen funcionamiento de las instituciones.

Estas conductas contrarias a la ley, denominadas también como ilícitas o ilegales, no sólo traen como consecuencia sanciones económicas (multa), patrimoniales (embargo), administrativas (inhabilitación) o privativas de la libertad (cárcel); también afectan la confianza y credibilidad en las instituciones públicas, ya sea por los actos irregulares cometidos por sus servidores, o por la ineficiencia en la prevención y solución de dichos actos.

Sin hacer un análisis detallado de los supuestos en que una persona puede caer en una conducta ilícita, a grandes rasgos este tipo de acciones se suelen presentar bajo tres modalidades: por desconocimiento de la ley, por intención o imprudencia, o por valores morales y creencias religiosas contrarios a la norma.

Información relevante

Si bien no se pueden conocer las leyes en todos sus aspectos técnicos, si se pueden entender sus alcances, límites y sanciones en caso de violarlas.

Por desconocimiento de la ley. Como nuestro marco jurídico está conformado por miles de reglas, difícilmente se puede exigir el conocimiento completo de las mismas; ni siquiera los abogados, jueces o legisladores tienen un dominio pleno de todas ellas. Sin embargo, la ignorancia o desconocimiento de las leyes no puede ser argumentada como una causa válida para incumplirlas, menos aún cuando la persona que se encuentra en este supuesto tiene la obligación de conocer su contenido. Por ejemplo, en el ámbito privado si un conductor de un vehículo comete una infracción, no puede alegar el desconocimiento del reglamento de tránsito para que no se le aplique una multa; es su obligación conocerlo. De forma similar, en el ámbito de la administración pública, un funcionario no puede argumentar que no conocía las normas establecidas al momento de incumplir cualquiera de las obligaciones que la ley le impone. Es por ello que el servidor público debe mantenerse en constante actualización y formación profesional, a efecto de no incurrir en alguna falta administrativa o conducta delictiva.

Por intención o imprudencia. Las personas pueden ser responsables de la violación de una norma, ya sea por cometer una conducta prohibida u omitir una obligación. Esta responsabilidad puede efectuarse de forma intencional o imprudencial. La conducta intencional -o dolosa- implica no sólo tener conocimiento del acto ilegal y de las consecuencias, sino también planear de forma racional las circunstancias y elementos de la conducta ilícita. La responsabilidad imprudencial -o culposa- implica realizar una conducta ilícita por causas no previstas por quien la comete, por utilizar mecanismos o llevar a cabo acciones que por su propia naturaleza son riesgosas y pueden producir un daño o accidente; por negligencia, o bien, por no contar con las habilidades, destrezas y conocimientos requeridos para evitarla. Un ejemplo común de estas conductas en el ámbito administrativo se presenta cuando el servidor público, sin tener la intención de hacerlo, elabora documentos con errores u omisiones cuyas consecuencias afectan los derechos de los particulares o el desempeño de la institución en la que trabaja.

Por valores morales y creencias religiosas contrarios a las normas. Sobre este punto, cabe señalar que en los últimos años han surgido diversas demandas sociales orientadas a justificar el incumplimiento de una determinada regla por oponerse a valores morales o creencias religiosas. En estricto sentido, en estos casos el principio de igualdad debe prevalecer sobre la pretensión de la minoría inconforme; es decir, una norma debe estar por encima de lo que la minoría considere como válido por estar en contra de sus creencias religiosas. No obstante, quienes elaboran las leyes pueden establecer supuestos de excepción para un determinado sector de la sociedad u otorgar el derecho de objeción de conciencia bajo ciertas condiciones. Por ejemplo, en algunos países se otorga este derecho a quienes no desean cumplir con el servicio militar por razones ideológicas o religiosas, para lo cual deben cumplir con determinados requisitos y contraprestaciones, como realizar servicios comunitarios.

EJERCICIO

¿Por qué crees que las personas incumplan las leyes, por desconocimiento, por intención o imprudencia y/o por considerar que la ley es contraria a sus valores y creencias? Argumenta tus razones.

Recuerda una situación o conducta que se haya presentado en tu ámbito laboral o en tu vida personal que no se encuentre dentro del marco de la legalidad. ¿Por qué crees que sucedió? ¿Hubo alguna consecuencia que se haya aplicado? ¿Existe alguna ley, norma o costumbre que regule tal conducta? Si no sabes si existe o no una ley, ¿te sentirías más seguro si conocieras de su existencia?

Aunadas a los actos expresamente regulados y sancionados en la ley, hay una serie de **conductas que en sentido estricto no tienen una relación directa con el incumplimiento de una norma pero en cualquier momento pueden detonar conductas que violen el ordenamiento jurídico e institucional.**[4]

En un **primer grupo** de este tipo de conductas se encuentra el **sentido de "conveniencia"** mostrado ante el derecho y la autoridad, el cual está basado en la idea de acatar las normas para no ser sancionado, o porque al hacerlo se recibe un beneficio personal, dejando abierta la posibilidad de incumplirlas cuando la ley no sea favorable. Desgraciadamente, en nuestro país es común ver en la gente este tipo de posturas ante el derecho. Pensemos por ejemplo, en la facilidad con la que los conductores de automóviles se pasan un semáforo o dan una vuelta prohibida cuando no está la autoridad que los puede sancionar o cuando las circunstancias viales así se los permiten. Es decir, basta con que cambien determinadas circunstancias para que la persona decida si cumple o no con las reglas de tránsito, situación que demuestra una baja internalización de las normas jurídicas en relación con los beneficios sociales y colectivos que se obtienen al cumplir siempre con la ley.

El **segundo grupo** de conductas son **aquellas que representan un riesgo futuro para el gobierno y la sociedad, al postular ideas o valores totalmente contradictorios con los principios democráticos**, los cuales pueden derivar en conductas ilícitas. Un ejemplo de estas conductas lo encontramos en simpatizantes de grupos fundamentalistas -guerrilleros o terroristas-, o bien en personas que consideran a la corrupción y al narcotráfico como formas fáciles y rápidas para obtener beneficios. En ambos casos, mientras las personas no participen directamente en las acciones ilegales en estricto sentido no violan ninguna ley, pero esto no significa que no exista en ellos una predisposición a participar en el futuro en actos ilegales.

Frente a este tipo de conductas, la cultura de la legalidad se convierte en uno de los elementos fundamentales de las sociedades contemporáneas, en la medida en que tiene como finalidad lograr que la ciudadanía esté convencida de que la mejor convivencia social proviene del cumplimiento de las normas y valores democráticos.

Cualquiera que sea el contexto en que la norma se incumple o se contraviene, el gobierno debe actuar para prevenir este tipo de conductas y sancionar las acciones ilícitas que ya fueron cometidas. De allí la importancia de contar con servidores públicos que actúen bajo el principio de legalidad para no incurrir en conductas ilícitas.

En este sentido, el servidor público tiene un rol fundamental en la construcción de la cultura de la legalidad, en virtud de que ésta comienza con las personas responsables de aplicar y de salvaguardar las normas jurídicas. Para cumplir con este fin, el funcionario tiene como guías fundamentales de su conducta los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

EJERCICIO

¿De qué forma puedes fomentar una cultura de la legalidad en tu entorno laboral y entre las personas que te rodean?

_____

_____

_____

_____

_____

LECTURA Y REFLEXIÓN

A continuación se expone un caso que se podría presentar en tu institución. Léelo y reflexiona sobre él para que posteriormente respondas las preguntas que se plantean. Aquí no hay respuestas correctas o incorrectas, lo importante es la reflexión que generes al contestar cada una de ellas y que contemples de alguna manera lo leído hasta el momento.

Juan Carlos es jefe de Samuel, ambos son servidores públicos de una dependencia de gobierno. Samuel da atención al público en una ventanilla destinada a la recepción de los diversos trámites que lleva a cabo la dependencia.

Juan Carlos ordena a Samuel asistir a una reunión de carácter proselitista, pues ya se acercan las elecciones y quiere que apoye al candidato de su preferencia. La reunión duraría todo el día, por lo que Samuel tendría que cerrar la ventanilla, dejando de recibir trámites de los ciudadanos. Además, Juan Carlos le dice que si no asiste le podría descontar tres días de su sueldo por no acatar sus órdenes.

EJERCICIO

Si te encontraras en el lugar de Samuel:

¿Obedecerías la orden de Juan Carlos? ¿Cuáles serían tus argumentos para decir que sí o que no?

¿Qué sería más importante para ti, seguir las órdenes de Juan Carlos o hacerle ver que lo que está solicitando sería un acto que no se apega a las normas establecidas?

¿Es válido para ti que Juan Carlos utilice su autoridad para hacer que Samuel acuda a la reunión? ¿Por qué?

¿Crees que este hecho se apega a valores como la libertad, la honradez y la legalidad? ¿Por qué?

Rendición de cuentas y transparencia

Las perspectivas de una democracia estable en un país se ven potenciadas si sus ciudadanos y líderes defienden con fuerza las ideas, valores y prácticas democráticas.
Robert Dahl[5]

El derecho del ciudadano a la información y la obligación que tienen los que gobiernan de rendir cuentas, es la diferencia entre la democracia electoral que se practica cada seis años, y una que se ejerce todos los días.

Hasta hace poco tiempo, era bastante común pensar que una sociedad se consideraba democrática cuando participaba en la creación de gobiernos a través de elecciones libres, confiables y frecuentes, con autoridades electorales imparciales e independientes. Sin embargo, conforme estas sociedades se hicieron más complejas y difíciles de gobernar, como el caso de la sociedad mexicana, el hecho de contar con elecciones libres y democráticas no generó automáticamente el buen funcionamiento de las instituciones públicas ni el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes, traducido en programas y políticas públicas eficientes en materia de salud, educación, seguridad, acceso a la justicia, vivienda, trabajo, medio ambiente, entre otros aspectos básicos del desarrollo humano.

En este sentido, el desarrollo de las sociedades democráticas ha puesto en evidencia que, aparte de buscar la construcción y fortalecimiento de las autoridades electorales, se deben establecer mecanismos institucionales de rendición de cuentas y transparencia enfocados a eliminar los excesos generados por el ejercicio del poder, así como a ofrecer a la ciudadanía la información detallada sobre el desempeño de sus gobernantes, para que cuente con mayores elementos al momento de evaluar al servidor público en lo particular y a su institución de manera general.

Por ello, las democracias ponen en marcha instituciones, procedimientos y leyes que van desde el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, pasando por los procedimientos de vigilancia e investigación de las conductas ilícitas cometidas por los servidores públicos, hasta terminar en el castigo electoral de los ciudadanos a un partido político o a sus representantes.[6]

El hecho de que la rendición de cuentas y la transparencia sean un contrapeso efectivo al ejercicio arbitrario del poder público y una forma de mantener informada a la opinión pública de las acciones del gobierno, las convierte en elementos fundamentales para el buen funcionamiento de las instituciones públicas. Incluso, cada vez que estos mecanismos logran su objetivo, la democracia -como forma de vida y práctica institucional- se ve fortalecida por contar con ciudadanos más informados, conscientes de los logros y defectos de sus gobernantes, y por lograr sancionar a quien cometió una conducta que violenta el orden jurídico y la convivencia social.

En el desarrollo y funcionamiento de la rendición de cuentas y de la transparencia, se pueden identificar tres dimensiones: la jurídica, la ética y la funcional.

En la **dimensión jurídica** se ubican todas las normas que regulan la naturaleza y alcances de la rendición de cuentas y de la transparencia, como por ejemplo, las reglas relativas al procedimiento administrativo seguido en contra de un servidor público que cometió una falta administrativa, o las reglas que establecen el manejo de datos y documentación de carácter público.

La **dimensión ética** comprende todas aquellas conductas que se derivan del compromiso personal que tiene la autoridad con principios ético-profesionales asumidos por el servidor de forma libre y consciente en el ejercicio de sus

funciones, tales como la justicia, igualdad, integridad, racionalidad, generosidad, bien común, respeto, espíritu de servicio, liderazgo, entre otros.

Este tipo de valores están reconocidos en la propia legislación, como el caso de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos[7], que en su artículo siete considera a la legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia como principios rectores de su conducta; aunque también están presentes en la gran diversidad de Códigos de Ética o de Conducta aprobados por las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno[8], dentro de los cuales destacan la integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, generosidad, igualdad, respeto, liderazgo y bien común.

Finalmente, la **dimensión funcional** se refiere al grado de eficiencia y eficacia[9] mostrado por el servidor público en su trabajo cotidiano. No basta con que la autoridad cumpla la ley y esté comprometida con valores ético-profesionales; también se requiere que ésta realice sus labores de forma eficiente y eficaz, con el objeto de evitar, en la medida de lo posible, errores en las decisiones tomadas, lograr los objetivos programados, así como brindar a la ciudadanía el mejor servicio. En ello radica la importancia de mantener una constante capacitación y actualización de los servidores públicos.

Estas tres dimensiones sirven para identificar las normas e instituciones involucradas en la rendición de cuentas y en la transparencia de la función pública, para valorar la forma en que los valores éticos son cumplidos o respetados por los servidores públicos, así como para medir el éxito o fracaso de las acciones y programas gubernamentales en relación con los beneficios sociales, económicos y culturales obtenidos por la población.

Ejercicio

¿Compartes la idea de que la rendición de cuentas y la transparencia son elementos fundamentales para el desempeño de tus funciones laborales cotidianas? ¿Por qué?

_____

_____

_____

_____

_____

A continuación, analizaremos el principio de rendición de cuentas, para luego pasar al estudio de la transparencia.

Información relevante

La rendición de cuentas es esencial dentro de una democracia; garantiza que el servidor público actúe con transparencia, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La rendición de cuentas

En cada país, los mecanismos de rendición de cuentas varían según la forma de gobierno y el tipo de sociedad.[10] No obstante, el objetivo final de toda sociedad democrática es el mismo: contar con acciones eficientes y transparentes de rendición de cuentas que permitan sancionar a los servidores públicos que cometen alguna irregularidad, y que sirvan también para prevenir o inhibir conductas ilícitas.

En términos generales, la rendición de cuentas se define como la obligación de los servidores públicos de transparentar y explicar su comportamiento y

sus decisiones dentro de la esfera pública. En otras palabras, para el servidor público rendir cuentas implica asumir ante la sociedad la responsabilidad de desempeñar adecuadamente sus funciones y de estar sujeto al seguimiento que la propia sociedad realice de su desempeño. De ahí, que todo servidor público esté obligado a actuar con eficiencia y calidad, buscando siempre la mejora y optimización de los recursos públicos.

En este sentido, la rendición de cuentas implica la valoración de los actos del servidor público que estén relacionados con sus funciones institucionales, en los cuales se constate su honestidad, eficiencia y profesionalismo, aunque en algunas ocasiones también abarcan aspectos de su vida privada, como conocer su situación económica mediante sus declaraciones patrimoniales.

Para cumplir con la obligación de rendir cuentas, es necesario establecer y regular los mecanismos de control y vigilancia que permitan evaluar objetivamente el desempeño de cada funcionario e identificar conductas ilegales, para que en caso de ser comprobada una violación a la ley, se le sancione conforme a lo dispuesto en las normas aplicables.

Los **mecanismos de rendición de cuentas** se pueden dividir en dos grupos; uno conformado por las **medidas de control, vigilancia y registro que puede llevar a cabo una institución en relación con otra**, como lo hace por ejemplo la Secretaría de la Función Pública respecto del comportamiento de las diversas dependencias federales, o bien, cuando un área de un organismo público lo hace respecto de todos sus funcionarios, por ejemplo a través de un órgano interno de control.

Un segundo grupo está integrado por las distintas **formas en que la ciudadanía monitorea[11] y evalúa el desempeño de sus autoridades.**

Ejemplos claros del primer grupo son el juicio político y la revocación de mandato[12], los cuales sirven para determinar si es procedente destituir o inhabilitar a un funcionario que fue electo democráticamente (Presidente de la República, diputados, senadores, gobernadores, presidentes municipales) o que ocupa un alto rango en el gobierno (secretarios de Estado, ministros de la Suprema Corte, jueces y magistrados de los poderes judiciales, consejeros electorales, directores generales de órganos descentralizados, entre otros).[13]

El segundo grupo de mecanismos de rendición de cuentas contempla las acciones que puede efectuar la sociedad para exigir la investigación y sanción de actos ilegales por parte de las autoridades competentes, mediante la presentación de denuncias o el inicio de un procedimiento. Estas acciones ciudadanas, en muchas ocasiones, se basan en la obtención de información y en la sistematización de datos que efectúan las personas en lo particular o las organizaciones sociales especializadas en monitorear y evaluar el desempeño de las instituciones públicas y sus servidores.

Este tipo de participación social se presenta en distintos campos de la administración pública, pero cobra mayor relevancia cuando se trata de fenómenos que afectan gravemente la convivencia cotidiana de una comunidad como la inseguridad, la corrupción, la violación a los derechos humanos, el deterioro al medio ambiente, la compra y coacción del voto, entre otros. Pensemos, por ejemplo, en los casos de ***Greenpeace***, cuando se trata de asuntos relacionados con la protección al ambiente; de ***Amnistía Internacional***, cuando se busca conocer el compromiso y la manera en que los gobiernos protegen y garantizan el ejercicio de los derechos humanos, o de ***Transparencia Internacional***, cuando se evalúan los niveles de corrupción de un país o región.

EJERCICIO

¿Crees que los mecanismos de rendición de cuentas que existen actualmente contribuyen a la construcción de gobiernos cada vez más transparentes? ¿Por qué?

_____

_____

_____

_____

_____

Funciones de la rendición de cuentas

La rendición de cuentas es un elemento fundamental de la democracia que permite a la ciudadanía evaluar y conocer el desempeño de sus gobernantes.

Aunado a los procedimientos efectuados para identificar posibles infracciones a la ley y mantener informada a la ciudadanía de las acciones de gobierno, la rendición de cuentas cumple varias funciones tanto al interior como al exterior de las instituciones públicas; dentro de las cuales destacan las siguientes:

Función informativa. Es aquella que establece la forma y las condiciones en que el servidor público está obligado a informar sobre su actuación y, en algunos casos, sobre ciertos aspectos personales como su situación económica, a través de las declaraciones patrimoniales.

Función argumentativa. Se refiere a la obligación del servidor público de explicar sus actos y decisiones, ya sea porque la ley así lo dispone[14] o cuando la actuación del funcionario ha sido cuestionada por el órgano interno de control, quien le solicita un informe detallado de la actuación por la cual existen dudas

sobre su legalidad. Cabe señalar que el nivel de argumentación varía según el tipo de cargo y responsabilidad del servidor público.

Función preventiva. Los mecanismos de rendición de cuentas también tienen una función preventiva, al establecer controles institucionales y periódicos sobre la actuación cotidiana del servidor público. Los informes de trabajo; las auditorías realizadas por los órganos internos de control; las declaraciones patrimoniales o las evaluaciones internas a los empleados, son un ejemplo claro de medidas preventivas orientadas a incentivar al servidor para que cumpla debidamente con sus funciones y se abstenga de cometer cualquier acto ilegal.

Función sancionadora. Como su nombre lo indica, la rendición de cuentas también implica sancionar al servidor público que haya incurrido en una falta administrativa o cometido un delito. Al sancionarlo, el Estado también pretende compensar el daño que el infractor haya causado a la sociedad, a la institución para la que trabaja o a la persona afectada, así como inhibir la realización de conductas similares.

Función legitimadora. En la medida en que el servidor público actúe de acuerdo con lo previsto en la ley y lo haga de manera transparente, mediante la difusión y acceso público a sus decisiones, aumentará su prestigio profesional tanto al interior como al exterior de la institución para la cual labora. En caso de ser un servidor conocido por la opinión pública, contará con mayores elementos para ganar el respeto y la confianza de la ciudadanía.

Función político-electoral. En aquellos casos en los que el servidor público esté claramente identificado con un partido político, como por ejemplo, los diputados, senadores, presidentes municipales, gobernadores, entre otros, su

actuación y sus decisiones frente a la opinión pública también influirán en el ciudadano al momento de emitir su voto. Si él considera que éstas fueron deficientes o incorrectas, probablemente castigará al partido que representa dicho servidor votando por otra opción política. Algo similar sucede con los candidatos a un cargo de elección popular, pues si ellos ya se desempeñaron dentro de la administración pública, los mecanismos de rendición de cuentas se encargarán de proporcionar la información necesaria para conocer sus logros y errores, su situación patrimonial o las faltas administrativas en las que hayan incurrido, lo cual permitirá al elector formarse una opinión más objetiva de la oferta política.

La rendición de cuentas cumple diversas funciones; el reto de las instancias responsables de verificar, controlar y llevar a cabo los procedimientos relacionados con la rendición de cuentas, consiste en lograr la simplificación y eficiencia administrativa de los mismos, poniendo énfasis en la selección y tratamiento de los datos más relevantes en materia de responsabilidades y fortaleciendo los aspectos preventivos, en particular, los relacionados con la construcción de una cultura de la legalidad.

EJERCICIO

Reflexiona sobre la siguiente afirmación: "La rendición de cuentas es la obligación que tiene todo servidor público de transparentar y explicar sus actos ante la sociedad".

¿De qué manera cambiarías esta frase para que la pudieras expresar con tus propias palabras?

_____

_____

_____

Información relevante

Lo traslúcido hace que las formas se vean irreconocibles, lo opaco no deja pasar apreciablemente la luz, y lo transparente permite ver todo con detalle. Sé transparente.

La transparencia como actividad cotidiana del servidor público

En una sociedad donde la información y los medios de comunicación ocupan un lugar fundamental en la vida cotidiana, la transparencia en la gestión pública se convierte en un elemento indispensable para que el ciudadano conozca las principales acciones del servidor público o acceda de manera eficiente a la información pública que por diversas causas le resulta importante.

La transparencia permite evidenciar los logros y errores en la actuación cotidiana de los gobernantes y facilitar el acceso a la información pública relevante, con lo cual se convierte en un mecanismo efectivo para erradicar prácticas irregulares presentes en el desarrollo de la gestión pública como la corrupción, la manipulación de datos y documentos públicos, así como la ineficiencia de las autoridades.

Vista desde esta perspectiva, la transparencia es un complemento ideal de los mecanismos de rendición de cuentas. A diferencia de los procedimientos seguidos para investigar conductas ilícitas del servidor público e imponer una sanción, los cuales suelen llevarse algún tiempo, tanto la práctica institucional de mantener informada a la ciudadanía como el acceso a los datos y documentos de carácter público, se caracterizan por mostrar de manera clara la forma en que se desempeña una institución y sus empleados. Asimismo, ofrecen al interesado la información que necesita, prácticamente de forma inmediata, gracias a las nuevas tecnologías y redes de comunicación como el Internet.

EJERCICIO

¿Por qué los gobiernos democráticos requieren transparentar su actuación hacia la ciudadanía?

Además, la transparencia tiene una función preventiva de actos ilícitos e indebidos: el servidor que estaría dispuesto a cometer una falta también estaría consciente de que su actuación quedará asentada en un documento que eventualmente podrá ser revisado por la opinión pública.

Asimismo, la transparencia puede ser utilizada por el ciudadano para conocer sus derechos y obligaciones cuando sus intereses o beneficios estén en juego. Por ejemplo, si un servidor público debe presentar por primera vez su declaración patrimonial, puede conocer fácilmente el procedimiento y los requisitos exigidos mediante una simple consulta al portal de Internet de la Secretaría de la Función Pública, o bien, si un empresario quiere ofrecer un servicio o vender algún bien al gobierno, puede saber las oportunidades y condiciones en que puede participar, revisando las ofertas y convocatorias que las diversas dependencias federales y locales publican en los periódicos de mayor circulación, con el objeto de transparentar la adquisición de bienes o la contratación de servicios.

Sin embargo la autoridad, al buscar ser transparente, también debe cumplir con los límites establecidos en la propia ley, como la confidencialidad y la reserva de datos y documentos públicos. Por ejemplo, en el caso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización, son considerados confidenciales; de igual forma, la información que represente un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, a la prevención o persecución de los delitos o a la impartición de justicia, puede ser reservada por la autoridad que la tiene bajo su resguardo.[15]

Información relevante

El acceso a la información por parte de los ciudadanos fortalece la confianza en las instituciones públicas.

Si la transparencia es una actividad institucional que permite a los ciudadanos consultar o recibir información pública de manera clara y eficiente, el servidor público tendrá un mayor compromiso en relación al manejo y control de los datos o documentos que están bajo su responsabilidad. Por ello, la autoridad debe tener muy claro cuál es la información considerada como reservada y confidencial, cuál es la que puede ofrecer sin ninguna restricción y cuál es la que por su importancia debe ser difundida.

En este contexto, el tema de la transparencia se vuelve prioritario para cualquier servidor público, pues una decisión incorrecta al momento de divulgar u ofrecer información pública de carácter reservado o confidencial puede afectar significativamente a la institución y a los particulares; por ejemplo, si un funcionario decide publicar o dar a conocer un documento que se encuentra

en la fase de estudio, y por consiguiente, aún no hay una resolución definitiva al respecto. Con este tipo de manejo erróneo de la información, además de la responsabilidad administrativa o penal en la que pueda incurrir, el servidor puede generar expectativas o demandas injustificadas en los interesados porque todavía no hay una decisión final de la cual se desprenda claramente su sentido y alcances.

Lo anterior no significa que el servidor público no actúe de manera transparente ante el temor de equivocarse; por el contrario, debe dar a conocer la información que se le solicite, consciente de los límites normativos aplicables en cada caso. Sin embargo, no basta con que conozca la ley, también es importante que al momento de difundir u ofrecer información pública lo haga con imparcialidad y objetividad, pensando siempre en el interés de la sociedad.

Por esta razón, en el manejo de los datos y documentos que no son reservados o confidenciales, el servidor público siempre debe aplicar los mismos criterios, dejando a un lado sus intereses personales o sus preferencias políticas e ideológicas. Para cumplir con este objetivo debe evitar, por ejemplo, el uso selectivo o arbitrario de la información, porque al hacerlo podría beneficiar o perjudicar a un grupo o una fuerza política en particular.

En otras palabras, el servidor debe dar un mismo trato a los datos y documentos que tengan una naturaleza similar. Por ejemplo, si los datos existentes sobre un programa gubernamental son favorables para la institución en la que trabaja o para una determinada fuerza política en ciertas regiones del país, pero desfavorables en otras, el servidor debe difundir toda la información disponible. De no hacerlo, sólo mostraría una parte de la realidad, ocultando información que podría ser relevante para la opinión pública, quien tendría una visión parcial de los logros obtenidos y de los problemas por resolver.

LECTURA Y REFLEXIÓN

A continuación se expone un caso. Léelo y reflexiona sobre él para que posteriormente respondas las preguntas que se plantean.

Carolina es servidora pública y tiene bajo su resguardo información confidencial de algunas irregularidades cometidas por un candidato a un puesto de elección popular, quien además es el principal opositor del candidato del partido con el cual simpatiza. Ella quiere que gane su candidato, así que decide entregar a los coordinadores de campaña de su partido dicha información, la cual llegó hasta los medios de comunicación y como resultado, la imagen del candidato opositor se vio desfavorecida. Carolina piensa que le hizo un bien a la sociedad porque este candidato hubiera cometido actos de corrupción en su gestión.

EJERCICIO

La información con la que contaba Carolina demostraba que el candidato había cometido algunas irregularidades.

¿Es válido dar a conocer esta información de la forma en que lo hizo Carolina? ¿Por qué?

¿Debería estar esta información dentro del rubro de reservada? ¿Por qué?

¿Se debe ser transparente aunque afecte los intereses de otros? ¿Por qué?

Transparencia y derecho a la información

La transparencia como una actividad cotidiana del servidor público no puede entenderse sin el ejercicio del derecho a la información reconocido en nuestra Constitución en su artículo 6°, así como en diversos tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos, en la medida en que es a través de esta garantía individual, como el ciudadano puede acceder, salvo en los casos de información confidencial o reservada, a los datos y documentos públicos que esclarecen y detallan la forma en que actúan los diversos órganos de gobierno y sus respectivas autoridades.

Hoy, por ejemplo, cualquier ciudadano puede saber cuáles son los programas y funciones de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal; cuántos recursos públicos se asignan a cada una de ellas y cómo han sido gastados; cuál es el contenido de los actos y resoluciones emitidos por ellas; cuál es su estructura y directorio; qué estado guarda un trámite o procedimiento iniciado ante ellas; cuál es el marco jurídico que las rige, y cuáles son los salarios y prestaciones de los servidores públicos, entre otros datos relevantes.

El acceso a este tipo de información es un hecho relativamente novedoso tanto para los ciudadanos como para los servidores públicos, pues a pesar de que el derecho a la información fue incorporado al texto constitucional en 1977, no es sino hasta la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, en el año 2002, cuando en realidad esta garantía individual comienza a ser ejercida de manera efectiva por la ciudadanía.

Desde entonces, los órganos del gobierno federal han experimentado un proceso paulatino de regulación y fortalecimiento de los mecanismos y procedimientos instituidos para garantizar a la ciudadanía el derecho de acceso a la información, al cual se le han sumado los órganos de gobierno locales, así como diversas organizaciones sociales, quienes también buscan transparentar su actuación, y con ello, contribuir a la democratización de la sociedad mexicana.

En este sentido, la transparencia y publicidad de la información pública se han convertido en herramientas imprescindibles para combatir la corrupción; mejorar la rendición de cuentas; evaluar las metas y resultados institucionales; facilitar a la opinión pública el acceso a datos y documentos de interés público, así como ofrecer a la ciudadanía información relevante sobre los programas, acciones, trámites y procedimientos gubernamentales, en especial, sobre aquellos que inciden directamente en su vida cotidiana.

Aun cuando la reglamentación del derecho a la información y el surgimiento de órganos especializados en garantizar y promover esta garantía constitucional, representan un cambio trascendental respecto de los niveles de opacidad y discrecionalidad informativa existentes en nuestro país hasta años recientes, estos avances no han estado exentos de problemas y obstáculos causados, en gran medida, por la falta de bases y criterios homogéneos para el tratamiento, difusión y acceso de la información pública; el desconocimiento del nuevo ordenamiento jurídico; y la inercia histórica de mantener oculta o bajo reserva la documentación gubernamental.

De ahí que las fallas surgidas en la aplicación de los procedimientos y criterios establecidos en la legislación federal y local, pusieron en evidencia la falta de disposiciones constitucionales que determinaran los principios mínimos exigidos para garantizar el derecho de acceso a la información pública, situación

que motivó al Poder Legislativo Federal a realizar una reforma al artículo 6° constitucional que resolviera esta omisión .

Esta reforma tiene efectos importantes en los procedimientos y lineamientos que deben cumplir los servidores públicos al momento de elaborar, registrar, distribuir, archivar y difundir datos y documentos públicos. Entre los cambios más relevantes destacan los siguientes:

• Se considera como pública toda la información en posesión de los órganos del Estado mexicano, por lo que sólo en los casos expresamente previstos en la ley se justificará su reserva (por ejemplo, seguridad nacional, seguridad pública, relaciones internacionales, economía nacional, vida, salud y seguridad de las personas), obligando con ello a que todo servidor público facilite el acceso a la documentación pública que esté en su poder.

• Ante la duda de ofrecer información pública, el servidor público debe aplicar el principio de máxima publicidad, lo cual significa que salvo las excepciones previstas en la ley, debe otorgar la información.

• El ciudadano no necesita acreditar ningún interés ni justificar el uso que le dé a la información pública.

• Cualquier persona tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de los mismos.

• Los órganos del Estado están obligados a establecer mecanismos expeditos para el acceso a la información.

• Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo deberá preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados, publicar en medios electrónicos la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de recursos públicos, así como divulgar la información relativa al dinero entregado a personas físicas y morales.

EJERCICIO

Consulta en el Anexo el texto completo del 6° constitucional y reflexiona si los principios contenidos en esta norma son los adecuados para garantizar el derecho de acceso a la información o requieren una modificación adicional. Explica tus razones.

_____

_____

_____

_____

_____

_____

Si en verdad se quiere ser transparente, las instituciones públicas, por conducto de sus servidores, deben estar dispuestas a difundir sin filtros subjetivos (personales, ideológicos o partidistas) la información pública que esté a su alcance y que no sea reservada o confidencial. De esta manera, la propia institución se legitimaría en términos de credibilidad e imparcialidad ante la ciudadanía, además de que con ello fomentaría el debate público sobre su funcionamiento y sus resultados, con datos objetivos y verificables.

En este proceso de apertura y transparencia en el acceso a la información pública, el servidor público debe hacer una valoración adicional respecto de la jerarquía

e importancia de los datos y documentos que se encuentran a disposición de la ciudadanía, basada en los programas prioritarios de la institución y en la propia demanda de información por parte de los solicitantes.

Por ejemplo, si alguien quiere saber los requisitos para ser beneficiario de un programa social difundido ampliamente en medios de comunicación y considerado como prioritario en determinado sexenio, resultaría incongruente que en el portal de Internet de la dependencia responsable no aparezca esta información en la primera página o, peor aún, que para conocerla el interesado deba solicitarla por correo electrónico, generando una retardo injustificado en la atención a un posible beneficiario.

De ahí que cualquier error en la valoración, clasificación y difusión de datos y documentos públicos, además de los daños causados a la institución, también puede derivar en una responsabilidad administrativa para el servidor que lo comete. Por ello, es importante reiterar la importancia que tiene la relación entre la transparencia como práctica institucional y las actividades laborales del servidor público.

A manera de conclusión, se podría afirmar que en los últimos años el país ha vivido una transformación social, política, económica y cultural que también involucra un cambio trascendental en la forma de gobernar y en la manera en que las personas interactúan y juzgan a sus gobernantes. Bajo estas circunstancias, la rendición de cuentas y la transparencia son en la actualidad elementos indispensables para el desarrollo democrático de las instituciones.

EJERCICIO

Una vez que leíste el tema de transparencia, trata de recordar tus actividades y acciones en un día cualquiera. ¿La transparencia estuvo en todas tus acciones? ¿Qué cambiarías? ¿Por qué?

LECTURA Y REFLEXIÓN

A continuación se expone un dilema. Léelo y reflexiona sobre él para que posteriormente respondas las preguntas que se plantean. Lo importante es la reflexión que generes al contestar cada una de ellas y que contemples de alguna manera lo leído hasta el momento.

Jerónimo trabaja en una institución pública y se encarga de realizar los reportes del cumplimiento de metas y objetivos de la dirección general. Su jefe le ha pedido que altere los reportes con el objeto de que reflejen que las metas se han alcanzado al cien por ciento en virtud de que el director general de la institución se lanzará, en un futuro, como candidato a gobernador del estado. Por estas razones, resultaría una mala publicidad que no fuera eficaz en su puesto.

Jerónimo no sabe qué hacer pues su jefe le dice que es muy probable que el director general sea el nuevo gobernador y quizá les den un buen puesto a los dos, pero también sabe que tiene un compromiso con la sociedad y si el director se comporta así, quién sabe a qué más se atreva cuando asuma el cargo.

EJERCICIO

Ahora, toma el lugar de Jerónimo y reflexiona lo siguiente:

Jerónimo forma parte de una institución, ¿crees que tenga la obligación de colaborar para que ésta se muestre transparente? ¿Por qué?

¿Puede estar el beneficio personal por encima de la transparencia y rendición de cuentas? Explica tus razones.

¿Por qué crees que es importante que al momento de rendir cuentas, la información que se ofrezca a la ciudadanía sea transparente, objetiva e imparcial?

¿Cómo o de qué manera se rompería el círculo de la corrupción en este caso?

¿Qué principios relacionados con la función pública estaría violando Jerónimo si acepta alterar los reportes?

La aplicación de las responsabilidades administrativas en contextos electorales

> Nuestra época demanda un resarcimiento de la acción política a la ética, una nueva convergencia entre ética y política, y el cumplimiento de este objetivo es vital para la salud y el futuro de la democracia en nuestra región.
>
> **Daniel Zovatto**[16]

Responsabilidades Administrativas

La palabra responsabilidad tiene varios significados, según el contexto en que sea utilizada. En el aspecto jurídico, un individuo es responsable cuando, de acuerdo al ordenamiento jurídico, es susceptible de ser sancionado. En este sentido, la responsabilidad presupone un deber.

Las responsabilidades administrativas se presentan cuando en su desempeño, los servidores públicos no se enmarcan dentro de las disposiciones legales que regulan su actuación o cuando no realizan alguna actividad que dichas disposiciones les obligan a cumplir. Es así que la responsabilidad administrativa surge por los actos u omisiones que afectan la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En el caso de los servidores públicos federales, la regulación de las responsabilidades administrativas tiene su principal fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 108, 109 y 113, principalmente)[17] y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Estos ordenamientos determinan qué servidores públicos están sujetos al régimen de responsabilidades administrativas; quiénes son las instituciones competentes para aplicar esta norma; cuáles son los principios y las obligaciones que se deben cumplir en el servicio público; cuáles son las sanciones administrativas

que se pueden imponer; qué autoridades son las competentes de investigar y sancionar las faltas administrativas, y cuáles son las reglas para dar seguimiento a la situación patrimonial de los servidores públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Los siguientes artículos permiten identificar las obligaciones del servidor público, cuándo incurre en alguna responsabilidad administrativa, quién lo investiga, cómo se le sanciona cuando haya violado una norma administrativa y el procedimiento para ello.

El artículo 7 retoma los principios constitucionales que todo servidor público debe cumplir a fin de salvaguardar: la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia.

El artículo 8 menciona las obligaciones que el servidor público debe cumplir en el ejercicio de sus funciones.

Los artículos del 13 al 16 contemplan las sanciones que se podrán imponer, así como los casos y circunstancias que deberán ser tomados en cuenta por la autoridad al momento de valorar y sancionar la infracción.

El artículo 21 establece el procedimiento para la imposición de sanciones.

En el **Anexo** que se encuentra al final de esta Guía, se incluye tanto el texto completo de estos artículos como de las normas constitucionales que les dan sustento.

Asimismo, para un mayor conocimiento sobre las características y alcances de estos artículos, se recomienda consultar el manual "ABC de los Servidores Públicos en Relación con las Elecciones", publicado por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, la Secretaría de la Función Pública y otras dependencias de la Administración Pública Federal.

Información relevante

La mayor contribución que un servidor público le puede hacer al país es cumplir puntualmente con sus obligaciones.

Cualquier acto realizado por el servidor público en el ejercicio de su cargo, empleo o comisión, debe atenerse a los principios y obligaciones que le impone la ley y su incumplimiento se deriva en una responsabilidad administrativa.

Estaremos frente a una responsabilidad administrativa, cuando se presenten los siguientes elementos:

- Un sujeto autor de la conducta, es decir, el servidor público.
- Una conducta irregular -de hacer o dejar de hacer-, que sea violatoria de una obligación que está previamente determinada en la norma, con independencia de la intención del servidor público de cometer esa infracción.
- Que la conducta sea la manifestación activa o pasiva, en ejercicio de las funciones públicas o con relación a ellas.
- Las sanciones establecidas en la ley por el incumplimiento de un deber, ya sea una obligación o una prohibición. En la imposición de la sanción, la autoridad responsable de imponerla, debe valorar la gravedad de la falta, el monto del daño o el beneficio indebido, la reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones, así como el cargo, nivel jerárquico, antecedentes laborales y condiciones socioeconómicas del infractor.[18]

De esta forma, la responsabilidad administrativa se vincula directamente con la legalidad, ya que cualquier violación a las leyes genera una afectación a las instituciones públicas, que amerita la imposición de sanciones; pero además, será tomada en cuenta por la institución, a efecto de instrumentar las acciones gubernamentales necesarias para prevenir e inhibir este tipo de prácticas, en el marco de un proceso de construcción de una cultura de la legalidad.

Asimismo, la responsabilidad administrativa guarda una estrecha relación con la rendición de cuentas, en la medida en que ambos mecanismos sirven para identificar las conductas irregulares cometidas por los servidores públicos, así como para comprobar con exactitud si éstos cumplieron con sus deberes y obligaciones.

Por ejemplo, si un ciudadano o una organización social, como resultado del monitoreo y vigilancia que hace de la gestión pública, obtiene información suficiente para considerar que un servidor ha cometido actos que violan la ley, puede denunciar estos hechos ante el órgano interno de control competente. Este último, puede sancionar administrativamente al funcionario y remitir la denuncia ante el Ministerio Público si se trata de conductas delictivas

El tipo de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos varía conforme al daño o afectación que se cause, la materia que regule los casos y las circunstancias en que se viola una ley.

Por ejemplo, si estamos en la esfera administrativa, la conducta sancionable consistirá en el incumplimiento de una obligación conferida al servidor público; la sanción podrá ser desde una simple amonestación hasta la destitución e inhabilitación, dependiendo de la gravedad de la conducta, y el procedimiento será llevado a cabo por el órgano interno de control encargado de investigar

y sancionar al servidor público. Si estamos en el ámbito penal, la conducta sancionable será un delito; la pena consistirá en la privación de la libertad en un reclusorio, y en el procedimiento intervendrán el Ministerio Público y el juez penal competente.

Si como resultado del incumplimiento en sus obligaciones, el servidor público obtiene beneficios materiales injustificados, puede ser sancionado administrativamente por el órgano interno de control competente, y también puede ser penado con varios años de prisión por haber cometido el delito de enriquecimiento ilícito.

Lo anterior significa que el hecho de que cada ámbito normativo (administrativo, penal, electoral, civil) regule de manera particular la forma en que se acredita la responsabilidad, no impide que una misma conducta pueda ser sancionada por distintas vías.

En ese sentido, resulta importante para los servidores públicos, conocer cuáles son sus obligaciones. Como ya se mencionó, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 8[19], contempla las obligaciones impuestas a los servidores públicos federales.

Cada una de estas obligaciones tiene objetivos y alcances distintos, por lo que con el ánimo de comprenderlas mejor es posible agruparlas de acuerdo con los fines y principios perseguidos en ellas.

Un **primer grupo** estaría integrado por las obligaciones encaminadas a garantizar el **desempeño eficaz e imparcial** del servidor público respecto de las funciones o servicios que se le han encomendado.

En un **segundo grupo** entrarían las obligaciones orientadas tanto a **cumplir con la rendición de cuentas y la transparencia,** como a fomentar **la lealtad y la honradez** del servidor público.

Finalmente, habría un **tercer grupo** compuesto por las obligaciones enfocadas a **evitar que**, como resultado del cargo y funciones que le han sido conferidas, **el servidor público obtenga un provecho ilícito o logre beneficios ilegales** para sí o para personas cercanas a él, como familiares, amigos, socios, jefes o subordinados.

EJERCICIO

Consulta en el **Anexo** de esta Guía las obligaciones previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; revísalas con atención e intenta agruparlas conforme a la clasificación anterior. Puede darse el caso que una obligación se ubique en dos o más grupos.

Asimismo, las **obligaciones de los servidores pueden ser de carácter negativo –prohibición-** como abstenerse de autorizar contratos de obra pública con quien desempeñe un cargo en el servicio público; **o de carácter positivo -hacer algo-** como ejecutar los planes, programas y presupuestos que le fueron encomendados.

Esta distinción es importante en la medida en que el servidor público debe saber cuándo está ante una obligación y cuándo está frente a una prohibición, además debe conocer todas las disposiciones aplicables a los servicios públicos que preste, pues ante el desconocimiento de las mismas, el servidor público puede cometer errores, e inclusive terminaría violando alguna norma sin darse cuenta, incluso pensando en que cumplió cabalmente con sus deberes.

Por ejemplo, el servidor público tiene la obligación de permitir a instituciones de defensa de los derechos humanos, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el acceso a los documentos que requieran para investigar cualquier violación a esos derechos. Sin embargo, en este caso el funcionario público puede interpretar de manera incorrecta la prohibición que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en materia de datos y documentos reservados o confidenciales, y con ello impedir a la institución competente conocer la información solicitada, con lo cual estaría incurriendo en una responsabilidad administrativa.

Por otro lado, en algunos casos, las obligaciones impuestas al servidor público pueden prolongar su vigencia por un tiempo determinado, aunque la persona haya dejado de trabajar para el gobierno. Esta prohibición temporal tiene la finalidad de evitar que durante el primer año posterior a la fecha en que el servidor público concluyó su empleo, cargo o comisión, ejerza influencia en su anterior oficina, obtenga beneficios para sí mismo o para terceros; o bien, haga un uso indebido de la información confidencial o reservada a la que haya tenido acceso.

Asimismo, el servidor público no puede adquirir para sí o para una persona cercana a él, bienes inmuebles que pudieran incrementar su valor como

resultado de la realización de obras públicas en las que haya participado como autoridad, sino hasta un año después de haber dejado el cargo.

EJERCICIO

Consulta en el **Anexo** de esta Guía el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y haz una clasificación basada en las obligaciones de carácter positivo y las de carácter negativo o prohibiciones.

_____

_____

_____

_____

_____

_____

¿Cómo se sancionan las Responsabilidades Administrativas?

En todo momento el servidor público debe cumplir con las obligaciones de su empleo, cargo, o comisión, y cuando tenga alguna duda sobre la legalidad de una conducta relacionada con sus funciones, debe comunicársela al titular de la dependencia o entidad en donde trabaja, o bien, denunciar al órgano interno de control aquellos actos irregulares de los que se percate en el desarrollo de sus funciones.

Los encargados de conocer, investigar y sancionar las posibles responsabilidades administrativas en las que incurran los servidores públicos federales, son los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El órgano interno de control tiene conocimiento de las conductas de los servidores públicos, a través de las auditorías o investigaciones que practica, así como mediante las quejas o denuncias. En particular estas últimas son la noticia que una persona da a la autoridad sobre alguna posible irregularidad de la cual ha tenido conocimiento. La queja puede venir de cualquier persona, inclusive de otro servidor público puesto que la ley consagra la obligatoriedad de poner en conocimiento de la autoridad competente las irregularidades que se detecten.

Con esos datos, el órgano interno de control estará en posibilidades de investigar y, en su caso, de iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades previsto en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos[20], el cual consiste en una serie de actos y tareas que tienden a determinar la existencia de faltas e incumplimientos por parte de los servidores públicos, con pleno respeto a los derechos que la propia ley les otorga.

A través de ese procedimiento, se cita al servidor público ante el órgano interno de control para que declare y se defienda con relación a las irregularidades que se hagan de su conocimiento, teniendo derecho de aportar las pruebas que considere adecuadas.

De comprobarse una falta, el órgano interno de control sancionará al servidor público por su responsabilidad administrativa, con el objeto de corregir y prevenir esas prácticas. La sanción debe ser adecuada, ajustada y correlacionada con la falta cometida. Las sanciones como se señaló anteriormente, se encuentran establecidas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. [21]

Los servidores públicos y las elecciones

Desde hace varios años, la sociedad mexicana ha sido testigo de los grandes avances obtenidos en la construcción de instituciones y ciudadanos cada vez más comprometidos con los principios y valores democráticos, caracterizándose por su amplia confianza y credibilidad en las elecciones. Sin embargo, frente a estos logros persisten prácticas ilegales o irregulares cometidas por los diversos actores políticos (partidos, candidatos, servidores públicos, empresarios, organizaciones sociales y sindicales, líderes comunitarios, entre otros), cuyas consecuencias ponen en riesgo la calidad y estabilidad del sistema democrático.

Estas prácticas tienen su origen en periodos de nuestra historia donde la competencia electoral era prácticamente inexistente y la inequidad entre partidos políticos era el factor predominante; pero ahora las circunstancias son muy distintas, en virtud de que las reglas e instituciones electorales han sufrido una serie de cambios orientados a prevenir, evitar y sancionar cualquier acto que afecte la calidad democrática de una elección.

Hoy contamos con mayores niveles de confianza, credibilidad, competitividad y equidad durante los procesos electorales, gracias al grado de independencia y profesionalismo alcanzado por las autoridades electorales, así como a los distintos candados y procedimientos establecidos en la legislación que dificultan o impiden la realización de actos ilícitos o irregulares durante las elecciones.[22]

No obstante, estas prácticas fraudulentas no se han eliminado del todo. Quienes buscan obtener un beneficio político-electoral a través de conductas ilegales han sofisticado sus estrategias y formas de actuación, haciendo que estas irregularidades cada vez sean más difíciles de identificar o combatir por parte de las autoridades.

Por ello, las distintas instituciones públicas han instrumentado acciones gubernamentales y políticas públicas orientadas a fortalecer la prevención de ilícitos, la rendición de cuentas, la transparencia y la construcción de una cultura de la legalidad, para combatir y erradicar este tipo de actuaciones.

En este contexto, junto al cumplimiento de las funciones y obligaciones que expresamente le otorga la ley, el servidor público juega un papel trascendental respecto de la calidad democrática de las elecciones, ya que de él depende que los recursos y servicios públicos a su cargo no sean utilizados indebidamente con fines electorales.

La actuación del servidor público tiene tal importancia, que las posibles violaciones a la ley que cometa en su desempeño, pueden dañar gravemente tanto al propio servicio público como a la forma en que se desarrolla y termina la contienda electoral, al grado de llegar a provocar la nulidad de la votación recibida en una casilla o inclusive de una elección.[23]

Información relevante

El servicio público y el desarrollo de los procesos electorales requieren de servidores públicos comprometidos con los principios democráticos y de la función pública que rigen su actuación.

El incumplimiento de las obligaciones impuestas al servidor público en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos[24] también puede ser una conducta ilegal tomada en cuenta por las autoridades electorales al momento de valorar y evaluar la calidad democrática de una elección cuando ésta ha sido impugnada o puesta en entredicho por alguno de los distintos actores políticos, principalmente partidos políticos y candidatos.

Cuando el incumplimiento de una norma administrativa también daña el desarrollo de la contienda electoral, ya no se está sólo frente a una falta administrativa sino ante una irregularidad que lesiona uno o varios principios democráticos (legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad en la contienda, sufragio libre y universal), como se ejemplificó anteriormente.

La actuación irregular de un servidor público en contextos electorales lesiona los principios del servicio público previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos[25]: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; los valores éticos que delimitan su actuar: justicia, integridad, bien común, respeto, espíritu de servicio, liderazgo, entre otros; así como los principios fundamentales del proceso electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad en la contienda.

Por ejemplo, si se demuestra que un servidor público ejerció actos de presión a los electores, solicitándoles su voto a favor de un partido o candidato a cambio de mantenerlos en un programa gubernamental o de otorgarles alguna prestación material o económica, además de incurrir en responsabilidad administrativa, estaría cometiendo un delito electoral y podría provocar la nulidad de la elección. Por ello, es importante tener en cuenta que una conducta ilegal realizada por un servidor público puede tener efectos en distintos ámbitos.

En el ejemplo anterior, cuando el servidor público condicionó la entrega de beneficios ligados a un programa social o la permanencia en el programa, durante las campañas electorales, a cambio de que ciudadanos voten por un partido o candidato; quebrantó los principios fundamentales de las esferas administrativa y electoral; tal y como se detalla a continuación.

- **Legalidad.** Porque hay una violación a las obligaciones administrativas y a los procedimientos establecidos para evitar el uso indebido de los programas gubernamentales dirigidos a atender a la población; en especial, a los grupos sociales más vulnerables.[26]

- **Imparcialidad.** Porque el ejercicio de la función pública no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, mientras que en el ejemplo, la conducta del servidor público se efectúa para favorecer abiertamente a un partido o candidato, perjudicando al resto de los contrincantes políticos y porque los recursos o bienes se entregaron preferentemente a las personas que aceptaron el condicionamiento.

- **Transparencia y rendición de cuentas.** Porque el servidor público no puso a la luz pública la información verdadera sobre el uso de los recursos o bienes utilizados.

- **Lealtad.** Porque el servidor público prefirió favorecer a un partido o candidato, que ser leal con la institución pública en la que trabaja.

- **Honradez.** Porque el servidor público al manejar los programas públicos y recursos públicos, lo hizo a favor de intereses particulares, en perjuicio de los intereses públicos.

- **Eficiencia.** Porque el servidor público no procuró la correcta aplicación de los recursos del Estado, por el contrario, los desvió afectando la función pública.

- **Independencia.** Porque la actuación del servidor está supeditada a intereses políticos particulares, en lugar de realizar sus funciones privilegiando el

bien común y el fortalecimiento del gobierno democrático, sin presiones políticas o partidistas.

- **Equidad en la contienda.** Porque los posibles votos obtenidos como resultado del uso indebido de recursos o bienes rompen el equilibrio político y hacen que la competencia entre partidos no sea equitativa, ya que el ciudadano no emitió su voto libremente ni hizo una valoración de las distintas propuestas y recibió presiones de algún tipo.

- **Certeza.** Porque se genera la incertidumbre de saber si los votos emitidos por los electores condicionados se realizaron de manera libre y autónoma o por miedo y presión.

Información relevante

Existen conductas que no violan leyes, pero sí perjudican la transparencia de las elecciones.

Cualquier acto irregular contribuye al deterioro de la confianza y la credibilidad de las instituciones públicas del país, incluyendo las correspondientes a las autoridades encargadas de garantizar la celebración de elecciones libres y democráticas.

Por esta razón, los servidores públicos deben estar conscientes del grave daño que pueden ocasionar tanto al desarrollo democrático e institucional del país como al fortalecimiento del servicio público, cuando participan directa o indirectamente y de forma intencional o negligente, en un acto enfocado a perjudicar o favorecer a un partido o candidato.

Aunadas a las responsabilidades administrativas que pueden llegar a contaminar el desarrollo democrático de la elección, hay una serie de conductas que en sentido estricto no pueden ser consideradas como ilegales o que violan la normatividad administrativa, pero que por sus efectos e implicaciones sí llegan a influir negativamente en la contienda política.

Al ser acciones que no son ilegales, el órgano interno de control no puede sancionar al servidor público porque no hay una violación o un incumplimiento de una norma. Sin embargo, esto no significa que en su actuación el funcionario deje de tener la obligación de velar y proteger los principios democráticos fundamentales como la equidad en la contienda, la imparcialidad, así como garantizar el voto libre y consciente de los ciudadanos.

Información relevante

Cuidemos nuestras acciones y conductas; conduzcámonos por el camino de la legalidad.

De esta forma, cuando un servidor público decide apoyar la campaña electoral de un partido o candidato, sin violar ninguna norma y en pleno ejercicio de sus libertades políticas (expresión, manifestación y asociación), debe tomar en cuenta que bajo ciertas circunstancias el ejercicio de estas libertades está condicionado a que no interfiera con sus responsabilidades oficiales ni con el cumplimiento de los principios democráticos fundamentales.

Este condicionamiento se vuelve más rígido cuando se trata de servidores públicos que, por el tipo de cargo que ocupan son personajes públicos o conocidos en la comunidad donde residen y trabajan, como presidentes municipales, delegados de dependencias federales, gobernadores, secretarios de Estado, directores generales, etcétera, cuyas acciones pueden influir en

la opinión pública no sólo porque salen en los medios de comunicación, sino porque sus decisiones afectan a un número importante de personas, por lo que deben privilegiar el interés público sobre el interés particular.

Lo anterior no significa que el servidor público esté impedido para ejercer sus derechos políticos en un marco de respeto a la legalidad; al contrario, lo que se propone es que cada vez que decida intervenir en cuestiones electorales, el servidor público trate de armonizar sus derechos con el desarrollo democrático del país. Al hacerlo, debe estar consciente de que en caso de que su participación en la contienda electoral lesione alguno de los principios electorales, el partido o candidato al que apoyó podrá recibir una sanción por su conducta irregular, o su conducta podrá derivar en la nulidad de la elección correspondiente, de acuerdo con lo previsto en las disposiciones electorales aplicables.[27]

Esto implica también que el servidor público debe valorar si al intervenir en la contienda electoral afecta alguno de los principios éticos que rigen su función (imparcialidad, equidad, bien común, profesionalismo, etcétera) aunque en estricto sentido no viole ninguna ley. Lo que el servidor debe buscar es contribuir a la consolidación y fortalecimiento de la democracia, dejando en un segundo plano la satisfacción de intereses políticos individuales o colectivos por vías que violentan los principios democráticos, como la equidad en la contienda y el voto libre -sin coacción- del ciudadano.

En síntesis, se puede afirmar que los principios de cultura de la legalidad, rendición de cuentas y de transparencia tienen un papel importante en el proceso de construcción democrática en nuestra sociedad, pues de ellos depende que la ciudadanía conozca y evalúe el desempeño de sus gobernantes; que las instituciones cuenten con mayores mecanismos para prevenir, inhibir y sancionar conductas ilegales, y que haya servidores públicos cada vez más

eficientes, comprometidos con las obligaciones y funciones de su empleo, cargo o comisión.

A su vez, estos tres principios son elementos indispensables para garantizar el desarrollo de elecciones en condiciones democráticas, ya que contribuyen a lograr que la competencia electoral se dé en un marco de equidad y civilidad, fomentan el análisis y discusión sobre la gestión del gobierno en turno, e inhiben -y sancionan- la realización de conductas ilegales o irregulares orientadas a beneficiar o perjudicar a un partido o candidato.

EJERCICIOS

Considerando tu papel como servidor público, ¿cuáles son tus obligaciones y compromisos frente a los procesos electorales?

¿Qué beneficio obtiene la sociedad si cumples con tus obligaciones?

Reflexiona sobre lo que puedes hacer en tu institución para hacer cumplir la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Dilema integrador

Repartiendo ilegalidad

No basta saber, se debe también aplicar.
No es suficiente querer, se deba también hacer.
Johann Wolfgang Goethe

A continuación se expone un dilema que contempla los temas tratados; léelo y reflexiona sobre él para que posteriormente respondas las preguntas que se plantean contemplando lo leído en la Guía.

Rubén es servidor público de una institución de gobierno y se encarga de realizar entregas de apoyos materiales como medicinas, alimentos, cobijas, etcétera, a sectores de la sociedad en zonas marginadas, como parte de un programa de desarrollo social.

Como norma obligatoria, la institución tiene prohibido hacer referencia o sugerencia a cualquier partido político al momento que se realicen las entregas; asimismo, los servidores públicos encargados de entregar los apoyos, tienen la obligación de llevar un control estricto de los bienes entregados y las personas beneficiarias.

Gustavo, un amigo de Rubén que tiene un puesto más alto en la misma institución, le pide que la próxima vez que haga las entregas permita que lo acompañen algunos miembros del partido con el cual simpatiza, con el fin de que éstos aprovechen y entreguen propaganda política, haciéndoles creer que el partido es el que les está brindando el apoyo.

Rubén le dice que no puede porque está muy vigilado por otras autoridades cuando hace las entregas, pero le propone darle varias despensas para que el partido las pueda repartir cuando quiera y le dice que lo justificará con la alteración de solicitudes de salida. A Gustavo le parece buena idea y le dice que cuando gane algún candidato de su partido le regresará el favor.

Homero, quien trabaja para Rubén, escucha la conversación, pero decide quedarse callado porque sabe que su jefe es de armas tomar. Piensa que si habla, podrán tomar represalias contra él, y además, no sabe ante que instancia podría presentar una denuncia.

EJERCICIO

Ahora, ponte en el lugar de los personajes y reflexiona lo siguiente:
¿Quién de los tres servidores públicos incumple la ley? ¿Por qué?
¿Qué le falta a esa institución para que la cultura de la legalidad se encuentre en sus acciones?
¿Quién o quiénes de los personajes no rinde cuentas de manera transparente? ¿Por qué?
¿Qué obligaciones están incumpliendo cada uno de los personajes?

Después de haber respondido las preguntas, compara tus respuestas con las que hiciste en el dilema introductorio. ¿Hubo cambios?, ¿La lectura de esta Guía contribuyó a que cambiaras tu manera de pensar en cuanto a la importancia de actuar con legalidad, transparencia y responsabilidad?

Esperamos que tanto el desarrollo del contenido, como las reflexiones y los ejercicios planteados hayan contribuido a ello. Recuerda que el servidor público tiene un papel fundamental en el desarrollo de la democracia.

Ejercicios

A continuación se describen seis casos en los cuales varios servidores públicos pretenden participar en la contienda electoral. Léelos con atención e identifica si el servidor público cumple o incumple con alguna de las obligaciones impuestas en el artículo 8 de la **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**, cuyo contenido puedes consultar en el Anexo de esta Guía. En cada caso justifica tu respuesta y coméntala con tus compañeros de trabajo.

Caso 1

Manuel trabaja en una dependencia federal y se encarga de enviar a los estados la información emitida por oficinas centrales, que deben aplicar o conocer los servidores públicos sobre algunas acciones a instrumentar. Al respecto, se emitió una circular en la que se ordena suspender los programas sociales en los estados en que se desarrollen elecciones, a partir del momento en que empiecen las campañas, con la indicación de reiniciarlos una vez que concluyan las elecciones. Manuel envió la circular a todos los estados, excepto a uno, pues sabe que el partido de su preferencia va a utilizar dichos programas para obtener votos en esa entidad; además, se beneficiaría si gana su partido.

¿Manuel está incumpliendo una obligación? ¿Por qué?

Caso 2

María le pide a Juan, su asistente, que utilice la fotocopiadora que tienen asignada en su oficina para reproducir propaganda política del candidato de su preferencia. Al respecto, Juan le dice que no puede hacerlo porque es un recurso de la institución; además decide denunciarla ante el órgano interno de control.

¿Juan está incumpliendo una obligación? ¿Por qué?

Caso 3

Marisol es médico de un hospital público federal y su jefe le dio la instrucción verbal de que brindara consultas médicas a todas las personas que requirieran el servicio, sin importar si son derechohabientes o no, ya que quiere apoyar al candidato a gobernador diciéndoles que éste está brindando el servicio.

Marisol le cuestionó a su jefe la orden recibida, ya que de acuerdo a la normatividad, no se puede dar consulta a personas que no sean derechohabientes. Además, comunicó por escrito al titular del hospital lo que su jefe inmediato le estaba solicitando, pidiéndole su intervención para que se llevaran a cabo las medidas necesarias.

¿Marisol está incumpliendo una obligación? ¿Por qué?

Caso 4

Teresa es la encargada de recibir quejas y denuncias de la ciudadanía de una dependencia federal. Joaquín acude a presentar una queja en contra de su jefe, que es servidor público, pues lo amenazó diciéndole que si no votaba por un partido político determinado lo iba a correr. Teresa también simpatiza con ese partido y quiere que gane las elecciones, por lo que le comenta a Joaquín que la conducta del servidor público no tiene trascendencia y lo invita a no presentar la queja, explicándole que existen muchas posibilidades de que no llegue a proceder su denuncia. Teresa logra intimidar a Joaquín, quien decide no presentar la queja.

¿Teresa está incumpliendo una obligación? ¿Por qué?

Caso 5

Adriana trabaja en un área de la Administración Pública Federal y se encarga de que el presupuesto se ejecute conforme a la normatividad. Con la finalidad de

recabar fondos para la campaña del candidato de su preferencia, le entrega al partido 500 mil pesos. Adriana registró diversos gastos por viáticos y pasajes, para justificar esa cantidad de dinero.

¿Adriana está incumpliendo una obligación? ¿Por qué?

Caso 6

Mauricio es servidor público en una dependencia de la Administración Pública Federal. Mauricio apoya a un candidato a presidente de la República y éste realizará diversos eventos; por ello, Mauricio le pide a Víctor, su jefe, que lo deje faltar cinco días para asistir a apoyar a su candidato. Víctor le dice que no hay ningún problema, que se vaya tranquilo pues no le va a realizar descuento alguno en su nómina, pero que si gana su candidato le eche la mano para conseguir un mejor puesto.

¿Víctor está incumpliendo una obligación? ¿Por qué?

Ejercicio grupal. Una vez que leíste y reflexionaste el contenido de la Guía, te invitamos a que te organices con tus compañeros de trabajo para que analicen las fracciones del artículo 8 de la **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos** y, posteriormente, redacten por lo menos un caso por cada fracción de acuedo a sus vivencias, así como su solución conforme a lo abordado en esta Guía. La experiencia de reunirte con tus compañeros enriquecerá su aprendizaje, además de que formarán una comunidad que estará alerta para blindar cada uno de los procesos electorales.

Puntos clave

Recuerda siempre que:

- La **cultura de la legalidad** se define como el conocimiento que un pueblo tiene de sus derechos y obligaciones.

- La **rendición de cuentas** es esencial dentro de una democracia; garantiza que el servidor público actúe con transparencia, responsabilidad y eficiencia.

- La **transparencia** permite evidenciar los logros y errores de la actuación cotidiana de nuestros gobernantes y facilitar el acceso a la información pública relevante; con lo cual se convierte en un antídoto ideal para erradicar prácticas irregulares como la corrupción, la manipulación de los datos y documentos públicos, así como la ineficiencia de las autoridades.

- El hecho de que la **rendición de cuentas** y la **transparencia** sean un contrapeso efectivo al ejercicio arbitrario del poder público y una forma de mantener informada a la opinión pública de las acciones del gobierno, los convierte en elementos fundamentales para el buen funcionamiento de las instituciones públicas.

- Haz respetar y respeta **los valores democráticos**.

- Cumple con el **Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal**.

- La **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos** te permite saber cuáles son tus obligaciones como servidor público; además, al conocerla te brindará la oportunidad de blindar los procesos electorales, haciéndolos más democráticos y transparentes.

- Durante el desarrollo de una elección, tu función como **agente protector de la legalidad y la democracia** cobra mayor importancia debido a que de ti depende que ningún partido político o candidato se vea beneficiado por tus acciones como servidor público.

- Cualquier conducta que consideres violatoria de las normas y principios que rigen **la actuación de un servidor público**, denúnciala ante el órgano interno de control.

- Antes de tomar una decisión que signifique participar de manera activa a favor o en contra de un partido político o un candidato, reflexiona sobre **los límites normativos y éticos que debes cumplir como servidor público** y sobre las consecuencias de tu actuación.

Notas

[1] John Rawls, ***Teoría de la Justicia***, FCE, México, 1997, p. 18.

[2] Sobre el tema de la cultura de la legalidad, se recomienda la siguiente lectura: Gerardo Laveaga, "La cultura de la legalidad", en ***Estudios Jurídicos***, núm. 8, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

[3] En los últimos años, el concepto de gobierno o sistema democrático ha sido definido con distintos significados y alcances, de acuerdo con las características específicas que se tomen en cuenta en cada propuesta. Sin embargo, sobre el tema relacionado con la cultura de la legalidad existe un término que fortalece el cumplimiento de la ley y enfatiza la protección de los derechos fundamentales, el cual corresponde a la noción de Estado Constitucional de Derecho. Para un análisis más detallado de este tema, se recomienda consultar la obra de Luigi Ferrajoli, en especial, el siguiente libro: Luigi Ferrajoli, ***Derechos y garantías. La ley del más débil***, Trotta, Madrid, 2001.

[4] Estas acciones también han sido definidas como "anómicas". Para un análisis más profundo sobre este tipo de conductas, se recomienda la lectura del siguiente libro: Ralf Dahrendorf, ***En busca de un nuevo orden. Una política de libertad para el siglo XXI***, Barcelona, Paidós, 2005.

[5] Rober Dahl, ***La democracia. Una guía para los ciudadanos***, Taurus, México, 2005, p. 178.

[6] Andreas Schedler, "Qué es rendición de cuentas", en ***Cuadernos de Transparencia***, núm. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2004, p. 7.

[7] Esta ley se analizará en el apartado relativo a responsabilidades administrativas y elecciones.

[8] Como ejemplos claros de estas disposiciones administrativas destacan el ***Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, y el Acuerdo por el que se Establecen las Normas Generales de Control Interno en el Ámbito de la Administración Pública Federal***, ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 2002 y el 27 de septiembre de 2006, respectivamente.

[9] La eficacia se refiere a la capacidad de los órganos e instituciones del Estado para lograr los fines o metas previamente establecidas por él. La eficiencia es la capacidad de alcanzar dichos logros al menor costo y tiempo posibles. Para un análisis exhaustivo de estos conceptos cuando se vinculan al desempeño del régimen político, se recomienda consultar Juan Linz, ***La quiebra de las democracias***, Alianza Universidad, Madrid, 1996.

[10] Por ejemplo, los sistemas parlamentarios tienen algunas diferencias significativas con los sistemas presidenciales en cuanto a los procedimientos y órganos encargados de llevar a cabo el control, vigilancia y difusión de los actos, así como las decisiones de los gobernantes.

[11] La Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Vinculación para la Transparencia, cuenta con un programa específico de monitoreo ciudadano, el cual promueve la participación de la ciudadanía en actividades de seguimiento y evaluación de los servicios, programas y políticas gubernamentales. Para mayor información, se recomienda consultar la siguiente página de Internet: www.monitoreociudadano.gob.mx

[12] La revocación de mandato es un término que en muchos casos aparece en los textos en español con su denominación en inglés: ***impeachment***.

[13] En el juicio político o en la revocación de mandato, por lo general, el órgano responsable de investigar las posibles conductas ilícitas o indebidas del funcionario no es una instancia de carácter judicial, sino más bien una institución de naturaleza política, como los poderes legislativos o los parlamentos, caracterizada por representar a las distintas fuerzas políticas de un país.

[14] Como en el caso del artículo 16 constitucional que obliga a toda autoridad a justificar (fundar y motivar) cualquier acto que implique una molestia al ciudadano.

[15] Para un mayor conocimiento sobre el tipo de información que es clasificada como confidencial o reservada, se recomienda revisar los artículos 13 al 19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que se encuentra en el portal: www.portaltransparencia.gob.mx

[16] Daniel Zovatto, "América Latina", en **Dinero y contienda político-electoral**, Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coord.), FCE, México, 2003, p. 94.

[17] El contenido de estos artículos se puede consultar en el **Anexo** de esta Guía.

[18] Las sanciones tienen la finalidad de mantener la obediencia de las normas, reponer el orden alterado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal, garantizar la buena marcha y el buen nombre de la administración pública, así como asegurar que la función pública sea ejercitada en beneficio de la sociedad. En la Administración Pública Federal, las instancias encargadas de vigilar el correcto ejercicio de la función pública son los órganos internos de control.

[19] El texto completo de este artículo se puede consultar en el **Anexo** de esta Guía.

[20] El texto completo de este artículo se puede consultar en el **Anexo** de esta Guía.

[21] El texto completo de este artículo se puede consultar en el **Anexo** de esta Guía.

[22] Dentro de los candados que existen en la legislación para evitar conductas ilegales o irregulares podemos citar, por ejemplo, el control ciudadano a cargo de los funcionarios de casilla sobre todo lo que acontece al interior de la misma; el registro actualizado de los ciudadanos que cuentan con credencial de elector con fotografía, que sirve para corroborar la identidad del ciudadano al momento de votar; el uso de la tinta indeleble para evitar el doble sufragio; las boletas foliadas y claramente diferenciadas por tipo de elección; el seguimiento y presencia de observadores electorales nacionales y extranjeros a lo largo del proceso electoral; así como la existencia de órganos judiciales encargados de revisar la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral, entre otros.

[23] Para un mayor conocimiento de las diversas causales de nulidad, se recomienda consultar el portal Internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: www.trife.org.mx

[24] Las obligaciones de los servidores públicos se encuentran descritas en el artículo 8 de esta Ley, cuyo contenido se incluye en el **Anexo** ubicado al final de esta Guía.

[25] Esta Ley se comentará más adelante.

[26] En las elecciones federales de 2006, el gobierno federal y las instituciones electorales, en coordinación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), instrumentaron una serie de medidas dirigidas a evitar que los programas sociales fueran utilizados con fines político-electorales; como por ejemplo suspender la entrega de incentivos o beneficios durante las semanas previas a la elección, así como poner en todo acto de difusión de un programa social, una frase en la se diga que los beneficios otorgados por éste corresponden al programa y que por ningún motivo tienen un fin electoral. A este conjunto de acciones institucionales se les conoce como "blindaje electoral".

[27]Sobre los límites electorales a las libertades de expresión y asociación, se recomienda revisar la tesis relevante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **"LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (Legislación de Colima)"**, publicada en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 682-684 del mismo Tribunal, la cual también puede ser consultada en la página de Internet: www.trife.org.mx

Anexo

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 108.

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Artículo 109.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, 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 procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Artículo 113.
Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Artículo 6.
La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de replica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Artículo 7
Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Artículo 8
Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente

licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoria, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII. Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

XX. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Artículo 9

El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior;

b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y

c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

Artículo 13
Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I. Amonestación privada o pública;

II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

III. Destitución del puesto;

IV. Sanción económica, e

V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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

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

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

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Artículo 14
Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI. El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

Artículo 15
Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos. Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

Artículo 16
Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

I. La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

II. La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

III. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

IV. Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley. El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

Artículo 21

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II. Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III. Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV. Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V. Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

Esta obra se terminó de imprimir en el mes de
febrero de 2008, en los talleres de
Litográfica Rima S.A. de C.V.
Av. Ermita Iztapalapa 70 Bis, Col. Miravalle
Deleg. Benito Juárez, 03580, México, D.F.
La edición consta de 10,000 ejemplares.