



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGON

NECESIDAD DE CREAR UN CATALOGO ESPECIFICO DE
SANCIONES ADMINISTRATIVAS PARA CADA UNA DE
LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS COMETIDAS
POR LOS SERVIDORES PUBLICOS.

T E S I S QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO P R E S E N T A :

ROBERTO CESAR NEPOMUCENO DIONISIO

ASESOR:
LIC. JORGE LUIS ABARCA MORENO

BOSQUES DE ARAGON, EDO. DE MEXICO, 2000.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mis Padres: como un testimonio de mi infinito agradecimiento por toda una vida de esfuerzos y sacrificios y por que a ustedes debo lo que soy.

A mis Hermanos: Miriam, Elsa y Ricardo por confiar en mí y por considerarme como un ejemplo a seguir.

A todos y cada uno de los miembros de la familia Nepomuceno Dionisio: por su apoyo, en especial para Beatriz, quien ha estado al cuidado de mi persona durante estos últimos años; por ello deseo de todo corazón que mi triunfo profesional lo sientan como suyo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México: por haberme dado la oportunidad de concluir una Carrera Profesional.

Al Lic. Jorge Luis Abarca Moreno: por la paciencia, dedicación y sobre todo por que gracias a sus conocimientos, éste trabajo de investigación concluyó satisfactoriamente y con excelentes resultados.

Al Lic. Everardo Paz de la Rosa: por haberme dado la oportunidad de formar parte de su equipo de colaboradores y por que gracias a su apoyo me inicié como profesionista dentro del ámbito laboral.

A la Lic. Noemi Gabriela Hidalgo Alcalá: por ser la mejor de las amigas, ya que sus consejos fueron los cimientos para que esta meta llegara a su fin y sobre todo por brindarme su apoyo cuando más lo necesite.

A todos y cada uno de los miembros de la Contraloría Interna del I.N.N.N., por el apoyo que me brindaron.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	PÁG.
--------------	------

CAPÍTULO I

CONTRALORÍAS INTERNAS DEL SECTOR GUBERNAMENTAL

1.1.	Antecedentes.....	5
1.2.	Contaduría Mayor de Hacienda.....	8
1.2.1.	Funciones.....	9
1.3.	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.....	13
1.3.1.	Objetivos	14
1.3.2.	Organización.....	15
1.3.3.	Actividades.....	16
1.3.4.	Funciones.....	20
1.4.	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.....	24
1.4.1.	Funciones.....	25
1.5.	Marco de actuación de las Contralorías Internas.....	32
1.5.1.	Concepto.....	32

1.5.2.	Naturaleza.....	33
1.5.3.	Objetivos Generales.....	34
1.5.4.	Atribuciones.....	36
1.5.	Funciones.....	39

CAPÍTULO II

SUJETOS DE RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO

2.1.	Concepto de Servidor Público.....	53
2.2.	Obligaciones de los Servidores Públicos.....	54
2.3.	Autoridades encargadas de desahogar el Procedimiento Disciplinario de Responsabilidades.....	76
2.3.1.	Atribuciones y Facultades del Contralor Interno.....	80
2.3.2.	Facultades del Titular del Área de Responsabilidades.....	83

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DE RESPONSABILIDADES

3.1.	Formalidades que debe revestir el Procedimiento establecido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	85
------	--	----

3.2.	Requisitos formales que deben observarse en la determinación de responsabilidades.....	90
3.3.	Reglas para la aplicación de sanciones.....	92
3.4.	Prescripción para la imposición de sanciones.....	103
3.5.	Propuesta de Catálogo Específico de Sanciones Administrativas..	104

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La presente tesis tiene por objeto hacer un breve estudio sobre uno de los grandes problemas que puede enfrentar toda nación como lo es, la corrupción y la irresponsabilidad de sus gobernantes y de sus servidores públicos, mismos que desvirtúan la labor que tan honorablemente se les ha conferido, sin embargo a pesar de ser un problema muy añejo y que repercute fuertemente en el buen funcionamiento de la Administración Pública Federal, se hará notar que los logros que se han obtenido no han sido suficientes ya que en la actualidad continuamos siendo testigos de las irregularidades en las que incurren los servidores públicos.

Actualmente el pueblo mexicano y la sociedad en general, se sienten defraudados y duramente lastimados ante el alto índice de corrupción e irresponsabilidades, atribuibles a todas aquellas personas que ostentándose bajo su carácter de servidores públicos se han dedicado a engañar a todas

aquellas personas que les dieron toda su confianza y que gracias a su apoyo llegaron a ocupar cargos públicos dentro de la Administración Pública Federal, mismos que se han dado a la tarea de emplear el cargo público que se les ha conferido, sólo en beneficio propio y de las personas que los rodean, cuando deberían emplear dicho poder y dichas facultades en beneficio de la sociedad. A pesar de los esfuerzos que han llevado a cabo algunas autoridades como el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, quien en su toma de posesión como Presidente de la República, manifestara la necesidad de perfeccionar los sistemas de administración de recursos del Estado y fortalecer los sistemas de control y vigilancia de la Administración Pública, para cumplir con el propósito de que el Gobierno de la República se constituya en patrón de conducta, no ha sido posible suprimir por completo la ola de corrupción que aqueja a nuestro país; ante tal situación es lógico que la sociedad demande de las autoridades la aplicación de las leyes que se encargan de sancionar a todas aquellas personas que teniendo el carácter de servidores públicos, no cumplan con las obligaciones que la misma ley les establece.

En nuestro país existe una Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que reglamenta cada una de las obligaciones de los servidores públicos, partiendo de un catálogo de obligaciones, sin embargo

es de tomar en consideración que el legislador omitió legislar un catálogo específico de sanciones administrativas aplicables a todo servidor público que incumpla en alguna de sus obligaciones, ya que solamente se limitó a determinar las sanciones que podrán ser impuestas a todo servidor público que no cumpla con alguna de las obligaciones que la ley le establece, las cuales consisten en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; sin establecer en forma específica las características en las cuales se impondrá cada una de ellas, dejando esta facultad al albedrío de las autoridades encargadas de la imposición de dichas sanciones.

Por ello consideramos que es necesario crear un catálogo específico de sanciones administrativas para cada una de las infracciones administrativas cometidas por los servidores públicos, en virtud de que la irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, que erosionan el Estado de Derecho y actúa contra la democracia y el sistema político; y con el firme propósito de lograr que todo servidor público tome conciencia de la labor que se le ha encomendado y fomentar en el mismo, los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que

deben de observar en el desempeño de su empleo cargo o comisión.

El objetivo fundamental que persigue la presente tesis, es el estudio de la aplicación de las sanciones administrativas, partiendo inicialmente con el marco histórico haciendo una breve referencia de lo que a lo largo del tiempo han sido los Órganos Internos de Control, definiendo las facultades y atribuciones que se les han conferido, haciendo alusión a los sujetos de responsabilidad en el servicio público, finalizando con lo que en la actualidad viene a constituir el Procedimiento Disciplinario de Responsabilidades, poniendo especial atención en lo referente a los requisitos que se deben de observar en cuanto a la determinación de responsabilidades y las reglas para la aplicación de sanciones, con la finalidad de tener elementos suficientes con los cuales se esté en posibilidades de realizar la respectiva propuesta de creación de un catálogo específico de sanciones administrativas para cada una de las infracciones cometidas por los servidores públicos, partiendo de una adecuada agrupación de las obligaciones de los servidores públicos, determinando la gravedad de cada una de ellas y finalmente establecer la sanción que le corresponde.

CAPÍTULO I

CONTRALORÍAS INTERNAS DEL SECTOR GUBERNAMENTAL

1.1-Antecedentes. 1.2-Contaduría Mayor de Hacienda. 1.2.1-Funciones. 1.3-Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 1.3.1-Objetivos. 1.3.2-Organización. 1.3.3-Actividades. 1.3.4-Funciones. 1.4-Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 1.4.1-Funciones. 1.5-Marco de Actuación de las Contralorías Internas. 1.5.1-Concepto. 1.5.2-Naturaleza. 1.5.3-Objetivos Generales. 1.5.4-Atribuciones. 1.5.5- Funciones.

1.1. Antecedentes

Durante el periodo de 1824 a 1917, correspondiente al México Independiente, nace el control en la organización financiera del país, el primer sistema de control es implantado en noviembre de 1824, centralizando la dirección y administración de la Hacienda Pública en el Secretario del Ramo, mediante el establecimiento del Departamento de Cuenta y Razón. Para el año de 1910, las labores de fiscalización y control preventivo se realizan por la Dirección de Contabilidad y de Glosa, que entre otras funciones, calificaba la

comprobación y justificación de las operaciones realizadas mediante la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, el 25 de diciembre de 1917, se crea el Departamento de Contraloría, con la finalidad de ejercer una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la Federación, teniendo como Titular al Contralor General de la Nación, dependiendo del Presidente de la República, comprendiendo secciones destinadas a auditoría general, contaduría, auditoría a ordenes de pago, auditoría de inspección, sección revisora de pensiones, auditoría de glosa civil, militar, del timbre y de aduanas; logrando la formación del inventario de bienes inmuebles de la nación y la integración de su valor a la contabilidad de la Hacienda Pública. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se mantuvo como órgano único de control hasta 1947, a través del Departamento de Contraloría, en 1946 se marca el inicio de la dispersión del control a través de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y se confieren facultades a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección, a estas dos dependencias se agregó la Secretaría de la Presidencia creada en 1958 por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, configurándose así un sistema triangular de control que operó hasta 1976, en el que la Secretaría de Programación y Presupuesto asumió el carácter de órgano central de los sistemas de planeación y control al otorgársele la mayorías de las facultades de la extinta Secretaría de la Presidencia y otras

que eran de competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección. La Secretaría de Programación y Presupuesto surge de la reforma a la estructura de la Administración Pública Federal, conjuntamente con los tres ordenamientos: Ley Orgánica de la administración Pública Federal, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y Ley General de Deuda Pública. A la Secretaría de Programación y Presupuesto, se le otorgaron facultades para vigilar y evaluar los programas de inversión pública, para controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los Organismos Públicos Federales y para dictar medidas administrativas sobre responsabilidades que afectaran a la Hacienda Pública, fortaleciendo el control sobre adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la Administración Pública Federal, obras públicas y bienes nacionales; estableciéndose mecanismos de coordinación sectorial. Con la Finalidad de concentrar en un órgano globalizador del control unitario y sistemático, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a partir del 29 de diciembre de 1982, mediante la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, añadiéndose el artículo 32 bis; esta Secretaría al salir a la luz pública con criterio de control, recogió las experiencias del funcionamiento unitario y sistemático que se había pretendido bajo el Departamento de Contraloría. La Secretaría de la

Contraloría General de la Federación constituye en Órgano Central de Control en la Administración Pública dependiente del Poder Ejecutivo Federal, quedó constituida como dependencia globalizadora de los sistemas de control interno del ejercicio gubernamental, a fin de tener un concepto de lo que significa el control.

1.2. Contaduría Mayor de Hacienda

La Contaduría Mayor de Hacienda es el Órgano Técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, actualmente Gobierno del Distrito Federal. De acuerdo con su propia Ley Orgánica promulgada en 1904 depende de la Cámara de Diputados por disposición constitucional confiriéndole la función de revisar y glosar las cuentas anuales del Erario Federal. En 1937 se expide una nueva Ley Orgánica, que consigna las facultades al examen de la cuenta anual que debería presentar el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión, de conformidad a lo establecido en el artículo 73 de la Constitución. En diciembre de 1978, se expide la Ley Orgánica vigente a la fecha en la cual define a la institución como Órgano Técnico, con las facultades de revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal

y del Departamento del Distrito Federal, actualmente Gobierno del Distrito Federal; estando bajo el control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

1.2.1. Funciones

- Fiscalizar y discutir la cuenta pública, para verificar si las entidades como Poder Legislativo, Judicial, Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República, Órganos Desconcentrados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Fideicomisos donde el fideicomitente sea el Gobierno Federal o algún organismo ya mencionado; realizaron sus operaciones con apego a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, actualmente Gobierno del Distrito Federal; leyes generales de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y demás ordenamientos aplicables en la materia.

- Verificar si se ejercieron correcta y estrictamente los presupuestos conforme a programas y subprogramas aprobados, si se ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de

conformidad con sus partidas, verificar si se aplicaron los recursos provenientes del financiamiento con la periodicidad y formas establecidas por la ley, así como rendir informes, a la comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia el informe previo, dentro de los primeros 10 días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, dicho informe contendrá la opinión respecto si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental, los resultados de la gestión financiera, la comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental, los resultados de la gestión financiera, la comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en la Ley de Ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como al Presupuesto de Egresos de la Federación, el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados, el análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares y el análisis de las desviaciones presupuestales.

- Rendir informes a la Cámara de Diputados sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los 10 primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción, este informe contendrá además el señalamiento de las irregularidades que haya advertido en la realización de las actividades.
- Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, a los Organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las Instituciones Privadas o a los Particulares, cualquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado; en el caso de los Municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del Gobierno del Estado.
- Practicar visitas, inspecciones, auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos, para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y además eficientemente.
- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos e inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados de las entidades se han aplicado

correctamente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones y solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes y dictámenes de las auditorías por ellos practicadas, y las aclaraciones que en su caso estimen pertinentes.

- Establecer coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo a fin de uniformar normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad, normas de auditoría gubernamental y de archivo contable, de los libros y documentos justificativos y comprobantes del ingreso y gasto público.

La fiscalización realizada por la Contaduría Mayor de Hacienda es un acto posterior a la aplicación de los recursos; que lleva a cabo esta instancia con base en documentos e informes que le permiten verificar la aplicación del recurso, al objeto autorizado.

La inspección, revisión, investigación y visitas son actos que deben reunir los elementos de validez que la misma ley contiene y se efectúan por

virtud de la delegación de facultades que hace el Contador Mayor de Hacienda, además de reunir los elementos que no afecten los derechos consignados en los artículos 14 y 16 constitucionales.

1.3. Secretaría de la Contraloría General de la Federación

El 29 de diciembre de 1982 se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dependencia que dentro del marco de la Administración Pública Central y Paraestatal, promueve un servicio público ágil y apegado a la legalidad, así como una actuación de los servidores bajo un contexto de eficiencia.

Esta Secretaría asumió atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto y de la entonces Secretaría de Comercio, de las Procuradurías General de la República y de Justicia del Distrito Federal así como de las extintas Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, habiéndosele conferido adicionalmente otras nuevas, de esta forma se estableció y fortaleció un mecanismo unitario, sistemático y global sobre las funciones de control del ejercicio de los recursos públicos; atención y resolución de Quejas, Denuncias e Inconformidades; registro y análisis de la

evolución de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos; sanciones administrativas; promoción de la eficiencia en la operación gubernamental; control y evaluación de la gestión pública y promoción de la modernización de la empresa pública.

1.3.1. Objetivos

Dotar al Ejecutivo Federal, de un instrumento eficaz que vigilara y evaluará los ingreso, gasto, recursos y obligaciones del estado con objeto de que su administración se efectúe con estricto apego a las leyes y dentro de los parámetros de la economía, eficiencia, eficacia y honradez y lograr que los recursos destinados a dicha función se optimicen mediante su integración en un solo instrumento del Ejecutivo Federal.

Permitir que mediante el control, más eficiente de la Administración Pública se coadyuve a combatir el proceso inflacionario que erosiona la economía nacional, al igual que promover que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que desarrolle, se constituya en medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la Administración Pública llevando así a la práctica los conceptos de renovación moral requeridos por el país; obtener el reforzamiento del Sistema Nacional de Planeación con la introducción de una

instancia correcta de control y velar porque a través de los modernos conceptos sobre el control administrativo se abandonen sistemas de vigilancia y control parciales y superfluos, orientándose de una mejor manera al cuidado de programas prioritarios, de proyectos estratégicos y de sectores vitales. (1)

1.3.2 Organización

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como dependencia del Ejecutivo Federal, inició propiamente su vida institucional a través de la expedición de su Reglamento Interior, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983, con vigencia a partir del día siguiente quedando estructurada por un Secretario de Estado, dos Subsecretarías, una Oficialía Mayor, una Dirección General Jurídica y una Unidad de Comunicación Social. La Subsecretaría "A" conformada por las siguientes Direcciones Generales:

De Responsabilidades.

De Operación Regional.

De Simplificación Administrativa.

De Contraloría Social.

(1) LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1987. pp. 496-497

La Subsecretaría “B” comprende tres Direcciones Generales:

De Control y Evaluación de la Gestión Pública.

De Auditoría Externa

De Auditoría Gubernamental. (2)

1.3.3. Actividades

Las actividades que realiza la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cubren dos aspectos: Modernización de la Gestión Pública y Atención al Ciudadano y Control y Fiscalización del Gasto Público y Evaluación Gubernamental.

Las actividades son las siguientes:

“Contraloría Social”

A través de la promoción de la participación de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos y la vigilancia y aplicación de recursos destinados a obras de beneficio social, desarrollándose a través de instrumentos como el Sistema de Quejas y Denuncias y Atención a la Ciudadanía, el Programa Paisano, ambos

(2) *Ibidem*, p. 499

destinados a promover y vigilar la atención adecuada a fin de garantizar a los connacionales que salen o ingresan al país, se les proporcionen los servicios y atención conforme a las leyes y reglamentos que correspondan, con la finalidad de garantizar que los recursos destinados al mejoramiento de las condiciones de vida de grupos sociales que acusan mayores carencias.

“Responsabilidades de los Servidores Públicos”

Esta tarea comprende vigilar el cumplimiento de las disposiciones y principios que contiene la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que promueve que el desempeño de los empleados al servicio del Estado obedezca a criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

“Promoción de la Eficiencia y Eficacia de la Gestión Gubernamental”

A través de la Simplificación Administrativa Pública Federal, como una acción permanente para hacer más fluida la relación entre Gobierno y sociedad, mediante una más ágil realización de los procedimientos

relacionados con trámites y gestiones que realiza la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones.

“Control, Fiscalización y Evaluación de la Gestión Pública”

A través del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, normado y coordinado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es operado por los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, los Comisionados Públicos del Sector Paraestatal, los Delegados del Sector Central, los Auditores Externos y los Contralores en los Estados para el manejo de los recursos Federales. La fiscalización se realiza también por auditores externos quienes son designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, misma que norma las líneas de acción y supervisa la calidad profesional; las intervenciones del auditor externo, consisten en dictaminar los estados financieros, revisiones al ejercicio de los créditos del Banco Mundial en el Sector Paraestatal, etc.

"Auditoría Pública"

En el marco del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, la Función de auditoría pública practicada a las Dependencias y Entidades, comprende la auditoría gubernamental y la auditoría externa. La auditoría gubernamental puede ser realizada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, mediante criterios de selectividad y profundidad, las cuales verifican y evalúan el manejo adecuado de los recursos públicos y la legalidad del quehacer gubernamental, o por las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades Paraestatales con base en los programas de auditoría validados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

"Evaluación Gubernamental"

Consiste en conocer periódicamente el avance de los programas, cumplimientos de metas y el ejercicio del gasto a la vez que proporciona los elementos y la información necesaria para corregir las desviaciones.

"Modernización, Vigilancia y Evaluación de las Entidades Paraestatales"

A través de esta actividad se realizan acciones para vigilar el cumplimiento de las propuestas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y que el mismo se lleve a cabo en sus cuatro vertientes, tanto en reestructuración del Sector Paraestatal, como en el fortalecimiento de la autonomía de la gestión, asimismo en el incremento de la eficiencia y eficacia de la productividad y la concentración de las acciones al interior y exterior de las entidades. (3)

1.3.4. Funciones

"De Normatividad"

- Planear, organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, y expedir normas de control para la Administración Pública Federal.

(3) ANTECEDENTES Y ACCIONES DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1991. pp. 125-128

- Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como los proyectos de normas en materia de contratación de deuda, manejos de fondos y valores que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria en relación con el Control y Fiscalización de las Entidades Bancarias.
- Expedir normas para la cooperación técnica de informes y datos entre Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.
- Establecer las bases generales y los lineamientos para la práctica de auditorías.
- Expedir las normas necesarias para el funcionamiento por parte de los servidores públicos de la presentación de sus declaraciones patrimoniales.
- Expedir las normas necesarias para el funcionamiento y atención de las oficinas de quejas del público, sobre la conducta de los servidores públicos e irregularidades en el ejercicio de la función pública.

"De Vigilancia y Fiscalización "

- Inspeccionar el Gasto Público Federal y su congruencia presupuestal, practicar auditorías financieras, legales, de operación de control, de gestión y de fondos y valores.
- Revisar, inspeccionar e intervenir respecto al cumplimiento de las leyes y normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones.
- Designar a los auditores externos en las entidades de la Administración Pública Federal y regular y controlar su actuación.
- Designar y proponer a los comisarios públicos así como coordinar sus funciones preventivas y en su caso correctivas en el Sector Paraestatal.
- Aprobar las designaciones de los titulares de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y vigilar su funcionamiento al igual que la adecuación a las norma normas de control interno que hubiere previamente establecido.
- Verificar y controlar las manifestaciones de los bienes de los servidores públicos.

"De Evaluación"

- Realizar evaluaciones en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
- Evaluar el manejo y aplicación de recursos Federales, transferidos o coordinados en las Entidades Federativas y Municipios.
- Investigar los resultados de los programas y acciones del Gobierno Federal.
- Vigilar y evaluar la eficiencia de los servidores públicos.

"De Control de las Responsabilidades de los Servidores Públicos"

- Revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presenten sobre la actuación de los servidores públicos y en su caso turnarlas a las Dependencias que correspondan, instruir los procedimientos disciplinarios con la finalidad de sancionar las irregularidades cometidas en el servicio público y sancionar a los servidores públicos en los casos que legalmente le competa y en su caso turnar los expedientes a las Contralorías Internas de las Dependencias respectivas.

1.4. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

En virtud de las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 28 de diciembre de 1994, se modificó la denominación y atribuciones que correspondían a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), denominándose actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

En ocasiones se comenta erróneamente que el control que ejerce la Contaduría Mayor de Hacienda y el de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se duplican; sin embargo, la principal diferencia se deriva de la división de poderes del Estado Mexicano; en efecto como ya se mencionó, la Contaduría Mayor de Hacienda apoya a la Cámara de Diputados, esto es al Poder Legislativo, en tanto que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo lo hace al Poder Ejecutivo Federal.

Asimismo difieren los momentos en que realizan sus funciones, ya que la Contaduría Mayor de Hacienda examina la cuenta pública del año anterior, es decir, efectúa una revisión a posteriori, mientras que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo realiza sus funciones durante el

ejercicio en curso y de manera continua; otra diferencia entre ambas estriba en que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo está facultada para auditar a todas las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; no así la Contaduría Mayor de Hacienda que únicamente está facultada para revisar los recursos correspondientes a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. (4)

1.4.1. Funciones

- Organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, inspeccionar el ejercicio del Gasto Público Federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las Dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo.
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los Órganos de Control Interno.

(4) LINEAMIENTOS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS CONTROLES. Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 1998. P 16

- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las Dependencias y Entidades en sustitución o apoyo de sus propios Órganos de Control.
- Vigilar el cumplimiento por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.
- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las Dependencias como para las Entidades de la Administración Pública Federal.

- Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las Dependencias como para las Entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los Órganos de Control que las Dependencias y las Entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneración de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

- Opinar previamente a su expedición sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales, financieros, así como los

proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Designar a los auditores externos de las Entidades, así como normar y controlar su desempeño.

- Designar para el mejor desarrollo del Sistema de Control y Evaluación Gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las Dependencias y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada y Comisarios en los Órganos de Gobierno o Vigilancia de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

- Designar y remover a los Titulares de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y las Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales representando al Titular de dicha Secretaría.

- Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

- Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de dichas intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas.

- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables.

- Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes.

- Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria Federal y el inventario general correspondiente.
- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestando para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.
- Autorizar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos.
- Establecer normas, políticas, y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obra pública de la Administración Pública Federal.

- Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, Zona Federal Marítimo Terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier propósito de aguas marítimas y demás Zonas Federales.
- Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administra, directamente o a través de terceros los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios o bien con los particulares y con otros países.
- Administrar los inmuebles de propiedad Federal, cuando no estén asignados a alguna Dependencia o Entidad.
- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación.

- Así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien terceros debidamente autorizados para ello.⁽⁵⁾

1.5. Marco de actuación de las Contralorías Internas

En el boletín C-001 de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se encuentran contenidos los aspectos que conforman la conceptualización del marco de actuación de estos Órganos de Control, mismos que se detallaran dentro del siguiente apartado.

1.5.1. Concepto

Los Órganos de Control Interno, conjuntamente con los Delegados de Contralorías, son una instancia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el Sector Central que se constituyen en un órgano de apoyo a efecto de prevenir, verificar, vigilar y evaluar el grado de honestidad, economía y transparencia con que se manejan los recursos públicos, impulsar

(5) BUSTE Emiliano. La Administración Pública en México 2ª Edición, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1976. pp. 214-217

el desarrollo administrativo así como la eficiencia y calidad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales.

A su vez, formulan recomendaciones que conllevan a mejorar el desarrollo de las operaciones, promoviendo la implantación de mecanismos de autocontrol, autocorrección y autoevaluación bajo un enfoque moderno, que fortalezca las acciones preventivas y correctivas, y seguimiento de programas y la evaluación y el desempeño. (6)

1.5.2. Naturaleza

Los Órganos Internos de Control funcionalmente dependen de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y sus objetivos, atribuciones y funciones se establecen de acuerdo con las disposiciones políticas, normas y lineamientos emitidos por dicha secretaría, contando así también con el apoyo y asesoría de los Delegados de Contraloría, para la interpretación y aplicación del marco normativo que regula las actividades de la Administración Pública Federal.

(6) ANDERSON, DAVID. Contraloría práctica. Editorial Uteha. México, 1983. p. 314

Para el cumplimiento de sus fines los Órganos Internos de Control actuarán en un marco orgánico-funcional y se conducirán bajo los principios de integridad, sentido de responsabilidad, objetividad, imparcialidad, independencia, cuidado y diligencia profesional, capacidad técnica de dirección y discreción a fin de garantizar que la vigilancia, el apego a la legalidad, el control y la auditoría, evaluación y seguimiento y la implantación de medidas correctivas y preventivas, se lleven a cabo en forma oportuna; absteniéndose en todo momento de realizar funciones de índole operativo.

1.5.3. Objetivos Generales

- **Controlar, vigilar y evaluar la operación de la Dependencia, con base en el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental de conformidad con las normas emitidas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y con las normas complementarias en materia de control expedidas por las diferentes Dependencias de la Administración Pública Federal.**

- **Verificar que el desarrollo de las actividades se apegue a las políticas y a los lineamientos establecidos, para tener un mayor grado de seguridad de que**

los objetivos y metas de la Dependencia esten siendo alcanzados a un mínimo costo y el menor tiempo posible.

- Apoyar a todas las áreas de la Dependencia en el efectivo desempeño de sus responsabilidades proporcionándoles: Análisis, evaluaciones, recomendaciones, comentarios pertinentes e información relacionada con la verificación de los sistemas de control establecidos, con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se están alcanzando las metas y objetivos.
- Verificar y evaluar los mecanismos e instrumentos de control en las áreas sistemas y procesos de la Dependencia, para modernización y fortalecimiento del control interno de la misma.
- Vigilar la observancia de las disposiciones legales en materia de responsabilidades de los servidores públicos de la Dependencia y de terceros, relacionados con la misma.
- Establecer mecanismos de promoción de la descentralización administrativa.

- Promover el uso eficiente de los recursos públicos.
- Promover la observancia estricta de los mecanismos de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos.

1.5.4. Atribuciones

- Observar y vigilar el cumplimiento de las normas de control y auditoría que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y apoyar en la instrumentación de las normas complementarias.
- Promover las normas y lineamientos que regulen el funcionamiento del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.
- Vigilar que las políticas, programas, presupuestos, normas, lineamientos y demás instrumentos de control y evaluación se apliquen y se utilicen eficientemente en las Unidades Administrativas de la Dependencia.
- Intervenir en el establecimiento de controles en programas prioritarios y estratégicos que aseguren el cumplimiento de sus objetivos.

- Planear, programar, y ejecutar el Programa Anual de Control y Auditorías (PACA) conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y practicar aquellas revisiones ordenadas por esta Secretaría o el Titular de la Dependencia.
- Proponer, programar y ejecutar las auditorías y revisiones adicionales que se requieran a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas, financieras y administrativas.
- Asesorar y apoyar a los Órganos Internos de Control del Sector Coordinado en materia de sistemas de control de la gestión pública, para optimizar el desempeño de sus funciones.
- Participar en el ámbito de su competencia en los diversos comités y comisiones de la Dependencia y su sector coordinado, conforme a las normas y disposiciones aplicables.
- Verificar y apoyar el cumplimiento por parte de los servidores públicos de la Dependencia y su sector coordinado en la presentación de la declaración patrimonial.

- Opinar y proponer el nombramiento y en su caso remoción de los Contralores Internos en los Órganos Desconcentrados.
- Investigar y en su caso determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del sector coordinado aplicando las sanciones que procedan en términos y turnar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo aquellas que sean de su competencia.
- Informar al titular de la Dependencia y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo sobre los resultados de la gestión en materia de auditoría, control y evaluación aportando elementos de juicio útiles que permitan el manejo eficaz, eficiente, y honesto de los recursos asignados a la Dependencia.
- Proponer en su momento el establecimiento o modificación de las disposiciones, normas y lineamientos que deba expedir la Dependencia de acuerdo con sus atribuciones, a fin de asegurar que existan los elementos necesarios de control administrativo.
- Las demás facultades que le atribuyan otras disposiciones normativas.

1.5.5. Funciones

De acuerdo con las atribuciones antes enunciadas, corresponde a los Órganos Internos de Control de las Dependencias la ejecución de las siguientes funciones:

"De Organización Interna"

- Determinar sus objetivos y metas específicas en concordancia con los de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Dependencia, a fin de definir e instrumentar los planes y programas de trabajo.
- Establecer los requerimientos del Órgano Interno de Control en cuanto a recursos humanos, informáticos, materiales y financieros para cumplir con sus planes de programas, aplicando los recursos que le sean asignados con criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.
- Proponer los lineamientos operativos del Órgano Interno de Control considerando su ámbito de cobertura y control, y coadyuvar al desarrollo y/o actualización de los sistemas y procedimientos de control del Órgano Interno de Control e instrumentarlos.

- Elaborar y difundir el manual de organización, políticas y procedimientos del Órgano Interno de Control que contenga objetivos, funciones y descripción de puestos; en los perfiles se observara lo establecido en las normas generales de auditoría pública, evitando la contratación de personal de base.

- Definir su estructura orgánico funcional, de acuerdo con las características, de acuerdo con las características y necesidades de la Dependencia y proponerla a la Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para su opinión.

- Instrumentar, desarrollar y participar en programas de capacitación y adiestramiento complementados a los de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para el mejor desempeño de sus funciones.

- Apoyar a las unidades administrativas de la Dependencia, así como también a los Órganos Internos de Control de los Órganos Desconcentrados y del Sector Coordinado, en todos los aspectos de su competencia para el cabal cumplimiento de sus objetivos.

- Representar a la Dependencia y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el levantamiento de actas administrativas o penales.

- Elaborar el Programa Anual de Control y Auditoría (PACA), con el propósito de contar con un documento que integre en forma calendarizada las actividades a desarrollar por parte de los auditores con que cuenta la Dependencia, considerando los lineamientos emitidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las leyes, reglamentos, normas, políticas y procedimientos a que se encuentren sujetos.

- Promover la instrumentación del Programa de Modernización de la Administración Pública en las diversas Unidades Administrativas de la Dependencia y verificar que los proyectos que emanen del Programa de Modernización de la Administración Pública, se elaboren con austeridad y racionalización del gasto público.

- Promover la determinación de indicadores de gestión de efectividad y eficacia, congruentes con los objetivos y metas de la Dependencia.

- Revizar y autorizar la información que en el ámbito de su competencia requiera titular de la Dependencia, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo u otras instancias fiscalizadoras.
- Vigilar la Observancia de las disposiciones, en materia de responsabilidades de los servidores públicos de la Dependencia y terceros relacionados con la misma.
- Participar en foros donde se cuestionen los asuntos relacionados con la Dependencia.
- Atestiguar en las actas de entrega-recepción de los servidores públicos.
- Presenciar y atestiguar actos de entrega recepción de activos y bienes de la Dependencia.
- Asesorar, a los comités de adquisiciones, arrendamientos y prestaciones de servicios de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades.

- Mantener una adecuada coordinación con los Órganos Internos de Control de los Órganos Desconcentrados y del Sector Coordinado y con la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a fin de agilizar y mejorar la planeación, ejecución y obtención de resultados en sus actividades.
- Contar con un sistema de control y archivo eficiente que permita agilidad en la consulta de papeles de trabajo e informes, de preferencia a través de sistemas computalizados.

"De Auditoría"

- Realizar las auditorías financieras, administrativas, operacionales, integrales y de seguimiento a las distintas Unidades que integran la Dependencia, previstas en el Programa Anual de Control y Auditoría y presentar los informes de las observaciones y recomendaciones conforme a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y realizar las revisiones orientadas a vigilar que el ejercicio del presupuesto de la Dependencia se lleve a cabo en estricto apego a los programas y presupuestos aprobados por la legislación aplicable.

- Establecer mecanismos para auditar la prestación de los servicios públicos a fin de mejorar su calidad, corregir las irregularidades detectadas y promover la comparación sistemática con los estándares de calidad de otros centros de servicio.

- Intervenir en revisiones especiales determinadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y otras instancias fiscalizadoras y comprobar la existencia de adecuados sistemas y procedimientos de control en las áreas que integran la Dependencia.

- Integrar y analizar la información sobre los sistemas y procesos operativos, a fin de determinar la existencia de irregularidades y en su caso, proponer medidas correctivas.

- Verificar que el manejo y aplicación de los recursos humanos, informáticos, materiales, técnicos y financieros de las áreas que integran la Dependencia, se realicen con criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, en apego a la normatividad establecida.

- Elaborar los informes de las auditorías practicadas, comentar las observaciones detectadas con los servidores públicos responsables, obtener la firma de conformidad y practicar el seguimiento de las recomendaciones sugeridas para verificar que las anomalías reportadas hayan sido corregidas.

"De Control y Verificación"

- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control que permitan flexibilidad en la operación y garanticen los principios de providad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Coordinar y supervizar la ejecución de cada una de las revisiones.
- Vigilar que la Dependencia, establezca consultas sistemáticas a su población-objetivo o en su defecto, a las organizaciones sociales, cámaras y/o agrupaciones representativas con el fin de conocer sus necesidades y propuestas concretas.

- Analizar la información relevante de las áreas sistemas y procesos operativos, a fin de vigilar la efectividad de los controles y su congruencia con los objetivos de la Dependencia.
- Vigilar y comprobar el cumplimiento por parte de las áreas de la Dependencia, de las obligaciones derivadas de las disposiciones, normas y lineamientos en materia de: planeación, programación, presupuestación, información, organización procedimientos de administración de recursos humanos, materiales y financieros.
- Supervisar y dirigir las auditorías, mediante la revisión y evaluación del cumplimiento de los sistemas de operación, registro, control e información, en los términos de las disposiciones aplicables.
- Vigilar el cumplimiento de las medidas preventivas y correctivas Proponer los cursos de acción necesarios para prevenir o corregir desviaciones y propiciar el mejor desarrollo de las actividades.
- Fortalecer las acciones de autocontrol, autocorrección y autoevaluación para la eficiente aplicación de los recursos Federales destinados a la

publicidad y difusión y en general a las actividades de comunicación social, así como el envío oportuno a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de la información correspondiente.

- Informar periódicamente al Titular de la Dependencia sobre el resultado de la supervisión y evaluación de las Unidades Administrativas, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización e informar cuando proceda a las autoridades competentes, del resultado de tales intervenciones.

"De Evaluación"

- Evaluar cuantitativa y cualitativamente el avance de programas de la propia Dependencia, y las acciones realizadas conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Propiciar el establecimiento y adopción de mecanismos de autoevaluación en cada una de las Unidades Administrativas que integran la Dependencia.
- Vigilar y evaluar conjuntamente con el área competente, que los sistemas de información y registro generen datos oportunos y veraces para la toma de decisiones.

- Colaborar con el Delegado de Contraloría, a fin de evaluar el desempeño general y por funciones de la Dependencia.
- Establecer indicadores y parámetros que le permitan evaluar y comprobar si la actividad institucional se desarrolla conforme a lo programado, y si en su ejecución se alcanzaron los objetivos de eficiencia y eficacia previstos.
- Vigilar que los indicadores de desempeño de las Dependencias, permitan evaluar los resultados de su gestión en términos de calidad, costos unitarios y pertinencia de sus servicios.
- Analizar en coordinación con el delegado de Contraloría, los resultados obtenidos de las revisiones realizadas en materia de control y evaluación, así como del seguimiento a las medidas correctivas y preventivas.
- Revisar que la información que se genere para el Sistema Integral de Información, cumpla con las características de confiabilidad, veracidad, calidad y oportunidad.

- Contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación de las actividades desarrolladas en las Dependencias propiciando que estas asuman un carácter integral, congruente y homogéneo.
- Constatar que se haya adoptado medidas, lineamientos y procedimientos, mediante los cuales se de respuesta pronta a quienes promuevan asuntos ante las Dependencias.
- Confirmar que la dependencia haya definido estándares realistas y transparentes de los servicios que proporciona

"De Quejas y Denuncias"

- Vigilar que los servidores públicos de las Dependencias, cumplan con las obligaciones derivadas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, instrumentar mecanismos electrónicos para el registro y análisis sistemático de quejas y denuncias, que permitan conocer el tipo de queja y denuncia, trámite o servicio involucrado y en contra de quien se formulan.

- Establecer ventanillas específicas de quejas y denuncias y/o en su caso, proporcionar a cualquier interesado las facilidades necesarias para presentarlas en contra de los servidores públicos de las Dependencias, con motivo del incumplimiento de sus obligaciones e irregularidades en la prestación de un servicio.
- Recibir, investigar y resolver con oportunidad, conforme a los ordenamientos legales aplicables y a las normas y procedimientos establecidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.
- Llevar el registro y control de las quejas, comunicándolas a las áreas donde se originaron y solicitándoles su desahogo a la brevedad posible.
- Atender las quejas que presenten los particulares con motivos de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las distintas áreas de la Dependencia.
- Integrar debidamente los expedientes de las denuncias presentadas y turnarlos a las instancias correspondientes.

- Promover las investigaciones que procedan en los casos en que se presume que los servidores públicos incurrieron en responsabilidades.
- Orientar e informar a los particulares y a los servidores públicos que presenten quejas o denuncias, sobre su trámite o desahogo.
- Analizar las causas y los mecanismos utilizados en los casos de comisión de ilícitos, así como comprobar la forma en que funcionan los controles establecidos, con la finalidad de evitar y prevenir su recurrencia.
- Someter a la consideración del Titular de la Dependencia los casos en que el personal incurra en responsabilidad en los términos legales aplicables, con el objeto de que se instrumenten los cursos de acción correspondientes.
- Dar vista y denunciar en coordinación con el área respectiva ante la autoridad competente, las irregularidades detectadas que puedan implicar responsabilidad penal; y aplicar a los servidores públicos las sanciones que correspondan, en los términos de las leyes: Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

- Difundir el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), como mecanismo de contraloría social que permita facilitar y ampliar las posibilidades para que la ciudadanía pueda entrar en contacto con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y exponer vía telefónica sus quejas, denuncias o consultas. (7)

(7)BOLETÍN C-001. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 1996. pp. 6-16

CAPÍTULO II
SUJETOS DE RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO
PÚBLICO

CAPÍTULO II

SUJETOS DE RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO

2.1-Concepto de Servidor Público. 2.2-Obligaciones de los Servidores Públicos. 2.3-Autoridades encargadas de desahogar el Procedimiento Disciplinario de Responsabilidades. 2.3.1-Atribuciones y Facultades del Contralor Interno. 2.3.2-Atribuciones y Facultades del Titular del Área de Responsabilidades.

2.1. Concepto de Servidor Público

Se reputarán como servidor público 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 dentro de 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 de traición a la Patria y delitos graves del orden común. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales y, en su caso los miembros del Consejo de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a ésta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos Federales. (Conforme a lo establecido por el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

2.2. Obligaciones de los Servidores Públicos

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

- I. Cumplir con la máxima diligencia 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.

“Comentario”

El requisito de cumplir con la máxima diligencia, tiene una fundamentación axiológica, ya delineada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reiterada en este precepto, pues no se puede alcanzar eficiencia si no se cumplen las actividades con diligencia.

Si en el ejercicio del servicio no se cumple con diligencia, y el acto u omisión implica abuso de un empleo, cargo o comisión no solamente se infringe una disposición administrativa sino que se incurre en el delito de abuso de autoridad previsto en el artículo 215 del Código Penal Federal.

Esta exigencia coincide con la impuesta al trabajador por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 44 fracción I que a la letra dice: Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiado, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.

- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

"Comentario"

De esa función se deriva el ejercicio presupuestal. Toda actividad no sólo en el sector público, sino en el privado, se desarrolla previa planeación, programación y presupuestación. Si no se realiza indiscutiblemente que desemboca en un mal manejo de fondos y valores.

- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos.

"Comentario"

Esta fracción contiene tres aspectos, y por tanto impone las mismas obligaciones:

- a) Utilizar los recursos que se tengan asignados para el desempeño del empleo, cargo o comisión;
- b) Utilizar las facultades atribuidas, y
- c) Utilizar la información a que tenga acceso exclusivamente para los fines afectos.

En éste como en la totalidad de las labores del servidor público, juegan un papel importante los manuales de procedimientos elaborados por las Dependencias del Sector Público, con el apoyo generalmente de la Unidades de Organización y Métodos. En tales documentos se detalla clara y acuciosamente las funciones de cada departamento, oficina, etc., por tal motivo para verificar si se cumple o no con el empleo, cargo o comisión conferido, basta con revisar los manuales y demás documentos complementarios. En cuanto a la información, existe la obligación de proporcionarla a las demás Dependencias conforme al artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El uso indebido de la información puede ser causa para solicitar la terminación de los efectos del

nombramiento, conforme al artículo 46, fracción V, inciso "E" de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas.

"Comentario"

Sobre cualquier comentario, para destacar la importancia que reviste la documentación oficial y la información en ella contenida, tanto más que forma parte del patrimonio nacional y constituye una fuente a que se puede recurrir a efectos estadísticos, jurídicos, etc. El incumplimiento a éste apartado, puede ser además infracción administrativa, causa para demandar la terminación de los efectos del nombramiento conforme el artículo 46, fracción V, inciso "E" de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

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

"Comentario"

Esta obligación también está contenida en el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aunque en términos diferentes, en esencia coinciden ya que dicho artículo establece en su fracción II: observar buenas costumbres dentro del servicio. De no cumplir también se podrá incurrir en el delito de abuso de autoridad

- VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas de trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.

"Comentario"

Conforme a la fracción segunda del artículo 215 del Código Penal Federal, el servidor público incurre en abuso de autoridad cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare. Como el precepto

no distingue contra que persona; si usuario, otro servidor público, un subordinado o superior jerárquico, se sigue contra cualquier persona y siempre que actúe con motivo de sus funciones; si es fuera del servicio se estará a la legislación común.

- VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

“Comentario”

También la inobservancia de ésta disposición es motivo para demandar los efectos del nombramiento, de conformidad con el artículo 46, fracción V, inciso “G” de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado: por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores. Es claro que la diferencia de la fracción anterior, trata de quienes ocupan un puesto jerárquicamente superior, esta fracción hace referencia a los subordinados jerárquicamente.

- VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba.

"Comentario"

Este apartado supone la honradez del trabajador y la posibilidad de que enterado de su incumplimiento a las disposiciones legales, él mismo lo haga del conocimiento del titular; o bien las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que recibe, nótese que el precepto admite que el subordinado plantee las dudas que tuviere para el cumplimiento de sus actividades siempre y cuando sean fundadas.

- IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.

"Comentario"

Hacer lo contrario a lo que preceptúa esta fracción, configura el delito de ejercicio indebido de servicio público previsto en el artículo 214 del Código Penal Federal. En realidad quien infrinja esta

disposición, no está sujeto a ninguna sanción administrativa, es lógico que si se ejercen funciones de un empleo, cargo o comisión, después de concluido el periodo para el que se designó o de haber cesado, ya no se es servidor público y por tanto, no le alcanza la sanción administrativa; en todo caso sería un usurpador de funciones y su conducta tendría que ser sancionada por el Código Penal.

- X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.

"Comentario"

El análisis de éste apartado provoca algunas confusiones; el servidor público deberá de abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año. Interpretando a

contrario sensu la disposición, concluimos que menos de quince días continuos o menos de treinta días discontinuos pueden autorizarse.

La confusión surge en virtud de que se cree que el titular tiene obligación de autorizar los lapsos a que se refiere el artículo cual si se tratare de permiso o licencia. La autorización que implícitamente concede la disposición, será en casos excepcionales y siempre que haya causa justificada. Así se establece, ya que los reglamentos de las condiciones de trabajo detallan con más profundidad las licencias que se deberán conceder a los trabajadores.

- XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba.

"Comentario"

El artículo 125 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado, que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos, el que quiera desempeñar.

Por su parte el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos preceptúa que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la Ley.

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

"Comentario"

De infringirse ésta fracción, simultáneamente se puede incurrir en el delito de abuso de autoridad, que como ya hemos dicho está previsto por el artículo 215 del Código Penal Federal en su fracción XI, aunque esta disposición es aplicable cuando el servidor público lo hace a sabiendas de la inhabilitación. Si el servidor público demuestra que desconocía esa circunstancia, no se le podría imputar el ilícito.

- XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los 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 pariente consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o 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.

"Comentario "

La disposición impide la parcialidad del servidor público. Entonces siempre que exista alguna de las circunstancias asentadas en el precepto deberá hacerlo por escrito, exponiendo las razones que juzgue pertinente, ante su superior jerárquico, para que éste a su vez disponga quien lo supla en el trámite relativo.

- XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción 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.

"Comentario "

Es conveniente, antes de entrar al comentario de este precepto, hacer la siguiente distinción: el inmediato superior es el funcionario de quien se depende directamente; en tanto que el superior jerárquico es el Titular de la Dependencia.

Cabe la posibilidad, de que por circunstancias especiales, no obstante los impedimentos de que hable la fracción anterior el servidor público, no pueda abstenerse de intervenir. En este caso hará del conocimiento del jefe inmediato superior o del superior jerárquico, las causas por las que no puede excusarse a fin de que se le instruya sobre el procedimiento especial que para ese caso concreto deberá seguir, procedimiento que evidentemente tenderá a dejar en claro, que a pesar de los lazos de amistad, negocios, etc., no se obró con parcialidad.

- XV.** Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para las personas a que se refiere la

fracción XIII, y 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.

“Comentario”

Actos señalados en esta fracción pueden dar lugar a delitos, que pueden ser abuso de autoridad, cohecho, enriquecimiento ilícito etc.

- XVI. 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 que se refiere la fracción XIII.

“Comentario”

El precepto sanciona el hecho de desempeñar el empleo, cargo o comisión, sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales.

Dicha disposición al ordenar que una persona desempeñe su empleo, cargo o comisión, sin obtener las contraprestaciones que el Estado otorga, evita los trabajos meritorios que antes existían y que se prestaban a hacerlo con la intención de crear derechos para que luego los consideraran. Si ese fuera el caso no se le consideraría empleado federal o servidor público en los términos del artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual dispone que los trabajadores presentarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo, o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

De manera que laboralmente la persona que estuviera en esas condiciones, no podría hacer reclamación alguna, por no considerarse trabajador y en cambio se expone al incurrir en el delito de ejercicio indebido del servicio público, previsto en el artículo 214 del Código Penal Federal.

No encontramos otra explicación a la primera parte del precepto esto es, el caso de que hubiera un trabajador que no reúna los

requisitos del artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y sin embargo reciba las contraprestaciones del Estado.

Ahora que si es trabajador y pretende obtener beneficios adicionales, se expondría a la terminación de los efectos de su nombramiento conforme el multicitado artículo 46, fracción V inciso "A" de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que a la letra dice: cuando el trabajador incurre en falta de probidad u honradez.

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese 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 que se refiere la fracción XIII.

"Comentario"

En parte, esta disposición contempla lo que fuera el delito de nepotismo, que no aparece ahora en el título décimo del Código Penal Federal, que contempla los delitos cometidos por servidores públicos, en consecuencia representa ahora solamente una falta de tipo administrativo. Son válidas aquí las observaciones hechas al comentario de la fracción XIII de este mismo precepto.

- XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial en los términos establecidos por esta ley.

"Comentario"

La obligación del servidor público, de presentar su declaración patrimonial, periodos en que debe hacerlo y hasta que niveles se debe cumplir con este requisito, está contenida en el artículo 79, 80 y siguientes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Reiteramos la importancia de cumplir con esta obligación, por ser prueba preconstituida a favor o en contra del servidor público. Es aplicable el comentario hecho en la fracción VI.

- XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de Contraloría, conforme a su competencia.

"Comentario"

Es conveniente tener presente, que para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere esta ley, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme al artículo 77, puede aplicar los siguientes medios de apremio:

- a) Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.
- b) El auxilio de la fuerza pública. Si existe resistencia al mandamiento legítimo de la autoridad se estará a lo que prevenga la legislación penal.

Por lo que toca a las resoluciones que dicte la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, atento al artículo 73, se podrá

hacer uso del recurso de revocación, o se impugnaran directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

- XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o a la Contraloría Interna los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de ésta ley, y de las normas que al efecto se expidan.

"Comentario "

El artículo 57 de esta ley dice que todo servidor público deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna de sus Dependencias los hechos, que a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

Se tienen dos opciones informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de sus subordinados, o bien hacerlo del conocimiento de la Contraloría Interna.

- XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la Institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

"Comentario"

Es evidente que si no se atiende esta disposición se estaría interrumpiendo u obstruyendo el desarrollo de una determinada investigación por lo tanto aquí es aplicable el comentario realizado a la fracción XIX con la única diferencia que en la fracción XIX únicamente se establece a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mientras que en la fracción en comento se trata de todas aquellas Dependencias o Instituciones encargadas de la vigilancia y observancia de los Derechos Humanos.

- XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

"Comentario"

Aquí se refiere a que todo servidor público deberá sujetarse no solamente a las obligaciones y disposiciones que le establece esta Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino que también deberá atender con diligencia como ya se estableció en la fracción I de la Ley en comento, todas aquellas disposiciones, reglamento y manuales que establezcan las directrices que deberá seguir toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal.

XXIII.- Abstenerse en el 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, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público o bien con las sociedades de las que dicha persona forme parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la Dependencia o Entidad de que se trate. 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.

"Comentario"

Esta fracción nos establece dos situaciones la primera es que ningún servidor público deberá de emplear su empleo, cargo o comisión con la finalidad de favorecer a una determinada sociedad de las que él mismo forme parte, ya que se estaría infringiendo el principio de igualdad al otorgársele preferencia a una determinada sociedad en perjuicio de las demás trátase de adquisición de bienes o contratos de obra pública. Por otro lado nos establece que por ningún motivo se deberá celebrar pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado ya que de hacerlo se tendría que responder por todas las consecuencias que de dicha situación pudieran derivarse.

XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

"Comentario"

Además de estas obligaciones subsistirán las contenidas en

otras leyes y reglamentos, como es el caso de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los Reglamentos de las Condiciones Generales de Trabajo, los Reglamentos Internos de las Direcciones Generales, Unidades, etc., de cada una de las Secretarías de Estado. (Conforme a lo establecido por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos)

2.3. Autoridades encargadas de desahogar el Procedimiento Disciplinario de Responsabilidades

Con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de la Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, las Contralorías Internas de la totalidad de las Dependencias y Entidades cuentan con facultades para desahogar el Procedimiento Disciplinario de Responsabilidades.

Al respecto, el segundo párrafo del reformado artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que la Contraloría Interna de una Dependencia o Entidad determinará si existe o no

responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes. Es decir que tales Órganos Internos de Control investigaran y aplicaran las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a los servidores públicos activo o a los que hayan dejado de serlo, siempre y cuando no haya operado la prescripción prevista en el artículo 78 de la propia Ley.

De igual forma destaca que a partir de las reformas de diciembre de 1996, lo establecido en el artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sobre los procedimientos que sigan los Órganos Internos de Control en las Dependencias para la investigación y aplicación de sanciones, será aplicable a las Contralorías Internas en las Entidades.

En los procedimientos administrativos que se instruyan, es esencial que en cada acto que se emita, se cumpla con la debida fundamentación y motivación, y se otorgue al presunto infractor la garantía de audiencia mediante notificación personal efectuada en términos de los dispuesto por los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles; ordenamiento legal aplicable supletoriamente en esta materia, con el objeto de

cumplir con el principio de legalidad y evitar que las resoluciones no sean impugnadas, revocadas o declaradas nulas por adolecer de vicios formales.

Así vamos a encontrar que son dos los principios básicos que se deben de respetar: el de audiencia y el de legalidad. El primero establecido en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional mismo que a la letra dice: *"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."*.

Este principio de audiencia, nos dice claramente que cualquier acto o molestia hacia nuestra persona, nuestra libertad, nuestras posesiones y derechos, debe estar sometido a un previo juicio ante la autoridad jurisdiccional correspondiente. Como consecuencia de lo anterior este principio va a redundar en el hecho de que una persona antes de que su situación jurídica sea cambiada, antes de que sea embargado, antes de que se le imponga una obligación de dar, de no dar, de hacer, de no hacer, debe forzosamente ser oído en juicio y eventualmente vencido en dicho juicio. Pero

como habíamos dicho esto es más que nada un aspecto procedimental de la garantía de legalidad.

Ahora bien vamos a ver su aspecto de fondo y que consiste en el primer párrafo del artículo 16 constitucional que a la letra dice: "*Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud del mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento*". Necesariamente para que una persona pueda ser molestada en su persona, a su familia, su domicilio, papeles y posesiones se requiere de un mandato derivado de una autoridad.

Así, la autoridad debe de llenar el concepto, de tener delegada por la ley, facultades para decidir el derecho o para ejecutar el derecho. Por otro lado este principio y derecho de intimidad y de privacidad que establece la garantía designada en el artículo 16 constitucional también nos dice que la autoridad debe de dirigirse en forma escrita para llevar a cabo su acto de molestia. (8)

(8) AVENDAÑO LÓPEZ, Raúl Eduardo. Conozca sus Derechos Ciudadano. Editorial Real. México, 1998. pp. 4-5

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

2.3.1. Atribuciones y Facultades del Contralor Interno

- Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de ley, con excepción de las que deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; así como calificar y constituir los pliegos de responsabilidades a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento.
- Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos, y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que competa conocer a los Titulares de las Áreas de Responsabilidades.
- Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como expedir las certificaciones de los documentos que obren en los archivos del Órgano Interno de Control.

- Implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento; proponer las normas y lineamientos que al efecto se requieran, y vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como aquellas que regulan el funcionamiento de la Dependencia o Entidad correspondiente o de la Procuraduría General de la República.
- Programar y realizar auditorías, inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado, y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones.
- Emitir, cuando proceda, la autorización a que se refiere la fracción XXIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el ámbito de la Dependencia o Entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República.
- Recibir, tramitar y dictaminar, en su caso, con sujeción a lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos, las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la Dependencia o Entidad de que se trate o de la Procuraduría General de la República, a las que se les comunicará el dictamen para que conozcan, si así lo determinan, la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y ordenar el pago correspondiente. Lo anterior sin perjuicio de que la Dependencia, Entidad o la Procuraduría General de la República conozcan directamente de la solicitud del particular y resuelvan lo que en derecho proceda, coordinar la formulación de los anteproyectos de programas y presupuestos del Órgano Interno de Control correspondiente, y proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del presupuesto.

- Denunciar ante las autoridades competentes los hechos de que tenga conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, e instar al Área Jurídica respectiva, formular cuando así se requiera las querellas a que hubiere lugar.
- Requerir a las unidades administrativas de la Dependencia o Entidad que corresponda o de la Procuraduría General de la República, la

información necesaria para cumplir con sus atribuciones y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias.

- Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la SECODAM.

2.3.2. Atribuciones y Facultades del Titular del Área de Responsabilidades

- Iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubieren lugar e imponer en su caso las sanciones de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia, llevar los registros de los asuntos de su competencia.
- Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas,

con excepción de aquellas que por acuerdo del Secretario deba conocer la Dirección General de Inconformidades, así como instruir los recursos de revisión que se hagan vales en contra de las resoluciones de inconformidades en los términos de dicha Ley y someterlos a la consideración del Titular del Órgano Interno de Control.

- Auxiliar al Titular del Órgano Interno de Control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las **unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones.**

CAPÍTULO III
PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DE
RESPONSABILIDADES

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DE RESPONSABILIDADES

3.1-Formalidades que debe revestir el Procedimiento establecido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 3.2-Requisitos Formales que deben observarse en la determinación de responsabilidades. 3.3-Reglas para la aplicación de sanciones. 3.4-Prescripción para la imposición de sanciones.

3.1. Formalidades que debe revestir el procedimiento establecido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

"Citatorio"

El oficio citatorio para la audiencia de ley, deberá expresar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia; precisando todos y cada uno de los hechos que constituyen las presuntas infracciones administrativas que se atribuyen y el monto del beneficio o lucro obtenido y daño o perjuicio económico causado.

Enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos precisando los artículos y fracciones; y tratándose de manuales de organización, o cualquier otro tipo de normatividad que rija el servicio, se deberán citar los apartados, puntos e incisos que se infringen; así como la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; mismos que se relacionarán con las previsiones contenidas en las fracciones que correspondan del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Precisar que el expediente está a disposición del infractor y el lugar en el que puede ser consultado; así como que a la audiencia de ley, puede acudir asistido de un defensor para declarar, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

Contener el apercibimiento al servidor público, que de no asistir a la audiencia, se le tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos dentro del procedimiento administrativo, en términos del artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles; y el requerimiento de que señale domicilio para que se hagan las notificaciones personales, en la población en que tenga su sede oficial el Órgano Interno de Control que cita a

procedimiento apercibido de que de no hacerlo se le harán todas las notificaciones por rotulón conforme lo establece el artículo 316 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El oficio citatorio deberá ser notificado conforme a lo previsto en los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles cuidando que se cumpla con el plazo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 64, que deberá comenzar a contar a partir del día siguiente de aquel en que surtan sus efectos la notificación; y que el oficio en que se notifique sea legible y con firma autógrafa, recabando la constancia de recibido.

“Pruebas”

Las pruebas fundamentales en el Procedimiento Administrativo son las auditorías practicadas por los Órganos Internos de Control, que deben de contener como mínimo los siguiente elementos: oficio de comisión dirigidos al visitado debidamente notificado, actas de inicio y conclusión de auditoría requisitadas conforme a derecho, documentación soporte con firma autógrafa o en copia legible debidamente certificada, y conclusiones, en las que deben citar las disposiciones legales, reglamentarias o de manuales de organización

que se hayan infringido por él o los servidores públicos, señalando los elementos probatorios en que se apoyan para determinar, en su caso, el daño y perjuicio patrimonial causado al Erario Federal y/o el lucro o beneficio indebido imputable al servidor público de que se trata.

Es indispensable que las actas administrativas levantadas con motivo de los hechos que se le imputan al presunto infractor y demás documentos en que se asiente ello, estén firmados autógrafamente al margen y al calce de todas las hojas.

En el supuesto de que la autoridad no pueda acordar en la audiencia, la admisión y/o desahogo de pruebas, deberán tenerse por ofrecidas y reservarse expresamente el derecho de acordar su admisión con posterioridad; pero invariablemente dicho acuerdo; deberá emitirse antes del cierre de instrucción y notificarse al oferente. En este contexto el acuerdo que se emita sobre el ofrecimiento de pruebas, (confesional, pericial, testimonial, etc.), puede ser en el sentido de tenerlas por ofrecidas y admitidas; reservarse para acordar posteriormente sobre su admisión y desahogo, ordenando en su caso, la preparación de las pruebas que así lo requieran, así como tener por desahogadas las que por su propia y especial naturaleza proceda

(documentales, presuncionales e instrumentales), de conformidad con el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria.

Conviene enfatizar que para que las pruebas documentales tengan validez, deben ser legibles y constar en original o copia legible autógrafa o certificada por funcionario competente, las cuales deberán obrar dentro del expediente administrativo respectivo.

Si en la audiencia se advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, mediante nuevo oficio citatorio que deberá notificarse personalmente con el objeto de no conculcar, la garantía de audiencia.

Una vez desahogadas las pruebas e integrado el expediente deberá recaer un acuerdo de cierre de instrucción ordenando se turne a resolución, a fin de cumplir con los términos señalados por el artículo 64 fracciones I y II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.2. Requisitos formales que deben de observarse en la determinación de responsabilidades.

Las resoluciones que se pronuncien para imponer sanciones a los servidores públicos o, en su caso, para absolverlos, deberá cumplir con lo previsto en los artículos 53 al 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en especial, con el artículo 54 debiendo ser razonados todos y cada uno de los elementos previstos en el mismo fundándose para ello en los documentos respectivos que deben obrar en el expediente.

En términos del artículo 197 al 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se deberán analizar y valorar todas y cada una de las pruebas que obren en el expediente y determinar cuales acreditan la existencia del hecho que constituye la infracción del supuesto legal contenido en determinado ordenamiento; realizando el razonamiento lógico-jurídico para concluir si efectivamente o no, la conducta del servidor público se ubicó en el supuesto previsto en las leyes, manuales, reglamentos, etc., invocados en el oficio citatorio y como consecuencia de ello, si se incurrió en violación de las previsiones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos. En su caso se deberá determinar e individualizar la sanción aplicable al caso concreto, adecuando la imposición de la sanción al tipo de falta, previo análisis de los elementos contenidos en el artículo 54 de la ley de la materia.

Se deberá observar que el monto del daño o perjuicio económico, o lucro o beneficio indebido obtenido quede debidamente acreditado y determinado; y de ser así, imponer la sanción económica en términos del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando por el monto del daño o perjuicio causado sea necesario imponer la sanción económica, ésta deberá determinarse conjuntamente con la responsabilidad administrativa en la resolución que imponga la sanción correspondiente; considerando el monto del daño, perjuicio o lucro causado u obtenido por el infractor.

En el expediente, que deberá estar ordenado y foliado, deberá obrar, además de las constancias de las diligencias de notificación de la resolución administrativa del Órgano Interno de Control, la totalidad de los documentos que sirvieron de fundamento para dictar la resolución y determinar el monto

del daño patrimonial. Conforme al último párrafo del artículo 57 reformado, el superior jerárquico de la Dependencia o Entidad enviará a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, deba directamente, conocer del caso o participar en las investigaciones.

3.3. Reglas para la aplicación de las Sanciones

"Sanción"

Se llama sanción al mal eventual o condicional al que esta expuesto el sujeto, se ha establecido que el Derecho es un orden que establece sanciones, un orden coactivo de la conducta humana, para utilizar la sintética expresión Kelseniana; si esto es así entonces cada norma jurídica habrá de prescribir y regular el ejercicio de la coacción, su esencia tradúcese en una proposición en la cual se alcanza un acto coactivo como consecuencia jurídica, a un determinado supuesto de hecho o condición, en consecuencia las notas características de la sanción son las siguientes:

- a) Es un contenido de la norma jurídica.
- b) En la proposición jurídica o regla de derecho que formula la ciencia del derecho, la sanción se encuentra en la consecuencia del enunciado hipotético.
- c) El contenido normativo calificado de sanción generalmente consiste en un acto que impone al sujeto infractor un mal o un daño, la privación de ciertos bienes o valores o la imposición de ciertos perjuicios o valores.
- d) En el derecho moderno la imposición de las sanciones así como la ejecución la llevan a cabo los Órganos del Estado, en tanto que se le conciba como un orden normativo centralizado que establece el monopolio de la coacción física por sus órganos.
- e) Las finalidades de las sanciones son de tres clases: retributivas, intimidatorias o compensatorias del daño producido por el acto ilícito. (9)

(9) NUEVA ENCICLOPEDIA ESPASA EN 5 VOLUMENES. Tomo V. Editorial Espasa. México, 1998. p. 1585

"Sanción Administrativa"

Es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa: Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo.

El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelado por la ley, tiene como consecuencias jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.

A la sanción administrativa se le puede definir también, no como castigo sino como un medio represivo que se pone en marcha precisamente por que la obligación no se ha cumplido y la distingue de la coacción que se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello, por lo tanto la sanción administrativa la sanción administrativa como medio represivo llega a una definición formal, la cual se describe de la siguiente forma: En el ejercicio de la potestad sancionadora, impone la administración sanciones que ya solamente por el hecho de emanar de ella han de merecer el calificativo de sanciones administrativas.

"Naturaleza de la Sanción Administrativa"

Cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos la sanción administrativa como son: preventivos, represivos, correctivos, disciplinarios, tributarios o de castigo. Predomina sin embargo la idea de castigo o de pena que se impone al infractor, prevalece el poder punitivo de la administración a su poder ejemplificador o meramente correctivo. Mueve fundamentalmente al Estado el propósito de castigar al infractor de la ley administrativa que no la obedece o no la cumple.

"Potestad Sancionador de la Administración"

En los países que viven en un régimen de estado de derecho el único fundamento de la potestad sancionadora de la Administración es el Derecho, de aquí parte su más amplio poder, el de policía administrativa que le permite sujetar al orden jurídico administrativo vigente a todos los administrados es decir a todas aquellas personas que desempeñan alguna función dentro de la Administración Pública Federal. El fundamento de esa potestad se encuentra en principio en el texto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: "Compete a la Autoridad Administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los

reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán e multa o arresto hasta por treinta y seis horas” y a pesar de que en los tribunales Federales del Poder Judicial, se discute el alcance de ese texto constitucional que parece imponer dos graves limitaciones a la potestad sancionadora de la administración como es:

- a) Sólo por violaciones a reglamentos gubernativos y de policía, pero no de leyes administrativas.
- b) Sólo pueden imponerse dos tipos de sanciones administrativas como son la multa y el arresto, pero ninguna otra como la clausura o la suspensión de actividades etc. (10)

(10) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Derecho Administrativo. 2ª Edición. Editorial Madrid Civitas. 1987. p. 216

"Sanciones Administrativas y Sanciones Penales"

Son dos tipos de sanciones diferentes de que se sirve el Estado para reprimir o castigar a dos categorías diversas de infracciones de actos ilícitos su parentesco entre sí, que indudablemente guardan, apoya por su hidalguía separada e individual.

En principio existen factores formales que separan sus rangos. Las autoridades administrativas imponen sanciones administrativas, en cambio las sanciones penales son impuestas por las autoridades judiciales. Las primeras son consecuencias de la infracción a las leyes administrativas y las últimas por el contrario, son consecuencia de ilícitos frente a la ley penal. En la administrativa no rige el conocido principio de "*nulla poenae sine lege, nullum crimen sine lege*", que es vital para las penales.

Sustancialmente difieren también, son motivos y fines diferentes lo que se persigue en cada clase de sanciones, pues inclusive en las sanciones penales sólo puede ser sujeto activo el individuo, la persona física, en cambio en las sanciones administrativas se comprende a las personas jurídicas o morales.

La aplicación de principios y normas del derecho penal al campo de las sanciones administrativas, es totalmente impropio y autorizar en forma supletoria la legislación penal a la legislación administrativa reguladora de las sanciones administrativas, es confundir la esencia de dos normatividades que responden a filosofías sociales distintas.

Es el derecho administrativo sancionador el que la regula y no el derecho penal administrativo que se ocupa de los delitos administrativos por lo mismo es una rama del derecho penal.

“Clasificación de Sanciones Administrativas”

Son privativas de la libertad, como el arresto que nunca será superior a treinta y seis horas; o de carácter patrimonial o económicas como la multa la cual es considerada como la reina de las sanciones.

Resultando de vital importancia destacar que siempre que se trate de sanciones administrativas de aplicación al Procedimiento Disciplinario de Responsabilidades, se estará a lo que establece el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el cual establece que las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

- I.- Apercibimiento privado o público.
- II.- Amonestación privada o pública.
- III.- Suspensión.
- IV.- Destitución del puesto.
- V.- Sanción económica e
- VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo 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.

Para que una persona que hubiese sido inhabilitada en los términos de 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 lazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el Titular de la Dependencia o Entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría de Contraloría y

Desarrollo Administrativo, 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 ésta Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Las sanciones administrativas se impondrán tomando los siguientes elementos:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir practicas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ellas.
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.

- La antigüedad del servicio.
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

En caso de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y el cociente se multiplicara por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se observaran las siguientes reglas:

- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico.
- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico, de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.
- La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicaran por el superior jerárquico.
- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo demandará la destitución del servidor público responsable o la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso la mencionada Secretaría

desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico.

- La inhabilitación para desempeñar un empleo cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente.
- Las sanciones económicas serán aplicadas por la Contraloría Interna de la Dependencia o Entidad.

3.4. Prescripción para la imposición de Sanciones.

Para la imposición de las sanciones administrativas y económicas, invariablemente se deberán tomar en cuenta los términos de prescripción previstos por el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; razón por la cual se recomienda actuar con la debida oportunidad y prontitud, a fin de evitar que se dejen de imponer y aplicar las sanciones administrativas a los servidores públicos que hayan incumplido con sus obligaciones por haber operado la prescripción.

Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; en los demás casos prescribirá en tres años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fuere de carácter continuo.

En todos los casos la prescripción se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.5. Propuesta de Catálogo Específico de Sanciones Administrativas

Actualmente la problemática que representa la imposición de sanciones administrativas dentro del procedimiento disciplinario de responsabilidades, estriba en que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente establece en su artículo 53 que las sanciones que se aplicaran a los servidores públicos por las faltas administrativas que cometan durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión consistiran en: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del

puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, dejando al albedrío del juzgador la aplicación de las mismas, esto sin lugar a dudas lejos de evitar que dichas irregularidades se sigan cometiendo, da lugar a que el juzgador se convierta a la vez en uno más de los infractores, al cometer abuso de autoridad, ya que si bien es cierto que la ley establece ciertos parámetros para la aplicación de las mismas, también es cierto que no existe una determinación específica para cada sanción.

Por lo consiguiente, aunque los legisladores se hayan empeñado en crear una ley que reglamentara la conducta de los servidores públicos, dejaron de observar una situación sumamente importante misma que se traduce de la siguiente forma: que a falta de legislación expresa que determine la sanción exacta que ha de imponerse al servidor público que incumpla con alguna de sus obligaciones, será el juzgador quien determine la gravedad de la infracción y en tal magnitud aplicada la sanción que se estime conveniente, esto significa que lo que para el juzgador pueda ser una infracción grave, para otra persona puede ser una infracción leve; en este entendido se piensa que el juzgador debe de actuar con legalidad, justicia, equidad e imparcialidad;

lamentablemente son principios meramente subjetivos, que cada persona trae consigo y que la ley no puede regir.

En virtud de lo anterior consideramos que la aplicación de sanciones administrativas no debería de dejarse al albedrío del juzgador, por que lo único que ocasiona es, que éste aplique la sanción a su entender por tal motivo; propongo el siguiente catálogo específico de sanciones administrativas:

- I.- Se impondrá suspensión de tres días a tres meses, al servidor público que no cumpla con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado.
- II.- Al servidor público que no cumpla las leyes y normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos y que no ejecute legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, se le destituirá del empleo, cargo o comisión que esté desempeñando.
- III.- Se impondrá suspensión de tres días a tres meses al servidor público que sustraiga, oculte o destruya documentación e información que conserve bajo su cuidado siempre y cuando no se trate de documentación

oficial o confidencial. Tratándose de documentación oficiales se impondrá destitución del empleo cargo o comisión que se este desempeñando en el momento.

IV.- Se impondrá suspensión de tres días a tres meses al servidor público que no observe buena conducta en su empleo cargo o comisión, la misma sanción se impondrá al superior jerárquico que incurra en abuso de autoridad.

V.- Se destituirá al servidor público que no observe respeto y subordinación con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos.

VI.- Al servidor público que autorice a un subordinado a no asistir sin causa justificada por mas de 15 días continuos o 30 discontinuos en un año así como de otorgar indebidamente licencias y permisos con goce de sueldo parcial o total de sueldo, cuando las necesidades del servicio no lo exijan; se le impondrá suspensión de tres días a tres meses, además de restituir el monto de lo que el subordinado haya percibido.

VII.- Al servidor público que autorice la contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo cargo o comisión en el servicio público; se le impondrá suspensión de tres días a tres meses y como consecuencia se tendrá que destituir al servidor público que se haya contratado.

VIII.- Al servidor público que no se excuse de intervenir 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 hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles; se le impondrá destitución del cargo que este desempeñando, siempre que no se haya obtenido algún beneficio; para el caso en el que se obtenga algún beneficio o lucro, se impondrá inhabilitación de uno a diez años si el monto del lucro obtenido no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicho límite

IX.- Al servidor público que durante sus funciones solicite, acepte o reciba, por sí o por interpósita persona, dinero u objetos, para sí o para las

persona a que se refiere la fracción anterior; se le destituirá del empleo, cargo o comisión que al momento esté desempeñando.

X.- Al servidor público que no se abstenga de intervenir en la selección, nombramiento, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese 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 que se refiere la fracción VIII; se le impondrá destitución del cargo que este desempeñando.

XI.- Al servidor público que no atienda con diligencia las instrucciones o requerimientos de la Secretaría de Contraloría, conforme a la competencia de esta; se le impondrá apercibimiento.

XII.- Al servidor público que se abstenga de supervisar a las personas sujetas a su dirección, y que no denuncie ante la Contraloría Interna, las conductas que puedan ser causa de responsabilidad administrativa; se le impondrá suspensión de tres días a tres meses.

XIII.- Al servidor público que no proporcione en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la Institución encargada de la vigilancia y defensa de los derechos humanos; será acreedor a un apercibimiento.

XIV.- Al servidor público que autorice 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, y que dicho contrato o pedido cause daños o perjuicios a la Dependencia o Entidad de que se trate; se le inhabilitara de uno a diez años si el monto de aquellos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

XV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La justificación de las Contralorías Internas, estriba en la importancia que representa para la Dependencia o Entidad de que se trate en; virtud de que se constituye como un Órgano encargado del Control, Evaluación y Fiscalización de la Gestión Pública, que sirve de apoyo para lograr el desarrollo y buen funcionamiento de todas y cada una de las áreas de la Dependencia o Entidad.

SEGUNDA.- Creemos que existe una deficiencia en cuanto a la aplicación de las sanciones administrativas en virtud de que no se cuenta con un catálogo que especifique la sanción a la cual se hará acreedor el servidor público que incumpla alguna de las obligaciones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

TERCERA.- La falta de dicho catálogo específico de sanciones administrativas origina que el juzgador haga uso de su albedrío para determinar la sanción correspondiente; lo que ocasiona que en algunas

situaciones se exceda en cuanto a la imposición de las mismas, originando en todo caso lo que se conoce como abuso de autoridad, consecuentemente lejos de evitar que se siga generando corrupción e irregularidades, trae como consecuencia que el juzgador se convierta en uno más de los servidores públicos que transgreden la ley.

CUARTA.- Consideramos que para evitar que se siga generando corrupción e irregularidades cometidas por los servidores públicos y sobre todo con el objetivo de que el juzgador cuente con un catálogo que le permita imponer una exacta y correcta sanción administrativa a todos aquellos servidores públicos que no cumplan con las obligaciones que les establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesaria la creación de un catálogo específico de sanciones administrativas.

QUINTA.- Creemos que con la aplicación de éste catálogo específico de sanciones administrativas, se estarán dando grandes avances en lo académico y en lo social, ya que la divulgación y conocimiento de la existencia de un catálogo que establezca las sanciones administrativas que se le pueden imponer al servidor público que incumpla con alguna de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos, permite que todo servidor público tome conciencia de lo importante que resulta, desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, y sobretodo fomentar la calidad en el servicio mediante los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

SEXTA.- Consideramos que al existir un catalogo específico de sanciones administrativas, se estará dando un gran avance en el ámbito jurídico, ya que permitirá que el procedimiento disciplinario de responsabilidades se realice en forma rápida y expedita, en virtud de que en la actualidad la problemática estriba en que muchas de las ocasiones el juzgador no puede determinar la sanción correspondiente a cada falta, lo cual repercute en el tiempo que se emplea para dictar la resolución con la cual se da fin al procedimiento; consecuentemente al tener un catálogo que le permita establecer con rapidez y exactitud la sanción correspondiente se reducirá en gran medida el tiempo mediante el cual emita su resolución.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ANDERSON, David. Contraloría Práctica. Editorial Uteha. México, 1983.

AVENDAÑO LÓPEZ, Raúl Eduardo. Conozca sus Derechos Ciudadano. Editorial Real. México, 1998.

BUSTE, Emiliano. La Administración Pública en México. 2ª Edición, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1976.

FAYA VIESCA, Jacinto. La Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial McGraw Hill. México, 1997.

FIORINI BARTOLOME, Alberto. Teoría Jurídica del Acto Administrativo.

Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1969.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 24ª Edición. Editorial Porrúa, S.A.

México, 1983.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Derecho Administrativo, 2ª Edición.

Editorial Madrid Civitas. 1987.

GOODMAN SAM, Rodrigo. El Contralor de Mercadotecnia. Editorial Mc

Graw Hill. México, 1930.

GUERRERO, Omar. Administración Pública del Estado. Instituto Nacional de

Administración Pública. México, 1980.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en

México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Editorial

Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

LARES, Teodosio. Derecho Administrativo. Senado de la República LIII

Legislatura. México, 1987.

PINTO CASTILLO, Jorge. La Contraloría. Edición Contadores y Administrativos. México, 1979.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 12ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

SHARKANSKI, Ira. Política de las Dependencias Gubernamentales. Editorial Torres Asociados. México, 1976.

ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro. La Administración Pública Federal. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, 1978.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
5ª Edición. Editorial Mc Graw Hill. México, 1999.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 1997.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
Editorial Sista. México, 1998.

REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORIA Y
DESARROLLO ADMINISTRATIVO. Secretaría de Contraloría y Desarrollo
Administrativo. México, 1997.

ECONOGRAFÍA

ANTECEDENTES Y ACCIONES DE LA SECRETARÍA DE LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. Secretaría de la
Contraloría General de la Federación. México, 1991.

BOLETIN C-001. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
México, 1996.

LINEAMIENTOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS
CONTROLES. Subsecretaria de Atención Ciudadana y Contraloría Social,
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 1997.

LINEAMIENTOS SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES. Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 1997.

MANUAL DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA. Dirección General de Atención a la Ciudadanía, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 1997.

NUEVA ENCICLOPEDIA ESPASA EN 5 VOLUMENES. Tomo V. Editorial Espasa. México, 1998.