

219



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGON

**ANALISIS DE LAS REFORMAS CONFORME A LAS
CUALES SE CONFIEREN FACULTADES AL SECRETARIO
DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO,
PARA DESIGNAR Y REMOVER A LOS TITULARES DE
LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO DE LAS
DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL.**

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

RAÚL INIESTRA FLORES.

**ASESOR:
LIC. IRENE VÁZQUEZ VELEZ.**

285099

SAN JUAN 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.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, Campus Aragón, le agradezco el haberme otorgado la posibilidad de adquirir los conocimientos y experiencia de los profesores que impartieron diversos y variados tópicos en materia jurídica, los cuales han influido positivamente en el desenvolvimiento de las actividades a nivel personal, familiar y profesional.

A la C. Lic. Irene Vázquez Vélez, le agradezco infinitamente el tiempo otorgado para el desarrollo de esta investigación, así como los criterios orientadores encaminados a la expresión clara y precisa de los objetivos trazados al inicio de la misma..

Dedicado con un agradecimiento muy especial a mis padres Paula Flores y Elías Iniestra, por la oportunidad de estudio que tuvieron a bien concedernos y un reconocimiento al cariño y amor mostrado en las constantes palabras de encomio para la consolidación de este objetivo: Los amo.

Dedicado a mi esposa Graciela y mis hijas Sarai y Anahi, quiero decirles que las amo y de que estoy profundamente agradecido por el tiempo que amablemente me obsequiaron, sin su comprensión y entendimiento a esta importante labor, no hubiera sido posible su culminación: Gracias.

A la C. Licenciada Ma. de la Luz Ruíz Mariscal, agradezco la confianza y el apoyo personal y directo que tuvo a bien conferir a mi persona para la prosecución de este objetivo: Gracias.

A los CC. Licenciados Fermin Carpio Suárez, Rubén Darío Orrico Toledo y Eduardo de la Paz Vega, agradezco el apoyo coyuntural brindado para la realización de este objetivo, así como la confianza depositada en mi persona para el buen desempeño de las actividades institucionales encomendadas: Gracias.

INDICE

ANALISIS DE LAS REFORMAS CONFORME A LAS CUALES SE CONFIEREN FACULTADES AL SECRETARIO DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, PARA DESIGNAR Y REMOVER A LOS TITULARES DE LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

1.	Administración Pública Centralizada.....	1
1.1.	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.....	22
1.2.	Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.....	33
2.	Administración Pública Paraestatal.....	37

CAPITULO II

LEGISLACION APLICABLE EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	41
2.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	52

3.	Ley Federal de la Entidades Paraestatales.....	60
4.	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	67
5.	Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	77

CAPITULO III

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

1.	Atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.....	93
1.1.	Atribuciones Genéricas del Secretario.....	98
1.2.	Atribuciones Específicas de las Unidades Administrativas de la Secretaría.....	103
2.	Atribuciones de los Titulares de los Organos de Control Interno, así como de las Areas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas, en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y de la Procuraduría General de la República.....	107

CAPITULO IV

ANALISIS A LAS REFORMAS DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

1.	Objeto, Implicaciones y Alcances de la Reforma.....	114
----	---	-----

2.	Designación y Remoción de los Titulares de los Organos Internos de Control y de las Areas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas de dichos órganos en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República.....	130
3.	Efecto Multiplicador en los Sistemas de Control en la Actuación de los Servidores Públicos.....	134

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La función principal de los Organos Internos de Control está constreñida al análisis evaluatorio de los actos que llevan a cabo los servidores públicos de la Administración Pública Federal, a efecto de que a la luz de la documentación soporte de las auditorías e investigación de las quejas y denuncias en las que se consignen hechos irregulares, se determine si son o no constitutivos del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y con base en ello se impongan las sanciones disciplinarias correspondientes, a efecto de suprimir prácticas que infrinjan los principios rectores de la función pública, a saber la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Conforme a ello, y en clara congruencia con los objetivos diseñados por el Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el sentido de fortalecer la estructura orgánica de las Contralorías Internas encaminada a la integración en una sola Secretaría de Estado, de la facultad sancionadora de los actos u omisiones susceptibles de responsabilidad administrativa y de que los Organos Internos de Control de las entidades conocieran y resolvieran de las responsabilidades administrativas, es de destacarse que en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1996 y 29 de septiembre de 1997, se publicaron las reformas y adiciones de que fueron objeto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En consecuencia, y a efecto de visualizar los objetivos inmersos en las reformas en comento, es de hacerse el señalamiento de que en el Capítulo I denominado "Antecedentes de la Administración Pública Federal" se refieren los antecedentes de carácter histórico de la conformación actual de la estructura de la Administración Pública Federal, así como la forma y términos en que se verificaban en la época de la colonia, los procedimientos de investigación de residencia y visita para definir si se cumplió debidamente con el encargo conferido, hecho histórico que se considera como antecedente de las funciones que en materia de supervisión y vigilancia en la actuación de los servidores públicos tiene conferidas la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en su calidad de Secretaría de Estado globalizadora en materia de responsabilidad administrativa.

En este orden de ideas, en el Capítulo II denominado “Legislación aplicable en la Administración Pública Federal”, se abordan las disposiciones legales que inciden directamente en la regulación de la facultad otorgada al Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover a los Titulares de los Organos Internos de Control, habida cuenta de que se puntualiza el esquema operacional bajo el cual se desempeñaban los órganos internos de control de las dependencias y entidades; las obligaciones de los servidores públicos y el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, atento lo dispuesto en los artículos 47 y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además, de que también se incorporan algunos ejemplos prácticos del funcionamiento de los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades, relativos a la atención y resolución de las quejas y denuncias, así como del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades en comento, lo anterior, con el propósito de llevar a cabo un análisis comparativo que permita ilustrar el accionar de las Contralorías Internas en la materia de responsabilidad administrativa.

En el Capítulo III denominado “Organización y Funcionamiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo”, se enfatizan las facultades de dicha Secretaría de Estado, en términos del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como las facultades que en la materia de responsabilidad administrativa tienen asignadas las Direcciones Generales de Responsabilidades y Situación Patrimonial, de Atención Ciudadana y los Titulares de los Organos Internos de Control, según el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y la forma que interactúan en la atención y resolución de los asuntos de responsabilidad administrativa; de modo especial se estudia y analiza la designación y remoción de los Titulares de los Organos Internos de Control, en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cuyos objetivos se hicieron consistir básicamente en:

- Que los Titulares de los Organos Internos de Control de las dependencias, entidades y de Procuraduría General de la República, así como los Titulares de sus respectivas áreas de auditoría, responsabilidades y quejas, fueran designados y removidos por el C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

- Al depender del C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, consolidar el vínculo funcional de los Organos Internos de Control respecto de dicha Secretaría de Estado que tiene a su cargo el Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, y así sustraer a los Titulares de los Organos Internos de Control de la línea de mando del órgano fiscalizado.

- Que las facultades sancionadoras no estuvieran reservadas únicamente a los Organos Internos de Control de las dependencias, sino también a las Contralorías Internas de las entidades, con el propósito de unificar la potestad sancionadora en materia de responsabilidades, de tal suerte que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se constituyera en dependencia globalizadora.

En el Capítulo IV denominado "Análisis a las Reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo", se consideran las repercusiones de las adecuaciones a los ordenamientos legales en comento, en las tareas relativas a la atención y resolución de los procedimientos administrativos de determinación de responsabilidades, imposición de sanciones disciplinarias, resolución de recursos de revocación y defensa jurídica de los actos de autoridad dictados en materia de responsabilidad administrativa, ante las instancias jurisdiccionales respectivas.

Así también, se puntualizan algunas consideraciones de carácter práctico relativas al ejercicio de la facultad de los Organos Internos de Control para encargarse directamente de la defensa jurídica de las resoluciones sancionadoras ante las instancias competentes para dirimir las controversias que surjan con motivo de la emisión de actos de autoridad que afecten intereses particulares, además, de que se abordan las inconsistencias que, desde el punto de vista laboral, pudieran gestarse bajo el esquema de que el personal de los Organos Internos de Control encargados de coadyuvar con los Titulares, dependen del Titular de la dependencia o entidad respectiva y los servidores públicos que fungen como Titulares, dependen del C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Las consideraciones que tienen a bien expresarse cumplen única y exclusivamente con el propósito de un mejoramiento continuo y permanente de que en el ejercicio de las facultades

inherentes a la materia de responsabilidad administrativa, los Organos Internos de Control consoliden los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y en consecuencia, se procure que los servidores públicos realicen sus funciones con estricto apego a las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

1. Administración Pública Centralizada.

Con el objeto de entender la forma y términos en que la Administración Pública Federal se encuentra estructurada en México, se estima necesario referirnos a la evolución histórica que ha generado la transformación integral de la Administración Pública Federal, en función directa de las necesidades del Estado y de la sociedad.

En este contexto, conviene precisar que Don Miguel Hidalgo y Costilla en el mes de diciembre de 1810 creó tres Secretarías de Estado, denominadas: Secretaría de Estado y del Despacho; de Gracia y Justicia; y el de Guerra.

Esto fue el origen de lo que hoy conocemos como la Administración Pública Federal.

Andrés Serra Rojas lleva a cabo una descripción de la evolución histórica en los siguientes términos:

"La Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, que no tuvo vigencia, señaló en su artículo 134 tres Secretarías de Estado: Guerra, Hacienda y de Gobierno y Relaciones Interiores y Exteriores.

El Reglamento Provisional Político del Imperio de 10 de enero de 1821, en su artículo 2 señaló cuatro Ministros: Del Interior y Relaciones Exteriores, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Hacienda y de Guerra y Marina, mas un Ministro de Estampillas. El Derecho de la Junta Soberana Provisional Gubernativa estableció los mismos por decreto de 8 de noviembre de 1821.

La Constitución Federal de 4 de octubre de 1824 remitía a una Ley expedida por el Congreso. Artículo 117, sección VI, continuaron los mismos cuatro ministros.

Las Leyes Centralistas, artículo 28 de la Ley Cuarta del 29 de diciembre de 1836, señaló los mismos ministerios: de lo Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina.

La circular de 5 de enero de 1837 cambió el nombre del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos por el de Ministerio del Interior.

Las bases de organización para el Gobierno Provisional consideró cuatro Ministros en la Base Octava.

La circular de 18 de octubre de 1841 hizo un cambio en la denominación de un ministerio.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 13 de junio de 1843 consideraron cuatro ministerios.

Las Bases para la administración de la República Mexicana de 22 de abril de 1853 enumeró cinco Secretarías, con la novedad de la de Industria y Comercio.

Los Decretos del 12 y 17 de mayo de 1853 aumentaron el número de los secretarios a 6.

El Estado Orgánico Provisional de la República Mexicana de 23 de mayo de 1856 consideró también los 6 ministerios.

La Constitución de 1857 estableció el artículo 86 igual al actual artículo 90 de la Constitución.

El 23 de febrero de 1861 el Presidente Juárez expide un Decreto sobre la distribución de los ramos de la administración pública. Mantiene el mismo número de secretarías, aunque cambia algunas denominaciones.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 consideró 9 departamentos ministeriales.

El Decreto de 13 de mayo de 1891 aludió a 7 secretarías.

El Decreto de Hermosillo de 9 de diciembre de 1913 dividió algunas secretarías, adicionando a Instrucción Pública a Bellas Artes.

El artículo 90 de la Constitución de 1917, que es el texto actual , señala que la Ley fijará el número de secretarías y su distribución.

La Ley de 13 de abril de 1917 publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de marzo siguiente trajo la novedad de los Departamentos: el Judicial, el Universitario y de Bellas Artes y el de Salubridad Pública.

La Ley de Secretarías de Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1917 además de las 7 secretarías `agregó nuevos departamentos como Aprovechamientos Generales, Aprovechamientos Fabriles y Aprovechamientos Militares, además de los antes señalados.

En el Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de enero de 1933, se agregó el Departamento de Estadística Nacional.

La Ley de Secretarías de Estado de Diario Oficial de la Federación del 6 de marzo de 1934 consideró nuevos departamentos como el del Trabajo, el Agrario, el del Distrito Federal, además de las Procuradurías del Distrito y los Gobiernos de los Territorios Federales.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1935, además de enumerar las mismas secretarías adicionó nuevos departamentos como el Forestal, el de Caza y Pesca, el de Asuntos Indígenas, el de Educación Física.

El decreto publicado el 31 de diciembre de 1937 creó el Departamento de Asistencia Infantil, se creó la Secretaría de Asistencia Pública y aludió al Departamento de Salubridad.

La Ley de Secretarías publicada el 30 de diciembre de 1939, las dependencias sufren una modificación, crean el Departamento de Marina y reduciendo los departamentos.

La Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1940 eleva a la categoría de Secretarías a la del Trabajo y Marina.

La Ley de Diario Oficial de la Federación del 18 de octubre de 1943 fusiona a Salubridad y Asistencia en una Secretaría de Estado.

Los Decretos de Diario Oficial de la Federación del 9 y 21 de diciembre de 1946 enumeran a las Secretarías de Estado creándose las Secretarías de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

La Ley de Diario Oficial de la Federación del 2 de diciembre de 1958 crea las Secretarías de la Presidencia, del Patrimonio Nacional, al mismo tiempo que divide en dos Secretarías la de Comunicaciones y Obras Públicas, también se cambia la denominación de algunas Secretarías.

Las adiciones y reformas que se han hecho a la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, son las siguientes:

Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1963. Decreto que adiciona el artículo 11, facultades de la Secretaría de Obras Públicas.

Diario Oficial de la Federación del 12 de enero de 1972. Decreto que reforma y adiciona los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías de Estado.

Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1974. Reforma a la Ley para concordarla con los artículos 43 y relativos de la Constitución.

Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1974. Reforma y adición a la Ley de Secretarías, creando las Secretarías de la Reforma Agraria y la Secretaría de Turismo.

Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con las reformas a las que hemos hecho referencia. La última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1982".¹

Como complemento de esta descripción histórica conviene precisar los siguientes datos:

En el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982 se publicaron las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994 apareció publicada la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por la que se modificó la denominación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por la de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1996, se publicaron las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el sentido de que el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo tendrá la facultad de nombrar y remover a los Titulares de los Organos de Control Interno y a los de sus áreas de responsabilidades, auditoría y quejas, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente del Titular de la citada Secretaría de Estado.

Manuel González Oropeza nos proporciona mayores datos sobre los antecedentes de la Administración Pública Federal desde sus inicios hasta nuestros días:

"Resulta interesante esbozar el desarrollo de las originales cuatro secretarías desde 1824 hasta 1837, el incremento momentáneo a cinco de 1837 a 1841, la primera reforma integral de la estructura administrativa en 1853, iniciando el ensayo a seis secretarías que titubearía en 1861, y el incremento, a partir del Porfiriato, del número de secretarías hasta las 19 actuales .

¹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso, Decimaséptima Edición, Editorial Porrúa, México, pp. 608-610.

Las originales Secretarías de Estado fueron: Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina y Hacienda Pública. En 1837, con la Constitución Centralista, se divide en dos la Secretaría de Relaciones, para confiarse las Relaciones Exteriores a una y Relaciones Interiores a otra que tomaría el nombre de Gobernación, con el agregado de Policía en octubre de 1843. En 1841 se volvieron a reunir en una sola secretaría. En este último año la Secretaría de Justicia cambio el nombre por el de Justicia e Instrucción Pública, para agregarse en 1843, nuevamente, el de Negocios Eclesiásticos, e incluso Industria a esta Secretaría, que ya cargaría una denominación muy extensa.

A partir de 1853, con Antonio López de Santa Anna, se denomina a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el nombre que ostenta hoy en día y se crea la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. En 1861 se cambiaron en dos ocasiones el número de cuatro y seis secretarías. A partir de 1861 se reduce el nombre de la Secretaría de Justicia para incluir solo este apelativo con el de Instrucción Pública y suprimir, gracias a la Reforma el despacho de los negocios eclesiásticos.

En 1876 se reduce la denominación de la Secretaría de Fomento, para perdurar como tal hasta febrero de 1914, en que se transforma por Victoriano Huerta en la Secretaría de Agricultura y Colonización. En 1888 se le agrega Comercio a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero solo pervive hasta 1914, cuando se crea la Secretaría de Industria y Comercio.

Para que se encargue de una Secretaría de Estado, el expresidente Manuel González Días crea en mayo de 1891 la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que no se divide en Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y en Secretaría de Obras Públicas hasta diciembre de 1958.

En mayo de 1905 se establece la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes gracias a la reforma promovida por Justo Sierra, solo comparable a la que fuera propiciada en octubre de 1921 por José Vasconcelos para crear la Secretaría de Educación Pública.

La Secretaría de Justicia desaparece momentáneamente de 1905 a mayo de 1911, para suprimirse definitivamente, junto con la de Instrucción Pública, en mayo de 1917.

En diciembre de 1917 se agrega a la Secretaría de Industria y Comercio la materia de Trabajo. Comienzan a funcionar, igualmente los primeros departamentos administrativos que fueron: Universitario y de Bellas artes, Salubridad Pública, Aprovisionamientos Generales, para sumarse en 1924 el de Contraloría y en 1929 el Departamento del Distrito Federal.

Los primeros años de la década de los años treinta son el apogeo de los departamentos administrativos, tal como lo mencionamos.

En 1933 la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo se transforma en Secretaría de Economía Nacional y se crea el Departamento del Trabajo. Hacia 1938 se estructura la Secretaría de Asistencia Pública, que se convertiría en octubre de 1943 en la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

La Secretaría de Guerra y Marina, intocada desde el siglo XIX, se convierte en noviembre de 1937 en la Secretaría de la Defensa Nacional, y para 1940 se establece el Departamento de la Marina Nacional.

En 1946 se crea la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, junto con la Secretaría de Recursos Hidráulicos y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. En 1958 la Secretaría de Economía se convierte en Secretaría de Industria y Comercio, y se crea la de Patrimonio Nacional, que subsume la de Bienes Nacionales. En este año se inaugura también la Secretaría de la Presidencia. En 1976 se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, que se fusiona a Hacienda en 1992.

En 1982 se crean las Secretarías de la Contraloría, de Desarrollo Urbano y Ecología y de Energía, Minas e Industria Paraestatales. En 1988 se transforma la segunda de las referidas Secretarías en Desarrollo Social”.²

² GONZALEZ OROPEZA, Manuel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-Comentada. Tomo II. Octava Edición. Editorial Porrúa, México, 1995. pp. 917-918.

Del análisis de la evolución histórica se aprecia que a la fecha han tenido vigencia 8 leyes reglamentarias de la Administración Pública Federal, las cuales han definido los lineamientos y bases de organización de las Secretarías de Estado, departamentos administrativos y entidades paraestatales, destacando otro punto importante, según Manuel González Oropeza, que al principio de la vigencia constitucional sólo existían las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y que a mediados de los años veinte surgió la descentralización administrativa, configurando paulatinamente la administración pública paraestatal y que esta última sólo es definida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, más no determinada, en sus múltiples formas, ya que su marco normativo se encuentra en otras leyes, inclusive puntualiza que la forma de organización en Secretarías de Estado ha sido preferida a la de departamento administrativo, según el cuadro siguiente:

LEY PUBLICADA	SECRETARIAS DE ESTADO	DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS
15 de mayo de 1891	7	
14 de abril de 1917	6	3
31 de diciembre de 1917	7 (+)	5 (+)
6 de abril de 1934	8 (+)	5
31 de diciembre de 1935	8	7 (+)
30 de diciembre de 1939	9 (+)	6
13 de diciembre de 1946	13 (+)	2
24 de diciembre de 1958	15 (+)	3 (+)
25 de diciembre de 1976	16 (+)	2
Reformas de 1982 a la Ley de 1976	18 (+)	1

El autor puntualiza que desde 1917 hasta 1982 han habido siete incrementos en el número de Secretarías de Estado y ningún descenso en su número. En cambio, durante el mismo período, los departamentos administrativos han fluctuado en tres incrementos y tres descensos, observándose un resultado final negativo, pues de los siete departamentos que como número máximo hubo en 1935, resta sólo uno desde 1982.³

³Cfr., *Ibidem.*, pp. 911-912

Al respecto, cabe hacer el señalamiento que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de diciembre de 1997, se reformó el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el sentido de suprimir la referencia al Departamento del Distrito Federal, motivo por el cual a la fecha ya no existe ningún Departamento Administrativo.

Además, advierte lo siguiente:

“...Las políticas y funciones estatales en México merecen, por otra parte, el reconocimiento de su alto nivel social, aunque muchas de ellas se vean impedidas de una completa implementación por la contraste realidad del país; el éxito o fracaso de estas políticas y funciones depende totalmente de la eficiencia de la estructura administrativa encargada de su aplicación y ejercicio.

Las formas de organización administrativa han tenido en México un confuso fundamento constitucional. El Congreso Constituyente de 1916-1917 aceptó sin mayor análisis la creación de una nueva forma de organización: el departamento administrativo:

LEYES	DEPARTAMENTO	TRANSFORMACION	SECRETARIA
1917, 1934 1935, 1939	Salubridad publica	18-octubre-1943	Secretaria de salubridad Y asistencia
1917	Contraloría	29-diciembre-1982	Contraloría
1934, 1935 1939	Trabajo	13-diciembre-1946	Trabajo y Previsión Social
1934, 1935 1939, 1958	Agrario (de Asuntos Agrarios y	31-diciembre-1974	Reforma Agraria

	Colonización)		
1939	Marina Nacional	31-diciembre-1940	Marina
1958	Turismo	31-diciembre-1974	Turismo
1976	Pesca	4-enero-1982	Pesca

Según se mencionó en la sesión del constituyente del 16 de enero de 1917, los departamentos desempeñarían una función administrativa referente a un servicio público, que estaría alejada de las cuestiones políticas, mismas que se consideraron propias de las Secretarías de Estado. La verdad es que en la historia de la administración pública no se ha podido escindir lo político de lo estrictamente técnico, y esto obedece al hecho de que en el Poder Ejecutivo, como en cualquier otra rama de gobierno, se funden criterios técnicos con los políticos.

La única diferencia real entre los departamentos y las secretarías radica en su jerarquía administrativa y no en la supuesta división entre lo técnico y lo político, así se ha reconocido por el Congreso de la Unión cuando se discutió la transformación de los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y de Turismo en Secretarías de Estado, respectivamente”.⁴

En este orden de ideas, Manuel González Oropeza alude a las reformas verificadas el 21 de abril de 1981 sobre los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de establecer a nivel constitucional las esferas central y paraestatal de la Administración Pública Federal, así como al reconocimiento expreso de las Comisiones Unidas del Senado: “No se justifica la diferencia que el Constituyente de 1917 pretendió establecer, considerando a las Secretarías de Estado como organismos políticos y administrativos, y a los Departamentos Administrativos como dependencias específicamente técnicas y administrativas.

⁴ Ibidem., pp. 912-913.

Separación difícil de sostener, pues todos los organismos de la Administración Pública Centralizada desempeñan funciones políticas y administrativas”.⁵

En esta tesitura, es evidente que a la luz de las consideraciones de los legisladores, no existe diferencia de ninguna índole en la concepción constitucional de los entes que integran a la Administración Pública Federal, sino que éstos responden a uno de los fines del Estado, a saber la satisfacción de las necesidades de la sociedad, esta idea permite aseverar que desde el punto de vista del ciudadano o particular la Administración Pública Federal únicamente se constituye en un conjunto de unidades tendientes a la consecución de los fines del Estado y principalmente a la prestación de un servicio público en favor de determinadas personas de la sociedad, ya sea a nivel individual ó colectivo.

A mayor abundamiento, cabe decir que en el pensamiento del ciudadano no se encuentra definido, incluso no le presta ninguna importancia, a las distintas formas de organización que conforman a la Administración Pública Federal, únicamente le interesa que se cumplan cabalmente sus expectativas en cuanto a recibir la prestación del servicio público deseado, y de que sus derechos se vean adecuadamente salvaguardados por la autoridad encargada de su observación y aplicación.

Andrés Serra Rojas dice que “La Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad”,⁶ lo cual es congruente con los señalamientos exteriorizados por los legisladores encargados de la estructura legal de la Administración Pública Federal.

El término “administración”, según Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, generalmente es utilizado con distintos significados:

⁵ Ibidem., p. 915.

⁶ Op. cit., p. 527.

“Objetivamente es una acción, una realización de actividades para un fin, mientras que subjetivamente la Administración implica una estructura orgánica, un ente o pluralidad de entes a los que está atribuida la función de administrar.

Los sostenedores del carácter objetivo estructuran su enfoque a partir de la concepción etimológica del término “administración”, bien sea que lo consideren una derivación de la palabra latina *administratio*, que significa “servir a”, o bien de la contracción de *ad manus trahere*, cuyo significado es “traer a manos, manejar”, que para el caso, cualquiera de ellos implica la idea de “prestación de servicios” o “manejo de intereses dirigidos a un fin”. Por ello, desde el punto de vista jurídico, se conceptualiza a la administración pública como la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos...”⁷

De este modo, es oportuno comentar que el concepto de la Administración Pública Federal está íntimamente ligado a la prestación de servicios de carácter público encomendados a los órganos del Estado y de que su constante transformación obedece a los cambios sufridos por la sociedad en su conjunto y también, porque no decirlo, derivado de la detección de deficiencias de carácter administrativo generadas al interior de la propia Administración Pública Federal, a manera de ejemplo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya creación, independientemente de los reclamos sociales sobre la corrupción prevaeciente en las estructuras administrativas del Estado, era una necesidad patente en función del control estatal y administrativo relativo a la supervisión y vigilancia de las actividades realizadas por las personas encargadas de la administración y aplicación del Erario Federal, luego entonces, la dinámica en los cambios de las estructuras de la Administración Pública obedece a dos causas principales:

- a) La satisfacción de las necesidades de la sociedad en su conjunto.
- b) La atención y solución de deficiencias administrativas generadas al interior de la propia Administración Pública.

⁷ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 81.

Precisado lo anterior, es de puntualizarse que en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976, se publicó la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reglamentaria del Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 90 constitucional textualmente señala lo siguiente:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que explica el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías del Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

En este mismo sentido, en el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública, y en congruencia con la disposición constitucional en consulta, se establecen las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, en los siguientes términos:

Unidades que integran a la Administración Pública Centralizada:

- a) La Presidencia de la República.
- b) Las Secretarías de Estado.
- c) Los Departamentos Administrativos.
- d) La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Unidades que integran a la Administración Pública Paraestatal:

- a) Los Organismos Descentralizados.
- b) Las Empresas de Participación Estatal.

- c) Las Organizaciones Nacionales de Crédito.
- d) Las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas
- e) Los Fideicomisos.

Los artículos 4o. y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponen que al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero y en las Secretarías de Estado, un Secretario de Estado, y que ejercerán las funciones de su competencia, en términos de la normatividad aplicable en su ámbito de competencia, habida cuenta de que en el cumplimiento de estas atribuciones, se deben auxiliar de servidores públicos y unidades administrativas que se estimen necesarias para la consecución de sus objetivos.

Lo anterior, se encuentra debidamente justificado en función de la magnitud y alcances de las funciones que tienen encomendadas, razón por la cual los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disponen que los Secretarios se auxiliarán por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales; y que al frente de cada Departamento Administrativo, habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliará por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. esto permitirá la atención eficaz y eficiente de los asuntos de su competencia.

Actualmente, la Administración Pública Centralizada se encuentra integrada en los siguientes términos, según el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- 1.- Secretaría de Gobernación.
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional.
- 4.- Secretaría de Marina.
- 5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 6.- Secretaría de Desarrollo Social.

- 7.- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- 8.- Secretaría de Energía.
- 9.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- 10.- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- 11.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 12.- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- 13.- Secretaría de Educación Pública.
- 14.- Secretaría de Salud.
- 15.- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- 16.- Secretaría de la Reforma Agraria.
- 17.- Secretaría de Turismo.
- 18.- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Rafael I. Martínez Morales, describe genéricamente las materias de competencia de cada una de las Secretarías de Estado, según los artículos 27 al 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

“1. SECRETARIA DE GOBERNACION.

A esta Secretaría le conciernen lo relativo a cuestiones electorales; migratorias; recompensas civiles; símbolos nacionales; publicaciones gubernamentales; juegos, rifas y sorteos; cinematografía, radio y televisión; culto religioso; tutelaje de menores infractores; sistema penitenciario y de readaptación social; y las antingentes a las relaciones del Estado con sus trabajadores.

2. SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.

Le corresponde en su ámbito competencial, aplicar las leyes reguladoras del personal diplomático y consular; de la nacionalidad por naturalización; para la extradición de inculcados en procesos penales; legalización de firmas que constan en documentos con efectos en otros países; la reglamentación constitucional para autorizar sociedades por acciones en cuanto a la

presencia de extranjeros; tratados internacionales en múltiples materias; límites, aguas, protección a nacionales en y de otros países, etcétera.

3. SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

Esta dependencia trabaja esencialmente con leyes relativas a armas y explosivos; justicia militar; seguridad social militar; servicio militar obligatorio; disciplina y estímulos para el ejército y fuerza aérea; educación militar; además, de que una ley orgánica que rige a dichos cuerpos (ejército y fuerza aérea).

4. SECRETARIA DE MARINA

Aparte de la legislación común a todos los entes centralizados, esta secretaría aplica las leyes referentes a la organización de la armada (fuerza naval militar); la justicia y seguridad social para los miembros de la marina de guerra; la disciplina y recompensas en la armada de México; la soberanía y vigilancia en los mares del país; además, aplica los tratados y convenios internacionales en las materias de su competencia (por ejemplo, accidentes en alta mar, vigilancia, coadyuvar en el combate a la delincuencia).

5. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Es la dependencia a la que corresponde el mayor número de leyes administrativas (cerca de 50); encontramos dentro de éstas a las que regulan cuestiones tributarias; y otras referidas a los asuntos relativos a la banca, los empréstitos, la moneda, los seguros, las fianzas, el mercado bursátil, las aduanas, la lotería nacional, la coordinación tributaria con los gobiernos locales, la banca central, las organizaciones auxiliares de crédito, la Tesorería de la Federación, etcétera.

6.- SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION (ACTUALMENTE SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO).

Esta dependencia de nombre poco afortunado, aplica la legislación relativa a las responsabilidades de los trabajadores, empleados y funcionarios del Estado; el control y la vigilancia de la actividad de los órganos públicos, en tanto puedan existir conductas ilícitas; y el presupuesto de egresos.

7. SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL (ACTUALMENTE SECRETARIA DE MINAS).

Le corresponde aplicar los ordenamientos que se refieren a minería, petróleo, electricidad, energía nuclear, entes paraestatales y expropiación.

8. SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

Esta secretaría, que frecuentemente ha sufrido cambios en su nombre (Economía, Industria y Comercio, Comercio) y, también, resulta obvio, en su competencia, actualmente aplica la regulación jurídica en materia de: patentes y marcas, inversiones extranjeras, control de precios, protección al consumidor, normas industriales y comerciales, pesas y medidas, comercio exterior: monopolios, transferencia de tecnología, cámaras de comercio e industriales, fomento de industrias y microindustrias, etc.

9. SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS (ACTUALMENTE SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL).

Hay leyes vigentes en los renglones de sistema hidrológico, recursos forestales, asociaciones ganaderas y agrícolas, financiamiento al campo, sanidad fitopecuaria, fomento a la producción agropecuaria y educación agronómica, cuya aplicación compete a esta secretaría.

10. SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

A esta entidad corresponde aplicar las leyes de vías generales de comunicación; radio; televisión; marina mercante en sus diversos enfoques; de correos y ferrocarriles. En este caso la legislación

no es abundante dado que existe un importante código parcial (Ley de Vías Generales de Comunicación).

11. SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA (ACTUALMENTE SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL).

Las principales leyes que norman la actividad de este órgano se refieren a materias, como vivienda, patrimonio nacional, expropiación y nacionalización de bienes, ecología, desarrollo urbano, asentamientos humanos, cacería, política demográfica, parques nacionales y otras reservas naturales, obra pública.

12. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

Compete aplicar a esta secretaría la legislación vigente en los siguientes rubros: educación que imparta la federación, profesiones, patrimonio cultural, bibliotecas, coordinación de la educación superior, deportes, derechos de autor, órganos públicos con fines culturales y educativos, alfabetización, y construcción de escuelas.

13. SECRETARIA DE SALUD.

Esta dependencia, aún recientemente llamada de Salubridad y Asistencia, aplica las leyes referidas a salud en general, asistencia pública y privada, coordinación de los organismos estatales que prestan atención medica, medicina preventiva y supervisión de algunas paraestatales del ramo. Existe, por otro lado, un abundante y complejo acervo reglamentario para los asuntos manejados por esta Secretaría.

14. SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

Este órgano estatal aplica los ordenamientos existentes en derecho del trabajo, seguro social y vivienda para trabajadores, regulados por el apartado "A" del art. 123 de la Constitución Federal.

15. SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

A esta secretaría, le corresponde aplicar los ordenamientos relativos al régimen de tenencia de la tierra en el medio rural, la llamada reforma agraria; al fomento de la producción agropecuaria en ejidos y comunidades; al financiamiento a éstos; y también aplica la ley concerniente a terrenos baldíos, nacionales y sus demasías.

16. SECRETARIA DE TURISMO.

Después de un auge en la legislación turística (1960-1982), actualmente sólo existe una ley en este renglón; claro está que la secretaría del ramo aplica algunas disposiciones en común con diversas dependencias (contratos, relaciones laborales, control, presupuesto, responsabilidades, etc.).

17. SECRETARIA DE PESCA (ACTUALMENTE SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA).

Esta dependencia de reciente creación, aplica principalmente, la legislación pesquera y de cooperativas..."⁸.

En este orden de ideas, y siguiendo el orden establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde, según el artículo 43:

18. CONSEJERIA JURIDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL.

Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República; opinar y someter a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, los proyectos de iniciativa de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión; revisar y someter a la consideración del Presidente de la República los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y

⁸ MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Harla, México, 1991, pp 9-12.

demás instrumentos de carácter jurídico; presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal.

De conformidad con lo establecido en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Administración Pública Centralizada la integran la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, esta forma de organización está compuesta de un complejo sistema de atribuciones que interactúan entre sí, a fin de que el ejercicio de sus funciones se lleve a cabo de una manera ordenada y, por ende, se cumplan con eficiencia las facultades que les han sido conferidas, así lo conceptualizan Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, al señalar diversos comentarios sobre el concepto denominado "centralización".

"Esta forma de organización administrativa propone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo denominado jerarquía o poder jerárquico.

De esta manera encontramos en la centralización una coordinación de los órganos que la componen, y que en razón de la competencia que tienen asignada delimitan su actividad para no interferir en sus acciones, coordinación que permite un orden y agrupación específica, independientemente de que en forma interna cada órgano tenga su estructura particular, es decir, su propio orden jerárquico. En este sentido, la jerarquía juega un papel preponderante, ya que une en línea vertical a los órganos de diferente nivel de la administración centralizada, y en la línea horizontal a los del mismo grado, permitiendo su funcionamiento a través de la distribución de competencias", inclusive en las consideraciones que vierten refieren a los conceptos que sobre el término "centralización" señalan Jorge Olivera Toro y Miguel Acosta Romero:

El primero de éstos, define a la centralización como "...la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o

relación en el que el impulso y la dirección la lleven los centros superiores o directivos y la ejecución los subordinados o inferiores”.

Por su parte, Miguel Acosta Romero dice que: "La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución"⁹.

Andrés Serra Rojas, dice que en la doctrina constitucional, la "organización política es la voluntad general del grupo. Las voluntades individuales se reúnen y organizan en una acción conjunta para regular la vida política de la comunidad, en instituciones o formas que posteriormente tendrán a su cargo la salvaguarda de los intereses sociales...", para ello, refiere la consideración siguiente:

"Estado centralizado, es aquel en el que el número de poderes concedidos a los órganos locales está reducido al mínimo absolutamente indispensable para que la administración local pueda desenvolverse; descentralizado es, por lo contrario, aquel ordenamiento en el que la privación de facultades de liberativas del Centro a los órganos periféricos, es máxima", Zanabini, Guido. Corso di diritto amministrativo. Vol. III, págs. 71-72, 5a. edición, Milano, 1955..."¹⁰

Así también, Andrés Serra Rojas señala que la administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y actitudes humanas.¹¹

Sin duda alguna, la Administración Pública Federal está concebida de forma tal que su organización conlleva a la realización de todas y cada una de las actividades del Estado, que procure la atención de las problemáticas inherentes a nuestra sociedad, en ese sentido, el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula la participación de todos y

⁹ Op. cit., pp. 83-84.

¹⁰ Op. cit., p. 513.

¹¹ Cfr., *Ibidem.*, p. 78.

cada uno de los servidores públicos que integran a la Administración Pública centralizada, en aras de que el Poder Ejecutivo de la Unión despache los asuntos del orden administrativo, objetivo inalcanzable sino contara con toda la infraestructura organizacional de las unidades que la integran, en consecuencia, observamos que a través de la evolución histórica en la estructura de la actual Administración Pública Federal Centralizada, se ha visto la preocupación de nuestros gobernantes y de la sociedad de proponer alternativas de carácter legislativo que respondan al momento histórico de cada época, seguramente esta temática continuará siendo objeto de estudio y análisis de nuestros legisladores, así como del Poder Ejecutivo Federal.

1.1. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El régimen de responsabilidades aplicable en la Administración Pública Federal se encuentra regulado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo objetivo fundamental se hace consistir en la prevención, detección y corrección de actos u omisiones que alteren el buen funcionamiento de la Administración Pública Federal, así como la imposición de sanciones a los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones legales inherentes a su empleo, cargo o comisión.

Los antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos se encuentra en los juicios de residencia y las visitas, que se llevaban a cabo en la época de los españoles, el objetivo fundamental de estos dos procedimientos consistían básicamente en la investigación sobre la forma y términos en que se había desempeñado el cargo y, en su caso, resarcir los daños causados, según Miguel Angel Fernández Delgado y José Luis Soberanes Fernández.

El Juicio de Residencia, denominado también sindicado o sindicato, se integraba de dos fases.

- a) Investigación oficiosa y secreta de la conducta del funcionario.
- b) Recepción e investigación de las demandas interpuestas por los particulares ofendidos.

Condiciones imperantes en el Juicio de Residencia.

- a) El enjuiciado debía permanecer - residir - obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio.
- b) La primera fase del juicio de residencia se constituía en una investigación secreta.
- c) La segunda fase tenía la característica de pública.
- d) El enjuiciado tenía el derecho de recusar a los jueces de residencia.
- e) Al juicio de residencia se le daba la publicidad en las áreas de influencia del funcionario.
- f) En la fase de la investigación secreta no se encontraba regulado que el enjuiciado pudiera controvertir los testimonios y demás pruebas que se hayan obtenido.
- g) Si el residenciado se ausentaba, se le tenía por confeso de las culpas y se le condenaba.
- h) Los interesados tenían expedito el derecho de apelar la sentencia.
- i) La revisión oficiosa de las sentencias, independientemente que se apelaran o no.
- j) El objetivo del juicio de residencia era fincar responsabilidades al funcionario.
- k) Una vez pronunciada la sentencia definitiva, el funcionario no era requerido nuevamente por los mismos hechos.
- l) En los casos de imposición de pena corporal, suspensión o privación de oficio contra virreyes, presidentes, oidores, alcaldes del crimen, fiscales o gobernadores de los principales provincias americanas, ya que en este caso, la consulta se dirigía al monarca, a efecto de que este proveyera lo correspondiente.

Sujetos del juicio de residencia:

a) Virreyes, gobernadores, políticos y militares, gobernadores intendentes, intendentes corregidores, presidentes de audiencia, oidores, fiscales, protectores de naturales, intérpretes, corregidores, alcaldes, mayores, alcaldes y alguaciles de la Santa Hermandad, contadores, factores, visitadores de indios, jueces repartidores, tasadores de tributos, marcadores, fundidores y oficiales de las casas de moneda, depositarios generales, alguaciles mayores y sus tenientes, alférez reales, alcaldes ordinarios, fieles ejecutores, regidores, procuradores generales, comisarios del campo, mayordomos de la ciudad, mayordomos del hospital real, escribanos, oficiales reales, correos mayores, almirantes, capitanes, maestros pilotos y oficiales de las armadas de las Indias.

b) También se incluían a los auxiliares directos de los enjuiciados.

Sanciones aplicables.

a) Al juez de residencia que fuera sentenciado, se le desterraba, inhabilitaba o condenaba a la restitución con las setenas (el séptuplo) lo mal habido.

b) Multa, inhabilitación temporal o perpetua, destiempo y traslado.

Requisitos al inicio y durante el desempeño del cargo.

a) Otorgamiento de fianzas para asegurar la efectiva aplicación de las condenas impuestas.

b) Retención de la quinta parte de sus sueldos, la cantidad retenida se devolvía íntegra a los funcionarios, si no les resultaban cargos en sus residencias.

Otros objetivos del juicio de residencia:

- Demostrar que el funcionario cumplió fielmente su cargo, a efecto de estar en condiciones de optar por nuevos empleos.

Sujetos exentos del juicio de residencia.

a) Los ministros de la audiencia que por haber sido varias veces residenciales, tenían "muy calificado honor, integridad y moderación".

b) Los funcionarios de los que se tuvieron seguras noticias de que habían procedido ejemplarmente, salvo la investigación pública derivada de demandas de los afectados.

Otro diverso procedimiento que se encontraba vigente en los siglos XV, XVI y parte del XVIII era el denominado "La Visita", su objetivo se circunscribía sustancialmente en personas determinadas y en ella se observaban diversos procedimientos y requisitos afines al juicio de residencia¹²

Diferencias entre el juicio de residencia y la visita, según lo vierten Miguel Angel Fernández y José Luis Soberanes:

"a) En la visita podía comenzarse a actuar desde antes de la publicación de los edictos. En las residencias el pregón del edicto marcaba la iniciación del procedimiento.

b) En la generalidad de los casos, los funcionarios visitados permanecían en sus puestos, mientras que los residenciados debían abandonarlos durante el término del juicio.

c) En las residencias se inquiriere siempre sobre un período de tiempo anterior al juicio y limitado entre dos fechas: la iniciación del residenciado en el oficio y la cesación en él. En la visita puede investigarse sobre hechos ocurridos luego de la publicación de los edictos.

¹² Cfr., DELGADO, Miguel Angel y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 13-30.

d) Los nombres de los testigos se comunicaban al residenciado pero no al visitado.

e) Si las sentencias del Consejo de Indias contenían condenas de privación perpetua del oficio o pena corporal, podían ser objeto del recurso de suplicación en las residencias pero no en las visitas.

f) Ciertos funcionarios de la administración de Indias estaban exentos de las residencias pero no de las visitas.

g) Por lo general el juez gozaba de menos libertad en las residencias que en las visitas, pero estaba sujeto a un mayor formulismo en el procedimiento.

h) La visita era generalmente -aunque no siempre- despachada para investigar el desempeño de un organismo. La residencia tenía por objeto inquirir lo referente al comportamiento de determinados funcionarios. Esta circunstancia no obstaba para que pudieran comenzar a la vez los juicios de varios componentes de un organismo o, lo que era más común, que en un mismo juicio se residenciara a todos los que lo integraron durante un determinado espacio, como podían ser, a manera de ejemplo, las residencias de un gobernador y de los capítulos que formaron parte del Cabildo del lugar donde aquel desempeñó sus funciones durante el término de éstos".¹³

De lo visto con antelación, es evidente que en el juicio de residencia y en la visita, el funcionario sujeto a investigación gozaba de ciertos derechos que le generaban la expectativa de un juicio apegado a derecho y la posibilidad de que un ente superior procediera a la revisión oficiosa o a instancia del enjuiciado, revisara el procedimiento seguido y los términos de la sentencia.

Resultan de interés los puntos relativos a la descripción de los sujetos del juicio de residencia y de las visitas, que en la investigación no únicamente se citaba a los directamente involucrados, sino también a sus colaboradores más directos, que la sentencia en el juicio de residencia se constituía en la condicionante para la obtención de otro empleo, que el enjuiciado debía

¹³ *Ibidem.*, pp. 31-32.

responder de los daños causados, y que el enjuiciado tenía el derecho de defenderse y ofrecer pruebas.

Lo anterior, en función de que en el ejercicio de las facultades conferidas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en materia de supervisión y vigilancia en la aplicación del gasto público, conductas de los servidores públicos y de las responsabilidades en que incurrían, se contemplan muchas de las ideas que estuvieron vigentes en el juicio de residencia, de ahí la importancia de conocer este antecedente histórico que se encuentra ligado en razón de materia con la existencia legal de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como con las causas que motivaron su creación a finales de 1982.

Abundando en los antecedentes de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y que evidentemente han venido incidiendo en la transformación de las instituciones públicas que tienen bajo su cuidado la supervisión y vigilancia de las funciones de los servidores públicos, inclusive dotadas de facultades sancionadoras para aquellos individuos cuyas actividades no se amolden al esquema jurídico regulatorio de las funciones que desarrollen, Miguel Angel Fernández Delgado y José Luis Soberanes Fernández señalan lo siguiente:

“1.- Que en la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 21, sección sexta, se facultó al Supremo Tribunal para conocer de la residencia de todo empleado público que este sujeto a ella por disposiciones de las leyes.

2.- Que en la Constitución de 1824, en su artículo 38 se estableció que las cámaras de diputados y senadores podían erigirse en gran jurado para conocer y resolver de las acusaciones contra el Presidente de la Federación, en función directa de la comisión de delitos contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo, así como de los actos que llevara a cabo para impedir las elecciones de presidentes, senadores y diputados.

También podían conocer de las acusaciones por delitos cometidos por los individuos de la Corte Suprema de Justicia y los Secretarios del Despacho, respecto de los Gobernadores de los

Estados, por atropellos a la Constitución, Leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la República que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y Leyes Generales de la Unión, o por publicar Leyes y decretos, de sus legisladores locales, que vayan en contra de los ordenamientos mencionados.

3.- Que en los siguientes proyectos Constitucionales o Constituciones:

El proyecto de reformas de 1840, el proyecto de Constitución de la Mayoría de 1842, el proyecto de Constitución de la Minoría de 1842, las bases Orgánicas de 1843 y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 no establecieron novedades de consideración en la materia de responsabilidades a los funcionarios públicos.

4.- En la Constitución de 1857 se dedicó el Título IV exclusivamente para los lineamientos aplicables en la materia de responsabilidad de los funcionarios públicos, señalándose que el Presidente de la República podía ser sujeto de acusación por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común, según el artículo 57.

En su artículo 122 se establecía que los Secretarios de Estado, miembros de la Suprema Corte de Justicia, diputados y demás funcionarios de la federación de nombramiento popular, al cometer delitos comunes, serían objeto de proceso por los tribunales, previa licencia del Congreso para su separación y que en el caso de delitos, faltas u omisiones en que incurrieron en el ejercicio de su encargo, supuestos que generarían el juicio político.

5.- La primera Ley de Responsabilidades, reglamentaria de los artículos 103 a 108 de la Constitución de 1857 fue la de 3 de noviembre de 1870. Sin embargo, las disposiciones relativas a la determinación de culpabilidad y aplicación de penas a los que cometieran delitos oficiales, no tenía aplicación, ya que no existía pena aplicable ni la definición de los delitos de carácter oficial.

6.- La siguiente Ley de Responsabilidades fue la de 6 de junio de 1896, en la que se alude a los delitos comunes cometidos por funcionarios durante el desempeño de sus funciones y establecía el término fuero licencia para enjuiciar, en otras palabras el fuero constitucional.

7.- La Ley de Responsabilidades reglamentaria de la Constitución de 1917 copió fielmente la de 1896.

En el artículo 108 de esta Constitución se establecía que el Presidente de la República únicamente podía ser juzgado por delitos de carácter muy grave, consistentes en los delitos de traición a la patria y los de carácter grave del orden común.

Los gobernadores y diputados locales no considerados en la Constitución de 1857, asumieron el carácter de auxiliares de la federación, por lo que en el ejercicio de sus funciones incurrieron igualmente en responsabilidades de carácter federal y por ende sujetos al juicio político.

8.- El 28 de febrero de 1940 se publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, en la que se establecía el procedimiento de investigación y desafuero relativos al juicio político de los funcionarios.

9.- El 4 de enero de 1980 se publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, la cual casi fue una copia exacta de la de 1940.

10.- Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982 se reformaron y adicionaron los artículos 108 a 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11.- En consecuencia, el 31 de diciembre de 1982 se publicó en el citado medio de difusión la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

12.- Mediante decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1982, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

13.- En el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1983 se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación".¹⁴

Del análisis de la evolución histórica de las distintas legislaciones regulatorias de los actos u omisiones de los servidores públicos, se aprecia el interés absoluto y dinámico de la sociedad en el control gubernamental, en aras de que los integrantes del gobierno federal se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, e independientemente de que los cuerpos normativos constitucionales y reglamentarios substancialmente legislaron en materia de desafuero y juicio político, permitió establecer las bases de carácter histórico y práctico que vinieron a consolidar y enriquecer de manera importante el actual esquema normativo en la materia de responsabilidades de los servidores públicos en general de tal suerte que desde el punto de vista constitucional y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, todos y cada uno de los sujetos que tengan el carácter de servidores públicos se sustraen al ámbito de aplicación de estos dos ordenamientos jurídicos.

En efecto, las disposiciones constitucionales y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comprenden ya no únicamente las responsabilidades políticas sino también la penal y civil, sujetas a las leyes relativas y la administrativa, sujeta a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así mismo comprenden la situación patrimonial de los servidores públicos, a efecto de contar con información proveniente de los propios servidores públicos que permita verificar la evolución en la adquisición de sus bienes, luego entonces resulta válido afirmar que el marco normativo vigente se encuentra adecuadamente integrado y responde cabalmente a las exigencias de una sociedad que día a día se encuentra inmersa en todas y cada una de las funciones del estado.

¹⁴ *Ibidem.*, pp. 32-47.

En este contexto, y de la lectura integral de la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982, se determina que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación obedeció a la premisa de que el estado de derecho exige que los servidores públicos sean responsables y de que la renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos.

En tal virtud, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue vislumbrada como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En efecto, es de puntualizarse que con motivo del decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, se le adicionó el artículo 32 Bis, en el cual se estableció la creación de la entonces denominada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, integrándosele las funciones de control y evaluación global de la gestión pública.

El 19 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el cual fue reformado por Decreto Presidencial publicado en el citado órgano oficial el 30 de julio de 1985.

Con fecha 16 de enero de 1989, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el segundo Reglamento Interior, el cual fue reformado y adicionado mediante Decretos Presidenciales publicados en el referido medio de difusión los días 26 de febrero de 1991, 27 de julio de 1993 y 19 abril de 1994.

Posteriormente, con motivo de la expedición del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario

Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, se modifica la denominación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por la de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y se le otorgan a ésta nuevas atribuciones, según el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El 12 de abril de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el tercer Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el que se distribuyeron entre sus unidades administrativas las nuevas atribuciones conferidas por dicha reforma en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En términos generales, y sólo para efectos de los objetivos planteados en este punto en particular, cabe reiterar que a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como dependencia globalizadora en materia de control, le compete organizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público y su congruencia con los presupuestos de egresos; así como conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos disponga y, en su caso, presentar las denuncias respectivas ante el Ministerio Público.

Lo anterior, sin perjuicio de las que deban conocer los Organos de Control Interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y en razón de que las Contralorías Internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, constituían órganos necesarios para que el sistema de control interno del Poder Ejecutivo pudiera funcionar de manera adecuada y sirviera de apoyo directo al Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, que de manera globalizada le corresponde ejercer a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se reformó el 24 de diciembre de 1996, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el propósito, además, de lograr la eficiencia y eficacia en la actuación administrativa.

Asimismo, y en concordancia con lo anterior, fue reformado el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de septiembre de 1997, con el objeto de hacerlo congruente con el decreto del 24 de diciembre de 1996.

1.2. Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Los Organos de Control Interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, constituyen uno de los instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública, como apoyo directo al Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental establecido en el artículo 37, fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En este sentido, es de señalarse que los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, únicamente son una consecuencia legal necesaria de las reformas y adiciones sufridas por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", del 28 de diciembre de 1982, y su antecedente histórico lo ubicamos en la época de la colonia con los procedimientos relativos al juicio de residencia y el de la visita, así como la institución del juicio político, conceptos que fueron comentados con antelación.

En efecto, como en aquella época se requería de una autoridad que llevara a cabo el procedimiento del juicio de residencia y el de la visita, igualmente y a raíz de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se crearon las unidades administrativas denominadas Contralorías Internas, encargadas de supervisar y vigilar que los servidores públicos se condujeran en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, so pena de enderezarse en su contra el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades y, en su caso, la imposición

de las sanciones disciplinarias correspondientes, con el consecuente resarcimiento de los daños causados al erario federal y pago de los daños y perjuicios a los particulares afectados por el desempeño irregular de sus servicios.

Los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, en la parte que interesa, disponen textualmente lo siguiente:

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

I.-

II.-

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

113. “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.

En congruencia con las disposiciones constitucionales en comento, es de llamar la atención al Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982, en el que se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la que se materializaron todos y cada uno de los lineamientos constitucionales aplicables en el régimen de la responsabilidad administrativa que tal como lo señala J. Jesús Orozco Henríquez “persigue... una prestación óptima de servicios públicos por parte de las personas físicas encargadas de tal cometido, tanto desde un punto de vista jurídico (legalidad), moral (honrades, lealtad, imparcialidad) y material (eficiencia)... El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente a fin de moralizar y hácer más eficiente la administración pública...”¹⁵

En este orden de ideas, el artículo 3º. fracciones II y III de la citada ley Reglamentaria, expresamente señalaba que las autoridades competentes para aplicarla, entre otros, era la Secretaría de Contraloría General de la Federación y las dependencias del Ejecutivo Federal, en lo que se refería a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, ésta última a través de sus propias Contralorías Internas, según los artículos, 48, 49, 52, 58, 60, 62 y 65 de la propia Ley.

En efecto, de la lectura integral del artículo 48, se observa que para efectos de la ley, se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicaría las sanciones cuya imposición se le atribuya, través de la Contraloría Interna de su dependencia.

En este sentido, la facultad de imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos adscritos a la Secretaría de Estado respectiva y a las entidades agrupadas en su sector, correspondía al Titular de la Secretaría de Estado, quien ejercía la facultad sancionadora mediante las Contralorías Internas, lo cual nos conduce a la afirmación de que las Contralorías Internas de las entidades no tenían facultades para conocer y resolver del procedimiento

¹⁵ OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-Comentada, Tomo II, Octava Edición, Editorial Porrúa, 1995, p. 1123.

administrativo de determinación de responsabilidades, ni mucho menos para imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos adscritos a su entidad.

En esta tesitura, los artículos 47, 49, 52, 57, 58, 60, 62 y 65 invocados, señalaban que el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos tendientes a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, daría lugar a las sanciones de apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación, previo la substanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa tutelado por el artículo 64 de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos en consulta, procedimiento reservado para los órganos de control interno de las dependencias.

Sin embargo, mediante decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1996, se determinó lo siguiente:

- a) Que los titulares de los Organos de Control Interno, así como de sus áreas de auditoría, responsabilidades y quejas, dependerán jerárquica y funcionalmente del Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- b) Que los titulares de los Organos de Control Interno de las dependencias son autónomos.
- c) Que los titulares de los Organos de Control Interno de todas y cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tendrán la facultad de conocer y resolver el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, así como de imponer sanciones disciplinarias.

De esta forma, notamos una transformación integral en la actuación de los Organos de Control Interno, en función de que actualmente tienen la facultad para conocer y resolver en forma

expedita de los asuntos relativos a los actos u omisiones de los servidores públicos susceptibles de responsabilidad administrativa.

2. Administración Pública Paraestatal.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza dicen que “El Constituyente de 1917” no previó la existencia de una administración estatal diferente de la centralizada. El pensamiento liberal que sirvió de base a los constituyentes de Querétaro no concebía la existencia de organismos con una personalidad jurídica diferente a la del Estado, y menos la utilización de formas jurídicas que, como las asociaciones y sociedades civiles y mercantiles, o como el fideicomiso, pudieran ser utilizados para cumplir los fines del Estado, que en aquella época requerían actividades demasiado limitadas en comparación con la época actual.

Esta situación trajo como consecuencia que las disposiciones constitucionales originales sólo establecieran las bases de la Administración Pública Centralizada, por lo que en el artículo 90 sólo se hizo referencia a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos. Acosta Romero considera que “...aún antes de las reformas a los artículos 90 y 93 de la Constitución, tenían su base en los siguientes artículos constitucionales: 93, párrafos segundo y tercero...; 28, que habla de los monopolios o actividades del Estado relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un sólo banco central que controlará el Gobierno Federal. El Congreso tiene entonces facultades para crear organismos en esas ramas, dándoles la forma de organización que estime conveniente al dictar la ley”¹⁶.

Independientemente de lo señalado por Acosta Romero, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza destacan que las disposiciones constitucionales no hacen referencia a la forma y términos en que el Estado habría de administrar esos monopolios, por ende, llevan a cabo la descripción general de la evolución histórica de la Administración Pública Paraestatal en los siguientes términos:

¹⁶ Op. cit., pp. 123-124.

f) Que en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986, fue publicada la Ley Federal de Entidades Paraestatales que abrogó la Ley de Control de Organismos y Empresas Descentralizadas de 1970, normatividad que a la fecha se encuentra vigente y cuyo objeto es regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, según el artículo 1o. de la propia Ley”.¹⁷

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza puntualizan que el concepto “Administración Paraestatal” nos da la idea de una administración paralela a la existente, ya que el término “paraestatal” significa “al lado de”, es decir, que aunque se trata de una organización de la administración pública, no está integrada en la forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento, con órganos que el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal denomina entidades, a diferencia de las dependencias, que integran la organización centralizada.

La figura administrativa denominada Administración Pública Paraestatal la contemplan los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los que se establece que la conforman los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, cuyas actividades están íntimamente ligadas con áreas estratégicas y exclusivas del Estado que requieren de autonomía técnica, financiera, administrativa y jurídica, habida cuenta que tal como lo señalan Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza la organización paraestatal se ha establecido y desarrollado de acuerdo con la evolución del Estado de Derecho, que al ir ampliando su esfera de acción para intervenir cada vez más en el campo de los particulares, ha tenido la necesidad de crear entidades que realicen actividades, que aunque no son propias o exclusivas de la función pública, su desempeño es de interés público.¹⁸

¹⁷ *Ibidem.*, pp. 124-125.

¹⁸ *Cfr.*, *Ibidem.*, p. 125.

Las unidades que integran a la Administración Pública Paraestatal desempeñan un papel importantísimo en la integración adecuada del gobierno federal de las técnicas administrativas que le pudieran posibilitar la evaluación integral en las actividades del servidor público, particularmente en lo que se refiere a la materia de la responsabilidad administrativa.

Lo anterior, en función de que el modelo vigente en la actuación de los órganos de control interno, al tener facultades de sancionar directamente a los servidores públicos adscritos en la dependencia o entidad respectiva, y ya no depender de la coordinadora de sector, genera la aplicación inmediata del procedimiento de responsabilidades y de las sanciones correspondientes.

CAPITULO II

LEGISLACION APLICABLE EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

La cuestión toral que en el caso que nos ocupa, se estudia y analiza, substancialmente esta referida a las atribuciones del C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo para llevar a cabo la designación y remoción de los Titulares de los Organos Internos de Control, así como de los Titulares de las áreas de responsabilidades, auditorías y quejas, motivo por el cual, y considerando que la facultad conferida al Titular de la Secretaría incide directamente en la materia de responsabilidad administrativa, se estima que el análisis de la legislación aplicable en la Administración Pública Federal, deberá verificarse en función directa de lo que aluden a la materia de responsabilidad administrativa, y en el contexto de las reformas del 24 de diciembre de 1996, mediante las cuales se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de estar relacionadas directamente con el ejercicio de las funciones inherentes a las facultades sancionatorias de las Contralorías Internas.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", se establecen los lineamientos jurídicos aplicables en la responsabilidad de carácter administrativo en que pudieran verse involucrados los servidores públicos de la Administración Pública Federal, por el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En efecto, en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece la conceptualización de que, para los efectos de lo dispuesto en el Título Cuarto en comentario y en el contexto de la responsabilidad administrativa, servidor público es "toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal", además de que en el artículo 2º. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el legislador también señala una condicionante que de manera significativa pudiera complementar el término de servidor público, al disponer que en ese estatus se encuentran comprendidos todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos económicos federales.

En este sentido, Rafael I. Martínez refiere que servidor público es “cualquier persona a la que el Estado le ha conferido un cargo o una comisión de cualquier índole”,¹⁹ en esta tesis, y considerando que el artículo 108 Constitucional alude a funcionarios y empleados, el autor estima con base en los conceptos de Rafael Bielsa, que el concepto de servidor público es más extenso que de funcionario y empleado, toda vez que la designación de funcionario constituye un cargo especial o una delegación transferida por ley; y que por el contrario, el término de empleado supone un complemento al desempeño de la función pública encargada al funcionario. Sin embargo, el autor en cuestión, concluye con la premisa de que, independientemente de que los conceptos de Rafael Bielsa son atinados, éstos no comprenden a la totalidad de los servidores públicos, al no incluir a aquéllos que llevan a cabo actividades de secretario particular y asesores de servidores públicos de alto nivel, cuya labor es de mero apoyo.²⁰

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez considera que con el término “empleado público” se identifica al trabajador de la Administración Pública generalmente conocido como burócrata y del universo de empleados públicos se diferencia a los funcionarios, como aquellos empleados que tienen específicamente atribuidas funciones en las normas legales, con facultades de decisión y dirección, y que a través de ellos se exterioriza la voluntad del órgano, como los Secretarios de Estado, Subsecretarios y Directores Generales;²¹ el autor también nos enseña que el texto constitucional atribuye la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, ya sea que lo desempeñe como resultado de un nombramiento de carácter administrativo, con contrato laboral, con contrato civil de prestación de servicios o una designación de cualquier naturaleza²².

En este contexto, se considera que el funcionario esta dotado de poder jurídico para la toma de decisiones y el empleado, en su carácter de inferior jerárquico de aquél, únicamente cumple o acata las instrucciones u órdenes de su superior, por ende, se concluye que al tenor de lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

¹⁹ Op. cit., p. 342.

²⁰ Cfr., *Ibidem.*, p. 341.

²¹ Cfr., DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1992, p. 55.

²² Cfr., *Ibidem.*, p. 57

funcionario es aquel servidor público que le corresponde ejercer una facultad prevista en la ley, y al empleado, coadyuvar a su cumplimiento.

Independientemente de lo anotado, conviene puntualizar que en el contexto de la responsabilidad administrativa, y acorde con lo normado en la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la diferencia en cuestión no incide directamente en la connotación de la responsabilidad administrativa del servidor público y, por consiguiente, en la imposición de sanciones administrativas por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, situación que conlleva la actualización de los supuestos establecidos en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este orden de ideas, en el artículo 109, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone que en las leyes de responsabilidades, en nuestro caso, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establecerán las normas conducentes para sancionar a quienes incurrir en responsabilidad, motivo por el cual, en la fracción III en consulta, en la parte conducente se señala:

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

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

De la lectura integral de lo dispuesto en la fracción III, se aprecia que el régimen de la responsabilidad administrativa tiene el propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente, en función directa de los actos u omisiones que vulneren los principios rectores de la función pública del Estado relativos a la legalidad,

honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, principios que encuentran materializados en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al respecto, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez acota “En primer término, para que exista la infracción es indispensable la manifestación de una conducta, positiva o negativa, que sea contraria a lo que establece la norma jurídica. Se trata de manifestaciones de voluntad de la persona, materializadas en una acción o abstención; no basta solamente querer la realización de la conducta, sino que es necesario que ésta se manifieste. Además, el hecho material debe ser violatorio de una obligación que esta previamente determinada en la norma ya que de acuerdo con nuestro sistema de derecho, y en razón del principio de seguridad jurídica, todo individuo debe conocer sus obligaciones a fin de poder prever su cumplimiento. De esta forma encontramos que en materia disciplinaria expresamente se establece en el primer párrafo del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que el incumplimiento de las obligaciones enunciadas en el artículo 47 dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, por lo que sólo será necesario identificar la existencia de la obligación y la conducta violatoria de ella, para que se determine la infracción disciplinaria. De igual manera, resulta necesario que la conducta sea la manifestación, activa o pasiva, en ejercicio de funciones públicas, puesto que, independientemente de la naturaleza de servidor público de quien actúa, puede darse el caso de que la actuación se dé fuera de la relación de servicios y, por lo tanto, no afecte la disciplina administrativa, Por otra parte, es necesario precisar que de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos , se trata de una infracción “de resultado”, es decir , que sólo basta que se produzca la violación, independientemente de la intención de su actor, la cual se presume, salvo prueba en contrario, por lo que no será necesario probar la existencia de dolo o culpa en la realización de la conducta”.²³

Como se puede observar, la actualización de los supuestos de aplicación de la normatividad inherente a las responsabilidades administrativas supone la configuración de las cuestiones que conlleven al acreditamiento previo de los elementos citados a continuación:

²³ Ibidem., pp. 114-115.

- 1.- Estatus jurídico de servidor público;
- 2.- Que la obligación se encuentre prevista en un ordenamiento jurídico;
- 3.- Que el servidor público este enterado de la norma jurídica y que le imponga la obligación de llevar a cabo determinado acto;
- 4.- Que se genere un efecto negativo en el servicio público, por la inobservancia de los principios rectores del buen servicio.

En estas condiciones, y al tenor de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales se encuentran íntimamente ligadas con la normatividad inherente al empleo, cargo o comisión que el servidor público este desempeñando, relativas substancialmente a manuales de organización, manuales de procedimiento, circulares, leyes y reglamentos, los Organos Internos de Control están en condiciones de substanciar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, conforme a las formalidades establecidas en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a efecto de que se determine la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa, que permita orientar el criterio para la aplicación, en su caso, de las sanciones disciplinarias de suspensión, destitución, inhabilitación y económicas tuteladas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las que están referidas al apercibimiento y amonestación previstas en el artículo 53, fracciones I y II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, inclusive, cabe mencionar que Carlos A. Morales Paulín considera que en el artículo 109, fracción III Constitucional se determina que los procedimientos que surjan en razón de las responsabilidades políticas, administrativas y penales se desarrollarán en forma autónoma, “cuidando únicamente que no se apliquen dos sanciones idénticas sobre una misma conducta”,²⁴ en congruencia con lo anterior, señala un ejemplo de sanciones diferentes producidas en razón de la conducta de un servidor público: Responsabilidad Política –Destitución; Responsabilidad Penal –Prisión por cinco años; y responsabilidad administrativa –Inhabilitación por diez años²⁵.

Al respecto, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo considera la siguiente:

²⁴ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 391.

²⁵ Cfr., *Ibidem*, p. 392.

“...el Título IV de la Constitución establece que el proceso penal y el procedimiento administrativo son autónomos e independientes, lo mismo sus sanciones”. La única restricción al respecto es la de respetar el principio de que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, cuyo alcance es el de una garantía de la imposibilidad jurídica de que tanto la Administración Pública como el Juez, apliquen, a la misma conducta penas de igual naturaleza, es decir, si el órgano administrativo impone una sanción económica y una inhabilitación, el Juez a esa misma persona y por la misma conducta ya no podrá aplicarle estas sanciones, pero si otras como la prisión...

El hecho de que ... “Los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollarán autónomamente”, sólo confirma el carácter originario de los procedimientos disciplinarios de la Administración Pública frente a la independencia del Poder Judicial. Pero esto equivale a que, en el supuesto de igualdad de sanciones previstas por la Ley y el Código Penal respecto de una misma conducta antijurídica, el procedimiento administrativo dependiendo de la gravedad y peculiaridad de las circunstancias del caso, pueda anticiparse al proceso judicial, desarrollarse simultáneamente o iniciarse con posterioridad. Pues si los hechos configurativos de la conducta infractora del servidor público implicaran a su vez un hecho condicionante para la excitación de la jurisdicción penal, tales actuaciones no impedirán que, en su esfera propia, la Administración Pública inicie previa, simultánea o posteriormente el procedimiento sancionador respectivo en uso de una potestad que le es propia y exclusiva”.²⁶

En este orden de ideas, es incuestionable que la substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, por disposición expresa contenida en el artículo 109, y acorde con lo tratado por la doctrina, es autónomo de los demás procedimientos que se encuentren regulados por las leyes respectivas y que tengan como punto de referencia el mismo hecho que originó la determinación de sanciones en el campo de la responsabilidad administrativa, con la única limitante de que no pueden imponerse sanciones de la misma naturaleza, como pudiera ser el caso de la suspensión, la destitución y la inhabilitación.

²⁶ Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Unidad de Comunicación Social, México, 1994, p. 15.

A manera de ejemplo, es de citarse la resolución número 09/000/02379/2000 de 23 de mayo del 2000, pronunciada por el C. Lic. Fermín Carpio Suárez, Contralor Interno en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el expediente número DR.- 0087/1999, en la que se determinó que el C. Sergio Carlos Limón Pantoja, es administrativamente responsable del incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación con lo dispuesto en las reglas 21, 42, 110 y 111 del Manual de Disciplina y Etica de la Policía Federal de Caminos, al no conducirse con veracidad en la elaboración de reporte de accidente automovilístico, motivo por el cual se le impuso la sanción de apercibimiento privado previsto en la fracción I del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Lo anterior, en función de que el servidor público ya había sido sancionado por la Policía Federal de Caminos, por la misma causa que originó el procedimiento de la responsabilidad administrativa, con una suspensión de 20 días, motivo por el cual, y con base en el artículo 54 de la propia ley, en el que se disponen los elementos que deben considerarse para la imposición de las sanciones, el Contralor Interno en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinó que en la especie resultaba aplicable la sanción de apercibimiento privado, según se aprecia en los Considerandos Tercero y Cuarto de la resolución número 09/000/02379/2000, en clara observancia del texto constitucional en consulta, en el que se prohíbe la aplicación de sanciones de la misma naturaleza por un mismo acto u omisión.²⁷

Acorde con lo apuntado en líneas anteriores, se considera que el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tutela en forma directa, clara y concisa, los aspectos fundamentales que debe contener la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, substancialmente los que están orientados a la definición de las obligaciones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; la autoridad competente para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; las formalidades esenciales del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades; y las sanciones aplicables.

²⁷ Cfr., Sistema de Responsabilidades, Contraloría Interna en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Expediente DR.- 0087/1999.

Por la importancia que representa la disposición jurídica que nos ocupa, se transcribe en sus términos:

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

En congruencia con lo normado en la ley fundamental, cabe destacar que en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se disponen las obligaciones que el servidor público debe observar en el ejercicio de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, a efecto de que se desempeñe con la máxima diligencia en el cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, so pena de la aplicación de las sanciones disciplinarias previstas en el artículo 53 de la propia Ley, consistentes en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución, inhabilitación y económicas, mediante el procedimiento disciplinario consignado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a cargo de los Organos de Control Interno, en el que se haga del conocimiento del servidor público encausado las presuntas irregularidades imputables a su persona, a efecto de que este en aptitud de expresar lo que a su derecho convenga y, por ende, ofrecer las pruebas que considere pertinentes.

En este sentido, J. Jesús Orozco Henríquez precisa que “La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título cuarto de la Constitución, persigue, a través de la tabla axiológica ...una prestación óptima de servicios públicos por parte de las personas físicas encargadas de tal cometido, tanto desde un punto de vista jurídico (legalidad), moral (honradez,

lealtad, imparcialidad) y material (eficiencia)...". Sigue diciendo el autor que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece 22 causas por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa, entre las que se encuentran:

- “1.- Falta de diligencia.
- 2.- Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos.
- 3.- Desvío de recursos, facultades e información.
- 4.- Desvío de documentos e información.
- 5.- Mala conducta y faltas de respeto al público.
- 6.- Agravios o abusos con los inferiores.
- 7.- Falta de respeto a un superior o insubordinación.
- 8.- Abstenerse de informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas sobre la procedencia de las órdenes que reciba.
- 9.- Abstenerse de ejercer funciones que le correspondan.
- 10.- Autorización a un inferior para faltar más de quince días seguidos o treinta discontinuos en un año.
- 11.- Ejercicio de otro cargo incompatible.
- 12.- Intervención en el nombramiento de una persona inhabilitada.
- 13.- Abstenerse de excusarse cuando tenga impedimento.
- 14.- Abstenerse de informar al superior, de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento.
- 15.- Recepción de donativos de personas cuyos intereses estén afectados.
- 16.- Pretensión de obtener beneficios extras a su remuneración.
- 17.- Intervención en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal.
- 18.- Abstenerse de presentar su declaración de bienes.
- 19.- Desatención de las ordenes de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, denominada actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- 20.- Abstenerse de informar al superior la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos.
- 21.- Incumplimiento de cualquier disposición jurídica.
- 22.- Incumplimiento de las demás que dispongan las leyes”.²⁸

²⁸ Op. cit., pp. 1123-1124.

Es conveniente puntualizar que mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1994 y 21 de julio de 1992, se incorporaron dos obligaciones adicionales a cargo de los servidores públicos, atender los requerimientos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y abstenerse de celebrar o autorizar contratos con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas forman parte, sin autorización de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, además, de que la prohibición establece de modo específico que ese tipo de contratos no podrá celebrarse con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, según se aprecia en las fracciones XXI y XXIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este orden de ideas, y del análisis a la exposición de motivos de la iniciativa del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de julio de 1992, se observa que el Ejecutivo Federal estableció:

“La función pública es una actividad de interés general que tiende a la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público representa, en nuestro Estado de Derecho, una de las más elevadas responsabilidades sociales, que debe ser conducida a través de normas jurídicas que propicien su ejercicio eficiente y honesto.

La responsabilidad de los servidores públicos debe traducirse, en la práctica, en un escrupuloso manejo de los recursos federales y en el cumplimiento eficaz de las funciones que tienen encomendadas, lo que hace conveniente contar con un marco normativo acorde con las necesidades sociales que regule en forma adecuada estas responsabilidades.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableció un moderno y estructurado sistema disciplinario, que constituyó un paso trascendental en el propósito gubernamental de combatir la corrupción en la gestión pública...

Sin embargo, la revisión permanente de leyes para evaluar su correspondencia con la realidad que regulan, pone de manifiesto, en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la necesidad de adecuaciones que permitan una mayor eficacia en la aplicación de dicha Ley y mejores resultados en el ejercicio de la función pública...

En este contexto se inscribe la presente iniciativa, la cual, además, recoge la experiencia obtenida en la aplicación de la Ley durante más de nueve años, y cuyos objetivos fundamentales son:

...

- Perfeccionar y establecer el régimen disciplinario en la función pública, pues estamos conscientes de que el servidor público debe ser ejemplo para la sociedad en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, así como incorporar las adecuaciones complementarias indispensables a efecto de proporcionar mayor claridad en el texto de la Ley. Destacan en este propósito los ajustes relativos: a las obligaciones que deben observar cabalmente los servidores públicos en el desempeño de sus funciones...

... esta iniciativa propone incluir en la fracción XXIII del propio artículo 47, la abstención para celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos en las materias a que se refiere la citada fracción, con servidores o ex-servidores públicos que tengan menos de un año de haberse separado del servicio, así como con las sociedades de las que los mismos formen parte, sino se cuenta con la autorización previa y específica de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a propuesta razonada del titular de la dependencia o entidad convocante, a efecto de prevenir que tales personas, en provecho propio y en detrimento de la imparcialidad que debe ser observada en la adjudicación de pedidos o contratos, utilicen los conocimientos, información o relaciones a que hubieren tenido acceso en el desempeño de sus actividades que pueda representarles alguna ventaja respecto de los particulares que pretendan participar en dichas adjudicaciones que realice el Gobierno Federal. Igualmente, y con el objeto de dar mayor efectividad a la sanción de inhabilitación se propone establecer en la fracción de referencia la

obligación de abstenerse de celebrar contrato o pedido alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público...”²⁹

En estas condiciones, se estima que en función directa de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos visto desde el punto de vista de la materia administrativa, contempla en su esencia los siguientes aspectos:

- a) Los lineamientos legales aplicables para la determinación de los actos u omisiones susceptibles de responsabilidad administrativa; la normatividad inherente al empleo, cargo o comisión del servidor público;
- b) En el caso de un eventual incumplimiento, la configuración de las hipótesis de infracción a las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- c) El procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades ante los Organos Internos de Control.
- d) Aplicabilidad de sanciones disciplinarias, que al materializarse conllevan no únicamente la aplicación de sanciones a los servidores responsables, sino también la prevención “a través del principio de ejemplaridad”, de la comisión futura de nuevas infracciones, tal como lo considera la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo”.
- e) Los medios de defensa para la impugnación de los actos de autoridad emitidos por los Organos Internos de Control que afecten la esfera jurídica del servidor público sancionado.

2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

²⁹ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Unidad de Asuntos Jurídicos, 1997, pp 21-22-24.

Las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aplicables en la materia de la responsabilidad administrativa, se encuentran contenidas en las fracciones XII y XVII del artículo 37 , que a la letra disponen:

“XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y 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, representado al Titular de dicha Secretaría”.

“XVII.- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley...”

Lo establecido en la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra en plena armonía con la fracción XIX del artículo 5o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en función de que en ambas fracciones esta regulada la facultad conferida al Titular de dicha Dependencia, de designar y remover a los Titulares de los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de tales órganos, disposición jurídica que esta directamente vinculada a la consideración de los objetivos inherentes al cumplimiento de la atribución otorgada al C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, relativa a la investigación de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidad administrativa y, por ende, aplicación de las sanciones correspondientes, según la fracción XVII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En esta tesitura, es necesario precisar que con antelación a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1996, los Organos Internos de Control se desempeñaban bajo el esquema de operación siguiente:

- a) Dependían directamente del Titular de la dependencia o entidad respectiva y, por ende, aparecían en la estructura orgánica.
- b) En el Reglamento Interior, en el caso de las dependencias, se contemplaban las atribuciones en materia de responsabilidad administrativa, específicamente las relativas a la investigación de actos u omisiones irregulares, substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades e imposición de sanciones disciplinarias.

En el caso de las entidades, en el artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se disponía que tendrían facultades para llevar a cabo auditorías y vigilar el manejo y aplicación de los recursos públicos.

- c) El nombramiento del Titular de la Contraloría Interna correspondía al Titular de la dependencia o entidad.
- d) El pago de los salarios y demás prestaciones de los Titulares de los Organos Internos de Control, correspondía realizarlo a la dependencia o entidad respectiva.
- e) En términos de lo establecido en los artículos 48, 49, 55, 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las Contralorías Internas de las dependencias tenían facultades para investigar e imponer las sanciones de apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, económica e inhabilitación.

La única limitante en la imposición de sanciones disciplinarias estaba encuadrada en el contexto de la sanción económica, y bajo la condicionante de que el beneficio obtenido o los daños y perjuicios causados por el servidor público, excediera de doscientas veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal, las que estaban reservadas exclusivamente a la Secretaría de

Contraloría y Desarrollo Administrativo, por disposición expresa del artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, disposición vigente hasta la fecha del 31 de diciembre de 1996, ya que las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 24 del mismo mes y año, entraron en vigor el 1 de enero de 1997.

f) Las entidades y órganos desconcentrados carecían de facultades para la imposición de sanciones disciplinarias, por lo que los expedientes inherentes a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos adscritos a ellas, se enviaban a la Dependencia que fungiera como Coordinadora de Sector, a efecto de llevar a cabo la instauración del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades e imposición de la sanción respectiva, según se aprecia en los artículos 48 y 57, tercer párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, disposición vigente hasta la fecha del 31 de diciembre de 1996, ya que las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 24 del mismo mes y año, entraron en vigor el 1 de enero de 1997.

Ejemplo: Expediente 7153-IV/96

- Oficio número CIGAM-864 de 6 de julio de 1995, mediante el cual la Contraloría Interna en el Departamento del Distrito Federal, remite a la Contraloría Interna de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la queja formulada por la C. Verónica Ramírez Hernández, en el Módulo de Atención Ciudadana del propio Departamento del Distrito Federal, el día 30 de junio de 1995, en la que señala irregularidades atribuidas a servidores públicos de Telecomunicaciones de México.

- Oficio número 3010.- 275 de 25 de octubre de 1995, mediante el cual el C. Lic. Ernesto Infante Quintanilla, en su carácter de Contralor Interno del Organismo Público Descentralizado denominado Telecomunicaciones de México, remitió al C. Lic. Fermín Carpio Suárez, Contralor Interno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, expediente relativo a la investigación

de las irregularidades en que incurrieron los CC. Evencio Ramírez Olea Morales y Jorge Hernández Marín, servidores públicos adscritos a la propia entidad.

- Lo anterior, a efecto de que se determinara lo procedente.

- Resolución número 6.1276 de 30 de abril de 1996, dictada en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades número 7153-IV/96, mediante la cual el Titular de la Contraloría Interna de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, determinó que los CC. Evencio Ramírez Olea Morales y Jorge Hernández Marín, son administrativamente responsables, por consiguiente, se les impone la sanción disciplinaria de suspensión de 15 días a cada uno.³⁰

Del análisis del ejemplo en cuestión, se aprecia que la Contraloría Interna de Telecomunicaciones de México, carecía de facultades para substanciar el procedimiento de responsabilidad administrativa y también para imponer las sanciones disciplinarias de apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, económica e inhabilitación, motivo por el cual envió el expediente a la autoridad competente, en la especie la Contraloría Interna de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su carácter de Coordinadora de Sector en el que se encuentra el Organismo Público Descentralizado.

En efecto, en los artículos 48 y 57 citados con antelación, se aprecia que en el caso de las entidades, las denuncias en las que se encontraran involucrados servidores públicos de la propia entidad, serían recibidas por la contraloría interna de la coordinadora de sector, a quien le correspondería sancionar a los servidores públicos de la entidad.

Ejemplo:

Queja número SP.SAIGP.- 276/96, mediante la cual la C. María del Rosario Sánchez Romero, expone actos u omisiones susceptibles de responsabilidad administrativa imputables a la C.

³⁰ Cfr., Base de Datos del Sistema Nacional de Atención Telefónica a la Ciudadanía, Contraloría Interna de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Expediente 7153-IV/96.

Laura de Lasse Rovelo, Jefe del Departamento de Admisión y Empleo del Organismo Público Descentralizado denominado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

- La queja en cuestión fue recibida inicialmente en las oficinas de la Dirección General de Contraloría Social de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, unidad administrativa que con oficio número 210.2.1.2/10909/96 de 29 de octubre de 1996, la remitió al C. Lic. Fermín Carpio Suárez, en su carácter de Contralor Interno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- Con oficio número 6.211.- 2641 de 4 de noviembre de 1996, la Contraloría Interna de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes solicitó a su similar en Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, un informe pormenorizado de todos y cada uno de los hechos de la queja presentada por la C. María del Rosario Sánchez Romero.

- Mediante oficio número C.I.-02446/96 de 26 de noviembre de 1996, la Contraloría Interna de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, proporcionó el informe requerido.

- Mediante resolución de 3 de diciembre de 1996, el C. Lic. Fermín Carpio Suárez determinó que la servidora pública denunciada no había incurrido en actos u omisiones susceptibles de responsabilidad administrativa.³¹

Luego entonces, y bajo el esquema en que operaban los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades, se desprende que si bien es cierto, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tenía conferida la facultad de investigación de quejas y denuncias, así como de imposición de sanciones en el ámbito de la Administración Pública Federal, conforme la fracción XVII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que incluso no sufrió reforma alguna, también es cierto que los Organos Internos de Control de las dependencias se encontraban investidos de facultades sancionatorias en el ámbito de competencia del sector respectivo, según los ejemplos documentados al interior de la Contraloría

³¹ Cfr., *Ibidem.*, Expediente SP.SAIGP.- 276/96.

Interna de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a quien correspondía sancionar a los servidores públicos de la propia Secretaría y de las entidades agrupadas en el sector comunicaciones y transportes.

Las atribuciones de los Organos Internos de Control de las dependencias, se llevaban a cabo sin perjuicio de que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ejerciera directamente la facultad sancionatoria, inclusive en el caso de servidores públicos que se encontraran adscritos en otra dependencia o entidad.

Al respecto, es de mencionarse que el C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, señaló que las reformas a los ordenamientos legales de referencia y al Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 29 de septiembre de 1997, tienen los aspectos fundamentales siguientes:

“a) Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover directamente a los Contralores Internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría general de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.

b) Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presume la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de ley, así como precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República, en este sentido.

c) Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las Contralorías Internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.

d) Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades, a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

e) Determinar la competencia de las unidades administrativas de la Secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.

f) Propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas, se realice bajo un esquema de eficiencia que permita la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas la dependencia.”

En esta tesitura, la reforma de la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, obedeció al propósito de unificar en una sola Secretaría de Estado, las facultades que en materia de responsabilidad administrativa se encontraban dispersas en los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, situación que trajo como consecuencia la determinación del legislador para que al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo correspondiera la designación y remoción de los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y 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.

Lo anterior, a efecto de que las facultades inherentes a la responsabilidad administrativa, no únicamente incidieran en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y en los Organos Internos de Control de las dependencias, sino también en las Contralorías Internas de las entidades, y en esas condiciones unificar la potestad sancionadora, como tubo a bien plasmarse en las reformas que sufrieron la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para dotar a los citados Organos de Control de facultades específicas en la materia de responsabilidad administrativa.

3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Como preámbulo en el señalamiento de las atribuciones que en la materia de responsabilidad administrativa tienen los Organos Internos de Control de las entidades, se considera pertinente mencionar que el artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, originalmente establecía lo siguiente:

“Los órganos internos de control serán parte integrante de la estructura del organismo descentralizado. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión del organismo; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y de acuerdo a las siguientes bases:

I. Dependerán del director general del organismo;

II. Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y

III. Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al director general, al órgano de gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados”.

En términos de la disposición legal que nos ocupa, se colige que las Contralorías Internas de las entidades tenían la facultad de llevar a cabo auditorías y vigilar que el manejo y aplicación de los recursos públicos se ejerciera conforme a las disposiciones legales aplicables, y en el supuesto de que en la práctica de la auditoría detectarían situaciones irregulares que implicaran un daño económico a la entidad, integraban el expediente con la documentación soporte que acreditará la responsabilidad administrativa, a fin de que la Contraloría Interna de la coordinadora de sector, impusiera las sanciones disciplinarias respectivas.

Ejemplo: Expediente número 7034-II/96.

- Mediante oficio número 110.-2353 de 20 de diciembre de 1994, el C. C.P. Carlos Montijo Soto, Contralor Interno del Servicio Postal Mexicano, remitió al C. Lic. Arturo T. Watanabe Matsuo, Contralor Interno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, expediente de auditoría relativo a las irregularidades en que incurrieron los CC. Jesús Manuel Gallardo Ojeda, Martha Villa Osuna y Juan Antonio Villa Osuna, servidores públicos adscritos al Organismo Público Descentralizado en cita.

- Mediante resolución número 6.0525 de 19 de enero de 1996, dictada en el expediente número 7034-II/96, el C. Lic. Fermín Carpio Suárez, en su carácter de Contralor Interno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, determinó que dichos servidores públicos incurrieron en responsabilidad administrativa, motivo por el cual impuso las sanciones de suspensión de 30 y 90 días a los CC. Jesús Manuel Gallardo Ojeda y Martha Villa Osuna, y al C. Juan Antonio Villa Osuna, las sanciones de destitución e inhabilitación por el plazo de 10 años.

- En razón de que en aquella época, la Contraloría Interna de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes carecía de atribuciones para imponer sanciones disciplinarias derivadas de actos u omisiones que implicarán daños y perjuicios por un monto que excediera de doscientas veces al salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, el C. Lic. Carlos Alberto Cobos Valencia, Director General Adjunto de Responsabilidades, en ausencia del C. Lic. Samuel Alba Leyva, Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, impuso sanción económica en cantidad de \$982,264.84 al C. Juan Antonio Villa Osuna, según la resolución de 15 de noviembre de 1996, dictada en el expediente número 161/96.³²

En estas condiciones, se estima que las atribuciones de los Organos Internos de Control de las entidades se encontraban limitadas única y exclusivamente a la práctica de auditorías para verificar que los servidores públicos manejaran y aplicaran adecuadamente los recursos públicos.

³² Cfr., *Ibidem.*, Expediente 7034-II/96.

Sin embargo, las disposiciones vigentes de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, establecen que los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales y de que sus funciones las desarrollarán conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a efecto de apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad.

Independientemente de que el artículo 62, primer párrafo, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, dispone que los Organos Internos de Control serán parte integrante de la estructura de la entidad, es conveniente puntualizar que, por disposición expresa del propio artículo, el cual establecía, en su fracción I, hasta antes de la entrega en vigor de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1996, que el Organo Interno de Control dependía del director general de la entidad, actualmente dependen directamente del C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, según se observa de la lectura del primer párrafo del artículo 62 en consulta:

“Los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades...”.

Lo anterior, con el propósito de que cuenten con autonomía para cumplir puntualmente las atribuciones consignadas en el artículo 62 reformado, consistentes substancialmente en:

I.- Recibirán quejas, investigarán y, en su caso, por conducto del titular del órgano de control interno o del área de responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.

Dichos órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

II.- Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y

III.- Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al director general, al órgano de gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.

Se estima necesario puntualizar que las fracciones II y III no sufrieron ninguna variación en su contenido, únicamente la fracción I que expresamente señalaba “dependerán del director general del organismo”, para quedar en la forma y términos que se han consignado.

En este sentido, y con el objeto de entender el espíritu del legislador plasmado en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se transcribe en sus términos la exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reformó los ordenamientos legales en cuestión, plasmada en la versión del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

“CIUDADANOS SECRETARIOS DE LA CAMARA DE SENADORES DEL HONORABLE
CONGRESO DE LA UNION

Presentes

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento que distribuye las atribuciones de las dependencias auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, debe ser un instrumento

acorde a los retos de la Administración Pública Federal que permita a ésta, por una parte, atender de manera ágil y oportuna las demandas ciudadanas y, por la otra, utilizar de manera óptima los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece que, entre otros objetivos, la reestructuración del sistema de control interno del Poder Ejecutivo. Para ello, se deben aprovechar todos los recursos asignados a las contralorías internas y, al mismo tiempo, se debe dotar a éstas de la autonomía necesaria para el mejor desarrollo de su función. Es en este contexto que se inscribe la presente Iniciativa.

La fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, establece la facultad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de opinar sobre los nombramientos de los titulares de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de solicitar su remoción.

En este sentido, la Iniciativa propone ampliar esta facultad, de tal suerte que la dependencia citada pueda nombrar y remover a los servidores públicos mencionados, así como a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los referidos órganos de control interno. En consecuencia, todos éstos servidores públicos pasarían a depender jerárquicamente y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Lo anterior, permitiría a la dependencia encargada del control interno global perfeccionar los mecanismos de supervisión y vigilancia, para garantizar el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

De aprobarse la reforma al artículo 37 citado, sería necesario modificar también el artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ello con el objeto de suprimir la disposición conforme a la cual los órganos de control interno de las entidades paraestatales dependen de los directores generales respectivos.

Asimismo, en este precepto se precisarían las facultades de los órganos de control interno de las referidas entidades paraestatales, para recibir quejas, investigar y, en su caso, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad de que se trate. Con ellos se substituiría el actual esquema, conforme al cual corresponde a la coordinadora de sector ejercer estas atribuciones, en detrimento de la oportunidad y eficacia en el fincamiento de responsabilidades.

El proyecto que se somete a la consideración de esa Soberanía forma parte de una estrategia que implica la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción.

En virtud de lo anterior, y en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes ciudadanos Secretarios, someto a la consideración del Honorable Congreso de la Unión la presente Iniciativa”.³³

De acuerdo con lo dispuesto en la iniciativa de reformas, y en el contexto de lo establecido en el artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se desprende que los titulares de los órganos de control interno y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, dependen de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en función de que al Titular de dicha Secretaría de Estado, corresponde ejercer la facultad de designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, según el contenido de la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Lo anterior, con el propósito de que las atribuciones inherentes a la investigación de las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades; aplicación de sanciones disciplinarias y

³³ Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Unidad de Asuntos Jurídicos. 1997, pp. 41-42.

resolución de los recursos de revocación que promuevan los servidores públicos sancionados, las ejerzan con autonomía plena, sin estar sujetas a la influencia de voluntades superiores, como pudieran ser el Director General y demás mandos medios que están investidos de autoridad al interior de la entidad.

En tal virtud, y acorde con el marco jurídico de referencia, los órganos internos de control de las entidades tienen la facultad de llevar a cabo acciones de carácter administrativo encaminadas al cumplimiento de los objetivos que substancialmente se enmarcan en el ámbito de aplicación de los aspectos siguientes:

- a) Recepción de quejas en las que se señalen actos u omisiones irregulares imputables a servidores públicos de la entidad;
- b) Investigación de los actos u omisiones irregulares;
- c) Substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades;
- d) Imposición de las sanciones aplicables.
- e) Resolución de los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.

Abundando en lo anterior, cabe destacar que en el artículo 34 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se establece que el Órgano Interno de Control tendrá acceso a todas las áreas y operaciones de la entidad y mantendrá independencia, objetividad e imparcialidad en los informes que emita, inclusive, es de puntualizarse que en términos del artículo 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere esta Ley, podrán emplear como medios de apremio, la sanción económica y el auxilio de la fuerza pública para hacer efectivas las determinaciones que estén encaminadas al cumplimiento de sus atribuciones en materia de

responsabilidad administrativa, específicamente las que tengan a bien dictar en el desahogo del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades.

4. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla en su objeto, en términos generales, las necesidades que la sociedad exige en el desempeño de las funciones de los servidores públicos, comprendiendo a todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o, en su caso, aquellos que manejen o apliquen recursos económicos federales, según se encuentra normado en los artículos 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2º. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a efecto que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, salvaguarden los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia para garantizar el adecuado funcionamiento del servicio público, en función directa del cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra señala:

“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;

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;

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;

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 aquéllas;

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

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

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;

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

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

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;

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

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;

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes 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 haya formado parte;

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;

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;

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 las que se refiere la fracción XIII;

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 las que se refiere la fracción.

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

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

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 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 esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan;

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;

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

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra

pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen 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, y

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

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.”

Como se podrá observar, en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se disponen las obligaciones que en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, se imponen a los servidores públicos, y cuyo incumplimiento genera el ejercicio de las atribuciones de los órganos internos de control constreñidas a la investigación de los actos u omisiones susceptibles de responsabilidad administrativa, entendido el término responsabilidad desde las cuatro acepciones siguientes: a) Como sinónimo de obligación; b) Como causa de ciertos acontecimientos; c) Como consecuencia o efecto de una situación o hecho; y d) Como capacidad mental del individuo, además de que en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el término de responsabilidad se utiliza principalmente como sinónimo de infracción, es decir, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones funcionariales, según lo vierte Luis Humberto Delgado Gutiérrez³⁴ al citar del autor Agustín Pérez Carrillo, supuesto que genera la aplicación de sanciones disciplinarias, según se aprecia de lo dispuesto en los artículos 49, 53 y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que, en su parte conducente, disponen lo siguiente:

³⁴ Cfr., Op. cit., p.61.

Artículo 49. "En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente".

Artículo 53. "Las sanciones por falta administrativa 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..."

Artículo 64.- "La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

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

II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiéndole al infractor las sanciones administrativas correspondientes...”

En efecto, en términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, se inicia mediante la citación del presunto responsable a una audiencia, en la que el servidor públicos expresa lo que a su derecho convenga y ofrece los elementos probatorios encaminados a desvirtuar los hechos constitutivos de la presunta responsabilidad administrativa que se le haya formulado en el oficio de citación a audiencia, a la que también asistirá un representante de la dependencia o entidad en la que el servidor público este adscrito, habida cuenta de que, en función directa de la fracción I, tercer párrafo del propio numeral, entre la fecha de la citación y la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

La resolución del Organismo Interno de Control en la que determine si existe o no responsabilidad administrativa, se emitirá dentro de los treinta días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia o desahogo de pruebas, según la fracción II del artículo en comento, determinando, en su caso, las sanciones administrativas conducentes, que en la especie se hacen consistir 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, la cual será de un año hasta diez años si el monto del lucro obtenido por el servidor público o los daños y perjuicios 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, inclusive, el plazo de inhabilitación de diez a veinte años, también es aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Luego entonces, la imposición de las sanciones disciplinarias, en su carácter de actos administrativos, debe ceñirse a las formalidades esenciales del procedimiento establecido en el

artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procedimiento disciplinario que esta íntimamente vinculado a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obligan a los Organos Internos de Control a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho y emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación, según nos enseña Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, razón por la cual señala lo que a continuación se transcribe:

“En el procedimiento administrativo, considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, encontramos que su realización se da en una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende...” y de manera particular aduce que “... el procedimiento sancionador es el conjunto sistemático de actos administrativos que tienen por finalidad la imposición de un castigo al culpable de una infracción gubernativa”, al citar de Francisco Bueno Arus.³⁵

Consecuentemente, en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se disponen las etapas del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, substancialmente referidas a la imputación de los actos u omisiones en que presumiblemente incurrió el servidor público; la audiencia en la que podrá alegar lo que a su derecho convenga y ofrecer pruebas; desahogo de pruebas; y resolución, lo cual posibilitará que el Organó Interno de Control ejerza conforme a derecho la facultad sancionatoria de que ha sido investido.

En el evento de que la resolución del Organó Interno de Control afecte el interés jurídico del servidor público, este último podrá optar entre la impugnación ante la autoridad que impuso la sanción disciplinaria, vía recurso de revocación o juicio de nulidad ante el H. Tribunal Fiscal de la Federación, según disposición expresa del artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además, de que las resoluciones anulatorias firmes del Tribunal Fiscal de la Federación, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que

³⁵ Ibidem., p. 167.

hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, según disposición expresa del artículo 70 de la propia Ley, disposiciones jurídicas que a la letra disponen:

Artículo 70.- “Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes”.

Artículo 73.- “El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnable ante el Tribunal Fiscal de la Federación”.

En este orden de ideas, y de conformidad con los artículos 56, fracción VI, 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo contenido fue reformado en el contexto de la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los Organos de Control Interno de las dependencias y entidades tienen conferida la facultad de ejercer directamente, y sin la intervención de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o, en su caso, de la coordinadora de sector respectiva, como se establecía hasta antes de la entrada en vigor de las reformas del 24 de diciembre de 1996, de llevar a cabo la recepción de las quejas y denuncias y determinar, a través del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, la imposición de las sanciones disciplinarias correspondientes.

Se arriba a la conclusión referida, en razón de que los artículos 56, fracción VI, 57 y 60, vigentes, en la parte que interesa regulan lo siguiente:

Artículo 56.- “Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas: ... las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad”, por lo que con esta adecuación a la disposición legal en comento, se suprimió lo normado con antelación, que decía:

“Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando el monto del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado, no exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; y por la Secretaría cuando sean superiores a dicho monto”.

Artículo 57.- “Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

La Contraloría Interna de la 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...”

Artículo 60.-“La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias”.

Las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esencialmente están referidas al ámbito de competencia de las Contralorías Internas de las dependencias y entidades, en el sentido de que en el caso de las primeras, se amplían sus facultades en la imposición de sanciones disciplinarias, independientemente del beneficio obtenido o los daños y perjuicios causados por el servidor público involucrado, y en el caso de las segundas, conferirles atribuciones específicas para conocer y resolver de actos u omisiones susceptibles de responsabilidad administrativa, inclusive las que están enfocadas a la imposición de sanciones disciplinarias que originalmente estaban reservadas única y exclusivamente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a las Contralorías Internas de las dependencias.

A mayor abundamiento, es de señalarse que mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1996, se suprimió el párrafo tercero del artículo 57, que establecía que, en lo que respecta a las entidades, la denuncia en la que se denunciaran hechos susceptibles de responsabilidad administrativa, sería recibida por el coordinador sectorial correspondiente, lo anterior en razón de que la facultad de investigar y sancionar las conductas irregulares, incidían en el ámbito de competencia de las contraloría internas de las dependencias.

Como se podrá observar, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establecen con toda claridad y precisión los lineamientos legales aplicables en la materia de responsabilidad administrativa atribuida a los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, substancialmente encaminados a la conceptualización de las obligaciones inherentes al servicio público; el procedimiento para la imposición de sanciones disciplinarias y la garantía de audiencia para que el servidor público involucrado alegue lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas; así como los medios de defensa para la impugnación de los actos de autoridad que lesionen su esfera jurídica.

5. Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Con motivo de las reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, se hizo necesaria la adecuación y actualización del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a efecto de incluir en el mismo como servidores públicos de la misma a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas.

En este sentido, dichos servidores públicos están jerárquicamente subordinados a esta Secretaría, en virtud de que al Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo le fue conferida la facultad de designar y, en su caso, remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y 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, los cuales además de depender jerárquicamente, también dependen funcionalmente de la propia Secretaría, en términos de los artículos 5o. fracción XIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En consecuencia, las atribuciones de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, así como los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de dichos órganos, en lo que respecta al ámbito de la responsabilidad administrativa, se encuentran previstas en las fracciones III y IV del artículo 26 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mismas que les corresponde ejercer en su carácter de autoridad, se refieren a las siguientes:

- a) Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Fracciones III, inciso 1 y IV, inciso a), punto 1.
- b) Investigar los hechos constitutivos de los actos u omisiones denunciados. Fracciones III, inciso 1 y IV, inciso a), punto 1.
- c) Imponer las sanciones disciplinarias aplicables. Fracciones III, inciso 1 y IV, inciso a), punto 1.
- d) Calificar y constituir pliegos de responsabilidades. Fracción III, inciso 1.
- e) Resolver los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos sancionados. Fracciones III, inciso 2 y IV, inciso a), punto 3.
- f) Recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Fracción IV, inciso a), punto 4.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

g) Resolver los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Fracción III, inciso 2.

h) Llevar a cabo la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las instancias jurisdiccionales respectivas, y representar al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Fracciones III, inciso 3 y IV, inciso a), punto 3.

i) 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 dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a propuesta razonada del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Fracción III, inciso 6, relacionada con el artículo 47, fracción XXIII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

j) Recibir, tramitar y dictaminar las solicitudes de indemnización por los daños y perjuicios causados a los particulares, en función de que los actos u omisiones irregulares del servidor público hayan generado consecuencias negativas en la esfera jurídica de los quejosos o denunciantes. Fracción III, inciso 7.

k) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos, e instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva, a formular cuando así se requiera, las querellas a que hubiere lugar. Fracción III, inciso 9.

Ahora bien, las atribuciones que los Organos Internos de Control ejercían en términos del Reglamento Interior respectivo (se seleccionaron los Reglamentos Interiores de las Secretarías de Hacienda de Crédito Público y de Comunicaciones y Transportes, para su ejemplificación), substancialmente están encuadradas en los siguientes aspectos:

Artículo 13 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de noviembre de 1996:

Fracción IX. “Recibir, tramitar y resolver las quejas y denuncias formuladas con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos adscritos a la Secretaría o a las entidades del sector paraestatal coordinado por ella”.

Fracción X.- “Realizar o solicitar que se realicen las investigaciones necesarias respecto de los actos que pudieren constituir responsabilidad administrativa, así como instaurar y desahogar a través de las diligencias necesarias el procedimiento administrativo de responsabilidades que señala la ley de la materia, e imponer las sanciones administrativas que procedan conforme a derecho”

Fracción XII.- “Solicitar que se ejecuten las resoluciones dictadas en contra de servidores públicos adscritos a la Secretaría o a las entidades del sector paraestatal coordinado por ella, en las que se imponga alguna sanción administrativa, a través de los mecanismos que juzgue convenientes, y verificar el efectivo cumplimiento de las mismas”.

Fracción XIII. “Dar vista a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a Procuraduría Fiscal de la Federación de los hechos de que tenga conocimiento que puedan constituir delitos de los servidores públicos de la Secretaría o de las entidades del sector paraestatal coordinado por ella, a fin de que ejerzan sus facultades, así como en los casos en que proceda la suspensión, destitución o inhabilitación de dichos servidores públicos”.

Fracción XIV. “Substanciar y resolver los recursos que interpongan los servidores públicos de la Secretaría o de las entidades del sector paraestatal coordinado por ella, respecto de las resoluciones que impongan sanciones administrativas, de conformidad con las disposiciones aplicables”.

Artículo 8 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de junio de 1995:

Fracción VI. "Recibir, atender y resolver, conforme a la ley de la materia, las quejas y denuncias que presenten los particulares respecto de la actuación de los servidores públicos de la Secretaría y de entidades del Sector..."

Fracción VII. "Imponer las sanciones y, en su caso, fincar las responsabilidades derivadas de las investigaciones sobre quejas y denuncias producto de los resultados de auditorías; así como remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo los asuntos que por ley le correspondan para que imponga las sanciones a que haya lugar, verificando la aplicación de estas"

Fracción VIII. "Resolver los recursos que interpongan los servidores públicos de la Secretaría y de las entidades coordinadas respecto de resoluciones que impongan sanciones administrativas, de conformidad con las disposiciones aplicables".

Fracción IX. "Dar vista a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y denunciar ante la autoridad competente, por acuerdo del Secretario, los hechos de que tenga conocimiento e impliquen responsabilidad"

En este orden de ideas, se observa que a partir del 1 de enero de 1997, a los Organos Internos de Control de las dependencias, así como los correspondientes a las entidades, se les otorgaron atribuciones adicionales a las que legalmente ejercían en los rubros de:

- 1.- Recepción e investigación de quejas y denuncias;
- 2.- Substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades e imposición de sanciones disciplinarias y;
- 3.-Resolución de los recursos de revocación.

Estas nuevas atribuciones se hicieron consistir en:

- 1.- Calificación y constitución de pliegos de responsabilidades.
- 2.- Recepción y resolución de inconformidades.
- 3.- Resolución de los recursos de revisión en materia de inconformidades.
- 4.- Defensa jurídica de las resoluciones.
- 5.- Formular denuncias penales ante el Ministerio Público.
- 6.- Emitir la autorización a que se refiere la fracción XXIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 7.- Dictaminar las solicitudes de pago de daños y perjuicios.

Como corolario a lo manifestado en párrafos precedentes, se colige que las adecuaciones de que fue objeto el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de septiembre de 1997, no únicamente incidió en el ámbito de competencia de los Titulares de los Organos de Control Interno de las dependencias, sino también en los de las entidades, al conferirseles, ya como parte integrante de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, facultades en la materia de responsabilidad administrativa encaminadas al cumplimiento de las líneas de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, en clara congruencia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el sentido de reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal, según se plasma en la versión del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, editada por la propia Secretaría.

En términos de lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo expidió el Manual de Organización General, según publicación aparecida en el Diario Oficial de la Federación de 13 de mayo de 1998, en el que se contiene información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas.

Este instrumento jurídico fue concebido como un “instrumento de apoyo para el ejercicio eficaz y eficiente de las facultades que le otorgan el referido ordenamiento legal, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, según se aprecia de las puntualizaciones referidas por el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el rubro correspondiente a introducción del Manual de Organización en comentario:

“Reviste singular importancia, la responsabilidad de promover una administración pública, accesible, moderna y eficiente que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive el país. El reto de la SECODAM es el de contribuir a una mejora permanente de los servicios gubernamentales, transparentar el uso de los recursos, garantizar el cumplimiento puntual de los programas e instrumentar un proceso de rendición de cuentas más amplio y desagregado.

Para lograrlo, la dependencia se organizó en cuatro áreas sustantivas, a las que se les encomiendan las siguientes funciones:

- La Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, impulsa la participación activa y corresponsable de la ciudadanía en las áreas de control y vigilancia de la acción gubernamental y promueve nuevos vínculos y canales de comunicación entre la sociedad y el gobierno.
- La Subsecretaría de Normatividad, Control y Evaluación de la Gestión Pública, promueve el establecimiento de un marco jurídico-administrativo dinámico, simplificado y moderno en el Gobierno Federal, asimismo diseña y aplica el sistema de control y evaluación gubernamental que se opera con el concurso de los Organos de Control Interno de las dependencias, entidades y

Procuraduría General de la República, de los delegados en las Secretarías y los Comisarios en las entidades. Es importante señalar, que los Contralores Internos y los responsables de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, son designados por el ciudadano Titular de la Dependencia y que las atribuciones que se les confieren, los faculta para substanciar los procedimientos disciplinarios y aplicar las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- La Unidad de Desarrollo Administrativo apoya los procesos de descentralización, simplificación administrativa, adecuación de estructuras, mejoramiento continuo de métodos y procedimientos, dignificación y desarrollo del servidor público y construcción de nuevos esquemas de medición del desempeño.
- La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales se ocupa de las funciones de administración del patrimonio inmobiliario y de los avalúos y justipreciaciones del Gobierno Federal.

Por su parte, las funciones de apoyo las llevan a cabo las áreas de Asuntos Jurídicos, Contraloría Interna y de Comunicación Social, así como la Oficialía Mayor que atiende los ámbitos de administración, informática, programación y organización.

Con tal división de responsabilidades y comprometida en la mejora continua de sus procesos de trabajo, la SECODAM orienta sus actividades a cumplir con los preceptos que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y alcanzar los objetivos específicos que le señalan el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP)...³⁶

En este sentido, conviene puntualizar que a la luz de las atribuciones que tiene conferidas la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en los artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal y 5º. del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y en función directa de su nueva estructura, le permiten, como atinadamente lo vierte el C. Lic. Arsenio Farell Cubillas, Titular de la Secretaría de Contraloría y

³⁶ FARELL CUBILLAS, Arsenio. Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, pp. 1-2.

Desarrollo Administrativo, en el capítulo relativo a la introducción del Manual General de Organización:

“diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se amérite...

Sigue diciendo el C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo “es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado”.³⁷

En este contexto, y del análisis de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el punto 2.3.4. denominado “Probidad y rendición de cuentas en el servicio público” del capítulo 2 “Por un Estado de Derecho y un país de leyes”, se aprecia lo siguiente.

“En atención al urgente reclamo de la sociedad, es indispensable una lucha frontal contra las causas y efectos de la corrupción y de la impunidad. Esta lucha se llevará a cabo con la más enérgica voluntad política y con la participación de la sociedad.

En este Plan no se propone una campaña efímera ni acciones espectaculares pero transitorias, sino un esfuerzo profundo, constante y comprometido, que incluya medidas de carácter inmediato y, a la vez, cambios estructurales; que atienda convenientemente la prevención y las acciones de carácter correctivo, que prevea una forma clara de rendición de cuentas y asegure que quienes, en el ejercicio de una responsabilidad pública, transgredan la ley o las normas de desempeño del servicio público, sean sancionados conforme a la ley.

³⁷ Ibidem., p. 4.

El primer aspecto de esta estrategia implica una reforma profunda a los actuales órganos de control interno y externo de la gestión pública y la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción.

En congruencia con las opiniones vertidas en la consulta popular, se promoverá el desarrollo de una auténtica instancia de fiscalización superior, ya sea a partir de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados o mediante la conformación de un nuevo ente profesional y autónomo de los Poderes. A la luz de la experiencia de México y de otros países deberá determinarse cuál es el modelo de fiscalización que conviene a nuestro país y que garantice mejor la probidad y transparencia en el uso de los recursos públicos. En todo caso, esa entidad deberá estar dotada de las siguientes características:

- Independencia respecto al ente fiscalizado, autonomía en el desempeño de su función y protección jurídica frente a eventuales interferencias.
- Sujeción del órgano a la Constitución y a la ley y no a orientaciones políticas o partidistas que condicionen o limiten el ejercicio de sus atribuciones.
- Oportunidad en su función fiscalizadora y atribuciones que faciliten y fortalezcan la contraloría o auditoría y el fincamiento de responsabilidades.
- Independencia, imparcialidad y prestigio profesional de sus integrantes; proceso transparente para la selección y designación de su titular e inamovilidad durante el término de su gestión.
- Capacidad técnica y un estricto código de comportamiento ético del personal al servicio del organismo.
- Autoridad para difundir a través de los medios los resultados de sus evaluaciones y auditorías.

Paralelamente, el sistema de control interno del Poder Ejecutivo será reestructurado. Se aprovecharán todos los recursos asignados a las contralorías internas, a las que se dotará de la

autonomía necesaria para el mejor desarrollo de su función. Por su parte, la dependencia encargada del control interno global se transformará en órgano de promoción de la modernización y desarrollo de la administración pública.

Se dará al autocontrol un enfoque moderno, que fortalezca las acciones preventivas, el seguimiento de programas y la evaluación del desempeño. Estas funciones, por su naturaleza, formarán parte de una estrategia global orientada a la promoción y desarrollo de la administración pública, lo que constituye un elemento esencial en el proceso de reforma del Estado.

De manera congruente con las reformas en los órganos externo e interno de control, se revisará el marco jurídico para actualizar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, adecuar la función de las entidades de fiscalización y establecer procedimientos más eficientes de sanción.

En el segundo aspecto de la estrategia habrá un acercamiento mayor del gobierno a la población y se impulsará la participación ciudadana en las acciones de prevención y control de la gestión pública. El combate a la corrupción y la impunidad será más eficaz en la medida en que la acción del gobierno y de quienes en él laboran esté abierta al escrutinio de la ciudadanía. Por ello, se apoyarán de consejos consultivos integrados por representantes de los sectores productivos, medios de comunicación y otras organizaciones sociales.

Se perfeccionarán, asimismo, los mecanismos de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos e instituciones, a efecto de hacer más clara y transparente la gestión del gobierno. Será necesario, adicionalmente, mejorar el seguimiento de quejas y denuncias, mediante una más ágil y moderna comunicación de las instancias que las captan con los órganos de control interno, y promover la ampliación de los mecanismos de supervisión y vigilancia comunitaria en el desarrollo de programas y proyectos de obra pública financiados con recursos federales.

La medición del desempeño, junto con la apertura de canales y medios para conocer la opinión ciudadana permitirán identificar los puntos débiles y susceptibles de mejora de la administración pública, para reducir las áreas donde pueda existir corrupción.

Se promoverán incentivos para el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos. La gran mayoría de los servidores públicos tienen en muy alta estima los principios de responsabilidad, honradez y espíritu de servicio y rechaza abierta y enfáticamente la corrupción y la impunidad. Corresponde al Estado reforzar y cultivar las actitudes y conductas positivas en el servicio público, estimular la adecuada selección y desarrollo de sus recursos humanos, promover su profesionalización y estimular la honestidad, el esfuerzo y creatividad de sus trabajadores.

Por último, no puede pensarse en un control verdaderamente eficiente que anule los actos de corrupción sin actuar sobre los valores éticos y los códigos de conducta de la sociedad. Por ello, la estrategia comprenderá también la edificación de una cultura que refuerce desde edades tempranas, los valores éticos del servicio público y rechace la corrupción y la impunidad. En una sociedad moderna, en donde la información fluye en todos sentidos, y donde el gobierno asume el principio esencial de rendición de cuentas, habrá menos espacios propicios para el surgimiento de la corrupción”.³⁸

En este esquema de modernización administrativa, el Gobierno Federal consideró procedente llevar a cabo la iniciativa de reformas a los ordenamientos legales aplicables en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, en aras de fortalecer a los órganos internos de control para la captación de las quejas y denuncias y, en consecuencia, aplicación oportuna y eficiente de las sanciones legales aplicables, bajo la premisa de estar dotados de la autonomía necesaria para el mejor desarrollo de sus funciones y conjuntar, en todos sentidos, las funciones de los órganos internos de control en la dependencia globalizadora de las tareas relativas a la prevención, control y sanción de los actos de corrupción, en este caso la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

³⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995, pp. 32-33-34.

Consecuentemente, y atendiendo a la premisa señalada por el C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el sentido de que conforme al Plan Nacional de Desarrollo se debían establecer líneas de trabajo que orientaran las actividades del Ejecutivo Federal para propiciar el adecuado desempeño de la función pública y que se materializaran en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante los actos u omisiones de los servidores públicos que vulneraran los principios rectores del quehacer público, la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, se llevaron a cabo reformas legales a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1996 y 29 de septiembre de 1997, respectivamente.

Lo anterior, a efecto de que los Organos Internos de Control gozarán de autonomía en las funciones de control y vigilancia de las conductas de los servidores públicos, así como para la supervisión y vigilancia en la administración de los recursos públicos, inclusive, resulta oportuno mencionar que, en consideración al C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las reformas a los ordenamientos legales de referencia y al Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tienen los aspectos fundamentales siguientes:

“ a) Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover directamente a los Contralores Internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría general de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.

b) Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de ley, así como precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República, en este sentido.

DELEGADOS Y COMISARIOS PUBLICOS

TITULARES DE LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO (TITULARES DE LAS AREAS DE RESPONSABILIDADES, AUDITORIA Y QUEJAS DE LOS OCI'S)

SUPERVISORES REGIONALES

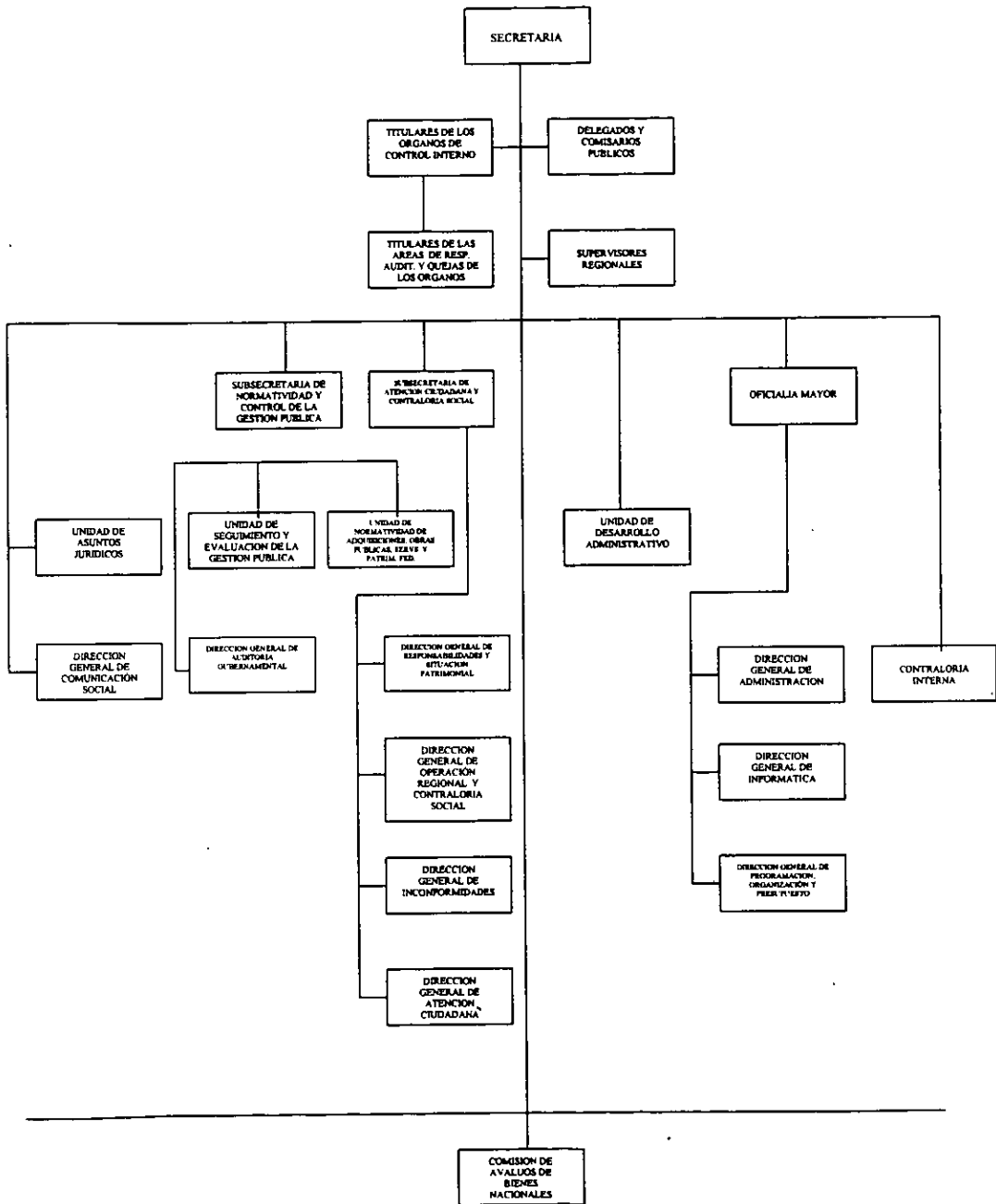
- 2.0.0. SUBSECRETARIA DE ATENCION CIUDADANA Y CONTRALORIA SOCIAL
- 2.1.0. DIRECCION GENERAL DE ATENCION CIUDADANA
- 2.1.1. DIRECCION GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SITUACION PATRIMONIAL
- 2.1.2. DIRECCION GENERAL DE OPERACION REGIONAL Y CONTRALORIA SOCIAL
- 2.1.3. DIRECCION GENERAL DE INCONFORMIDADES
- 3.0.0. SUBSECRETARIA DE NORMATIVIDAD Y CONTROL DE LA GESTION PUBLICA
- 3.0.9. UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS PUBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL
- 3.1.0. UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA
- 3.1.1. DIRECCION GENERAL DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL
- 4.0.0. OFICIALIA MAYOR
- 4.1.0. DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION
- 4.1.1. DIRECCION GENERAL DE INFORMATICA
- 4.1.2. DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION, ORGANIZACION Y PRESUPUESTO

ORGANO DESCONCENTRADO

- A.0.0. COMISION DE AVALUOS DE BIENES NACIONALES

DIRECCION GENERAL DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL⁴⁰

⁴⁰ Ibidem., p. 67.



CAPITULO III

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

En estas condiciones, y de acuerdo con la temática que nos ocupa, se hace referencia a las atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, en consecuencia, de su Titular, así como las relativas a las unidades administrativas de la Secretaría, cuyas atribuciones están relacionadas directamente con las que han sido conferidas a los titulares de los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, previstas en el artículo 26, fracciones III y IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

1. Atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Las atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, están previstas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra señala:

“Art. 37.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- 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;

II.- 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;

III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV.- 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;

V.- 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, fondo y valores:

VI.- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de 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;

VII.- 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 y 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;

VIII.- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX.- 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, así como sobre 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;

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

XI.- 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;

XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y 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.

XIII.- 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;

XIV.- 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 tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV.- 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;

XVI.- 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;

XVII.- 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, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII.- 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;

XIX.- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX.- Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zonas federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI.- Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, 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.

XXII.- Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII.- 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.

XXIV.- Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y

XXV.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos”.

En este contexto, y con el objeto de que se dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal, las tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización, se modificó el nombre de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por el de su denominación actual -Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo- y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondía en materia de vigilancia y responsabilidad administrativa de los servidores públicos, según reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1994.

En este esquema de modernización y control de funciones administrativas fundamentales, en el artículo 37 transcrito se dispuso que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otras atribuciones: desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal, administración de los bienes muebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes, habida cuenta de que en materia de responsabilidades de los servidores públicos, adquiere importancia lo dispuesto en la fracción XII, reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1996, que substancialmente prevé la facultad del C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de designar y remover a los titulares de los órganos internos de

control de las dependencias y 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 jerárquicamente y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y tendrán el carácter de autoridad.

Lo anterior, con el propósito de realizar la defensa jurídica de los actos de autoridad que tengan a bien emitir, en las materias de inconformidades de obra pública y adquisiciones, investigación de quejas y denuncias, procedimiento administrativo de responsabilidad administrativa e imposición de sanciones disciplinarias a los servidores públicos, ámbitos de competencia que están encuadrados en las fracciones XVI y XVII del artículo 37 en estudio, y que su ejercicio corresponde originalmente al Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Es de hacerse el señalamiento, que en el Reglamento Interior de la propia Secretaría, se distribuye su ejercicio, para una mejor observancia de su cometido, a los Titulares de las Direcciones Generales de Responsabilidades y Situación Patrimonial y de Atención Ciudadana, así como a los Organos de Control Interno y de sus áreas de auditoría, responsabilidades y quejas, y que de modo especial, tienden a la definición de esquemas de carácter administrativo para investigar actos u omisiones susceptibles de responsabilidad administrativa, por incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la aplicación oportuna y eficiente de las sanciones correspondientes.

1.1. Atribuciones Genéricas del Secretario.

Las atribuciones del C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, están previstas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal comentado en líneas precedentes, así como en el artículo 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de abril de 1995, reformado en la parte que interesa mediante decreto publicado el 29 de septiembre de 1997 en el citado medio informativo, dispositivo legal que a la letra señala:

“ARTICULO 5

El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

- I.- Emitir las disposiciones, reglas y bases de carácter general, normas, lineamientos y políticas en el ejercicio de las atribuciones que conforme a las leyes competen a la dependencia, así como fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría, de conformidad con las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el Presidente de la República;
- II.- Someter el acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados a la Secretaría que así lo ameriten, desempeñar las comisiones y funciones que éste le confiera y mantenerlo informado sobre el desarrollo de las mismas;
- III.- Someter a la consideración y aprobación del Presidente de la República el Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal, así como encomendar a las unidades administrativas competentes de la Secretaría la formulación de los programas sectoriales y especiales que de él deriven, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IV.- Ordenar el control, vigilancia y fiscalización de las políticas que establezca el Presidente de la República, así como realizar su evaluación;
- V.- Proponer al Titular del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes y los de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría;
- VI.- Dar cuenta al Congreso de la Unión, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, del estado que guarda su ramo, e informar cuando le sea requerido por cualquiera de las Cámaras que lo integran, en los casos en que se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades;

VII.- Establecer los lineamientos y políticas que orienten la colaboración que conforme a la Ley deba prestar la Secretaría a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, para el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

VIII.- Refrendar para su validez y observancia constitucionales los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, cuando se refieran a asuntos de la competencia de la Secretaría;

IX.- Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales en los términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la propia Constitución y su Ley Reglamentaria en los casos en que lo determine el Titular del Ejecutivo Federal;

X.- Aprobar la organización y funcionamiento de la Contraloría Interna de la Secretaría, atribuyéndole otras facultades que pudieran no estar comprendidas en este Reglamento y que fueren necesarias para su cometido legal, informando al Presidente de la República sobre las medidas que se hubieran adoptado al respecto;

XI.- Aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría, y adscribir orgánicamente sus unidades administrativas, así como conferir las atribuciones que fueren necesarias para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la Secretaría;

XII.- Expedir el Manual de Organización General de la Secretaría y disponer su publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como aprobar y expedir los demás manuales de procedimientos y de servicios al público necesarios para el mejor funcionamiento de la Dependencia;

XIII.- Aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Secretaría y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con las disposiciones aplicables;

XIV.- Autorizar con su firma los convenios que la Secretaría celebre con otras dependencias o entidades del sector público, así como los convenios o contratos que celebre con otras entidades, gobiernos estatales y municipales;

XV.- Expedir las normas relativas a los informes, datos y cooperación técnica que deban darse entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y definir conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la coordinadora de sector correspondiente las normas sobre la información que deban proporcionar las entidades paraestatales.

XVI.- Formular sugerencias a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros y Fianzas, a fin de que el control y la fiscalización de las entidades financieras de carácter paraestatal se ejerzan de manera coordinada conforme a las atribuciones de cada autoridad;

XVII.- Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo dispuesto por la fracción IX del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

XVIII.- Opinar previamente a su expedición las reglas de carácter general que dicte la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas;

XIX.- Designar y remover a los Delegados de la Secretaría en la Administración Pública Centralizada, a los Comisarios en las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a los titulares de los órganos internos de control, y a los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de dicho órganos en las propias dependencias y entidades y en la Procuraduría General de la República, así como a los supervisores regionales y visitantes que se requieran para el funcionamiento de la Secretaría;

XX.- Informar periódicamente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de

fiscalización, así como sobre la ejecución y avances del Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal;

XXI.- Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de resoluciones dictadas por el propio Secretario, así como los demás que legalmente le correspondan;

XXII.- Acordar las bases sobre los nombramientos del personal de la Secretaría y ordenar al Oficial Mayor su expedición, así como resolver sobre las proposiciones que los servidores públicos hagan para la designación de su personal de confianza, de su remoción y creación de plazas;

XXIII.- Establecer y presidir las comisiones internas que sean necesarias para el buen funcionamiento de la Secretaría, así como designar a los integrantes de las mismas;

XXIV.- Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de este Reglamento y sobre los casos no previstos en el mismo, y

XXV.- Las demás que con tal carácter le atribuyen expresamente las disposiciones legales y reglamentarias o le encomiende el Presidente de la República”.

Del análisis de lo dispuesto en el artículo 5º. del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se considera importante puntualizar que la fracción XIX del artículo 5º. en comento, se reformó en congruencia con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1996, para otorgar al C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la facultad no delegable de designar y remover a los titulares de los órganos Internos de control y a los de sus áreas de responsabilidades, auditorías y quejas, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República.

En este sentido, y acorde con los aspectos fundamentales de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1996, en el sentido de la designación Secretarial de los Titulares de los Organos Interno de Control, a través de las adecuaciones normativas de que fue objeto el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, también se busco la consolidación de reforzar el vínculo funcional de dichos Titulares respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado, así como la unificación de la potestad sancionadora en materia de responsabilidades, mediante dotarles de amplísimas facultades para la aplicación de sanciones disciplinarias, inclusive económicas, sin distinción de la cuantía.

Se considera pertinente hacer el señalamiento de que en el Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el apartado relativo a las funciones de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, se dispone que al Titular de dicha Secretaría corresponderá “proponer al Secretario los requisitos que deban cumplir los aspirantes a ocupar la titularidad de las áreas de quejas y denuncias, de responsabilidades y de inconformidades de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, emitir opinión de su nombramiento y, en su caso, solicitar su remoción; así como opinar respecto de la designación o remoción de los titulares de los órganos internos de control, en los caso que así se lo solicite el Secretario”.⁴¹

1.2. Atribuciones Específicas de las Unidades Administrativas de la Secretaría.

- Dirección General de Atención Ciudadana:

Las atribuciones de la Dirección General de Atención Ciudadana, en materia de responsabilidad administrativa, están previstas en las fracciones I, II, III y IV del artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que substancialmente prevén lo siguiente:

⁴¹ *Ibidem.*, p. 77.

a) Establecer, en coordinación con la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las políticas, bases, lineamientos y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos. Fracción I.

b) Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimientos de las obligaciones de los servidores públicos, practicando en su caso las investigaciones que se requieran, y turnarlas para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del procedimiento disciplinario respectivo hasta su resolución, así como tramitar las sugerencias de mejoramiento que presenta la ciudadanía. Fracción III.

c) Promover, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, la instalación de oficinas y módulos de orientación y recepción de quejas, en las que las mismas participen, a efecto de facilitar a la ciudadanía la presentación de sugerencias, quejas y denuncias, e igualmente mejorar los servicios que ahí se presten, haciendo del conocimiento de dicha instalación a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. Fracción IV.

En este sentido, es de puntualizarse que a la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se le confieren facultades para el establecimiento de lineamientos de carácter administrativo para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y denuncias en las que se encuentren involucrados servidores públicos de la propia Secretaría, y de las dependencias y entidades, así como de la Procuraduría General de la República y, por consiguiente, turnar las quejas y denuncias al órgano interno de control respectivo, a efecto de llevar a cabo el seguimiento del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades que el órgano interno de control tenga a bien substanciar.

La recepción y seguimiento de la investigación de las quejas y denuncias y substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades esta enmarcado en el contexto de los lineamientos de carácter administrativo aplicables, específicamente en el esquema general de operación del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la

Ciudadanía que incluye los Programas Paisano, Vecinos-Centroamérica y el Sistema Nacional de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), cuyo objetivo principal es el de facilitar a la ciudadanía la presentación de sugerencias, quejas y denuncias, e igualmente mejorar los servicios públicos para garantizar que se de atención oportuna y eficiente a la ciudadanía que acude personalmente ante las oficinas de gobierno, según se plasma en el Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo⁴².

- Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial

Las atribuciones de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, en materia de responsabilidad administrativa, están previstas en las fracciones I, VIII, IX y X del artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que substancialmente prevén lo siguiente:

- a) Tramitar y resolver las quejas y denuncias formuladas con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, que por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones determine el Secretario que deba conocer directamente, así como aquéllas que con base en dichos criterios le consulten los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados o entidades de la Administración Pública Federal o en la Procuraduría General de la República. Fracción I.
- b) Practicar de oficio o por denuncia debidamente fundamentada, las investigaciones que correspondan sobre el incumplimiento por parte de los servidores públicos de las prevenciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para lo cual podrá ordenar la práctica de visitas de inspección y auditorías en los términos de la Ley. Fracción VIII.
- c) Turnar a los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados o entidades de la Administración Pública Federal o en la Procuraduría General de la República, los expedientes relativos a las investigaciones y auditorías que se hubieren practicado, cuando de las mismas se derivaren responsabilidades en las que aquéllos deban imponer sanciones

⁴² Cfr., *Ibidem.*, p. 78.

disciplinarias en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Fracción IX.

d) Imponer las sanciones que competan a la Secretaría, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables, cuando de las quejas y denuncias a que se refiere la fracción I, se determinen responsabilidades administrativas, 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, que determina el Secretario. Fracción X.

En este sentido, y a luz de las atribuciones conferidas a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, es incuestionable que la unidad administrativa en cuestión tiene expedita la facultad de investigación de actos u omisiones susceptibles de responsabilidad administrativa y, por consecuencia, la correspondiente a la imposición de sanciones disciplinarias a los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Sin embargo, en el evento de que se considere que en la investigación de los hechos constitutivos de la queja o denuncia, estén involucrados servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, válidamente puede turnar la queja o denuncia al órgano interno de control respectivo, para que lleve a cabo la investigación y, en su caso, instauración del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades.

A mayor abundamiento, cabe destacar que, en atención a la naturaleza de los hechos o la gravedad de las infracciones susceptibles de responsabilidad administrativa, el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, según el Manual de Organización General, estaría en condiciones de determinar que la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial se encargue de la investigación y substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, disposiciones jurídicas que están incorporadas en el cumplimiento de los objetivos inherentes al esquema de operación de la citada Dirección

General, encaminados a la prevención, supervisión y vigilancia en el estricto cumplimiento que la Ley impone a los servidores públicos en el desempeño de un empleo, cargo o comisión y sancionar los actos u omisiones que infrinjan la ley y demás disposiciones normativas que rijan la función de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República⁴³.

2. Atribuciones de los Titulares de los Organos de Control Interno, así como de las Areas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas, en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

- Atribuciones de los Titulares de los Organos Internos de Control.

En el artículo 26, fracción III, puntos 1, 2, 3, 5, 6, 7 y 9 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se establecen las atribuciones que en la materia de responsabilidad administrativa tienen conferidas los titulares de los órganos internos de control en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidades en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, consistentes en:

a) 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 salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada. Punto 1.

b) 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 compete conocer a los titulares de las áreas de responsabilidades. Punto 2.

⁴³ Cfr., *ibidem*, p. 79.

c) Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría. Punto 3.

d) Programar y realizar auditorías, inspecciones o visitas de cualquier tipo. Punto 5.

e) 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. Punto 6.

f) 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 reconozcan, 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 conozca directamente de la solicitud del particular y resuelvan lo que en derecho proceda. Punto 7.

g) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos de que tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, e instar al área jurídica respectiva a formular cuando así se requiera, las querellas a que hubiere lugar. Punto 8.

En este orden de ideas, y en congruencia con las atribuciones conferidas a los titulares de los órganos internos de control, cabe puntualizar que con el objeto de ejercer con la debida oportunidad las facultades con que cuenta la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a los titulares de las áreas de responsabilidades, auditorías y quejas de los órganos internos de control, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de

las que corresponden a los titulares de dichos órganos, se les confirieron las siguientes facultades:

- Atribuciones de los Titulares de las Areas de Responsabilidades.

En el artículo 26, fracción III, inciso a), puntos 1, 3 y 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se disponen las atribuciones de los titulares de las áreas de responsabilidades:

a) Iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer en su caso las sanciones de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia. Punto 1.

b) 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. Punto 3.

c) Recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, con excepción de aquéllas que por acuerdo del Secretario deba conocer la Dirección General de inconformidades, así como instruir los recursos de revisión que se hagan valer 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. Punto 4.

- Atribuciones de los Titulares de las Areas de Auditoría.

En el artículo 26, fracción III, inciso b), punto 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se disponen las atribuciones de los titulares de las áreas de auditoría:

- Realizar por sí, o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría, las auditorías o revisiones que se requieran, y proponer y vigilar la aplicación de las medidas correctivas y recomendaciones que correspondan.

- Atribuciones de los Titulares de las Áreas de Quejas.

En el artículo 26, fracción III, inciso c), puntos 1, 2 y 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se disponen las atribuciones de los titulares de las áreas de quejas:

a) Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Punto 1.

b) Turnar al área de responsabilidades del órgano interno de control, cuando así proceda, las quejas y denuncias respectivas y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución. Punto 2.

c) Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, de las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones y servicios, así como de las obras públicas que lleven a cabo con la finalidad de que las mismas se corrijan cuando así proceda. Punto 3.

En el contexto de las responsabilidades administrativas a que se aludé en el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se colige que las atribuciones de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, así como de las áreas de responsabilidades y quejas de dichos órganos, se encuentran normadas en las fracciones III y IV del artículo 26 en consulta, substancialmente referidas a:

a) Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Fracciones III, inciso 1 y IV, inciso a), punto 1.

b) Investigar los hechos constitutivos de los actos u omisiones denunciados. Fracciones III, inciso 1 y IV, inciso a), punto 1.

c) Imponer las sanciones disciplinarias aplicables. Fracciones III, inciso 1 y IV, inciso a), punto 1.

d) Calificar y constituir pliegos de responsabilidades. Fracción III, inciso 1.

e) Resolver los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos sancionados. Fracciones III, inciso 2 y IV, inciso a), punto 3.

f) Recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Fracción IV, inciso a), punto 4.

g) Resolver los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Fracción III, inciso 2.

h) Llevar a cabo la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las instancias jurisdiccionales respectivas, y representar al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Fracciones III, inciso 3 y IV, inciso a), punto 3.

i) 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 dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a propuesta razonada del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Fracción III, inciso 6, relacionada con el artículo 47, fracción XXIII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

j) Recibir, tramitar y dictaminar las solicitudes de indemnización por los daños y perjuicios causados a los particulares, en función de que los actos u omisiones irregulares del servidor público hayan generado consecuencias negativas en la esfera jurídica de los quejosos o denunciantes. Fracción III, inciso 7.

k) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos, e instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva, a formular cuando así se requiera, las querellas a que hubiere lugar. Fracción III, inciso 9.

En estas condiciones, se reitera el señalamiento vertido en el capítulo anterior, en el sentido de que a partir de la fecha del 1 de enero de 1997, los Organos Internos de Control de las dependencias, así como los correspondientes a las entidades, ejercen atribuciones que con antelación a esa fecha no ejercían, en los rubros de:

1.- Recepción e investigación de quejas y denuncias.

2.- Substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades e imposición de sanciones disciplinarias

3.-Resolución de los recursos de revocación.

Las atribuciones señaladas en los incisos 1, 2 y 3, únicamente estaban reservadas para los órganos internos de control de las dependencias y las que a continuación se indican, así como las que se consignan en dichos incisos, fueron otorgadas a los órganos internos de control de las dependencias y entidades.

4.- Calificación y constitución de pliegos de responsabilidades.

5.- Recepción y resolución de inconformidades.

6.- Resolución de los recursos de revisión en materia de inconformidades.

7.- Defensa jurídica de las resoluciones.

8.- Formular denuncias penales ante el Ministerio Público.

9.- Emitir la autorización a que se refiere la fracción XXIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

10.- Dictaminar las solicitudes de pago de daños y perjuicios.

En términos de lo apuntado en líneas anteriores, se advierte que en debido cumplimiento de los objetivos plasmados en el Plan Nacional Desarrollo 1995-2000, se revisaron los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables en materia de responsabilidad administrativa, desde la dependencia globalizadora, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas, con el objeto de fortalecer sus facultades para prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que den lugar al fincamiento de responsabilidades en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo cual fue plasmado en el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal correspondiente al mismo período.⁴⁴

⁴⁴ Cfr. Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Diario Oficial de la Federación de 28 de mayo de 1996, p.71.

CAPITULO IV

ANALISIS A LAS REFORMAS DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

1. Objeto, Implicaciones y Alcances de la Reforma.

Los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Procuraduría General de la República, constituyen uno de los instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública, como apoyo directo al Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, que de manera globalizada le corresponde ejercer a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, según lo dispuesto en el artículo 37, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dice “Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental”.

En este sentido, y en consideración a la existencia de limitaciones legales que dificultaban el cumplimiento de las funciones de los órganos de control interno y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debían actuar, ante las eventuales conductas irregulares de los servidores públicos, sobre todo en el ámbito de las entidades paraestatales, que al no estar facultadas para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hacían necesaria la intervención de la coordinadora sectorial para la imposición de sanciones administrativas, tanto a servidores públicos adscritos a éstas como a los de sus entidades paraestatales, lo que provocaba dificultades en la tramitación de los procedimientos respectivos, en virtud de la desproporción numérica entre los recursos humanos de los órganos internos de control y los servidores públicos adscritos a la dependencias y entidades coordinadas.

A efecto de ilustración, es de señalarse que a la Contraloría Interna de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes correspondía el análisis y resolución de los expedientes de responsabilidad administrativa en que estuvieran involucrados servidores públicos de Telecomunicaciones de México, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Servicio Postal Mexicano, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano, Instituto Mexicano del Transporte, Fideicomiso 195 CONCACAL, Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Telecomunicaciones, Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional y Administraciones Portuarias Integrales de Altamira, Coatzacoalcos, Ensenada, Guaymas, Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Mazatlán, Progreso, Puerto Vallarta, Salina Cruz, Tampico, Topolobampo, Tuxpán,

Veracruz, Acapulco y Puerto Madero, situación que propició que en el período comprendido del 1 de enero de 1989 al 31 de diciembre de 1996 se generaron al interior del Organismo Interno de Control 5489 expedientes de responsabilidad administrativa, así como la aplicación de 2377 sanciones disciplinarias⁴⁵, por consiguiente se estima que el número de expedientes de responsabilidad administrativa excedía en mucho la capacidad de respuesta del personal de la Contraloría Interna asignado para su atención y resolución, que en esa época estaba integrado por un número aproximado de 20 abogados⁴⁶, cuyas funciones comprendían la recepción y control de las quejas y denuncias; investigación de los hechos denunciados; substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades; análisis y resolución del expediente; resolución de los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos sancionados; y notificación de los actos procedimentales que se tuvieran a bien dictar en el expediente de la responsabilidad administrativa.

En consecuencia, al reformarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en congruencia con lo previsto por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que en el apartado denominado “por un Estado de Derecho y un país de leyes”, establece el lineamiento en el sentido de que se fortalezca y reestructure el ejercicio del control interno que corresponde al Poder Ejecutivo Federal y se atienda a la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con el objeto de lograr una mayor eficiencia y eficacia en esta importante función del Estado⁴⁷.

En efecto, en el apartado 2.1 “La Aspiración por un Estado de Derecho y un País de Leyes” del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se dispone que el marco normativo no era del todo adecuado a las expectativas y a las condiciones de retraso en materia de combate a la corrupción e impunidad; inclusive en el inciso 2.1.3 “Procuración de Justicia”, en su parte conducente, alude a lo siguiente:

45 Cfr., Estadística de Quejas, Denuncias y Sanciones de la Contraloría Interna en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, período 1989-1996.

46 Cfr., Plantilla de Personal de la Dirección de Responsabilidades de la Contraloría Interna de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, período 1989-1996.

47 Cfr. Op. cit., p.33.

-“Otro grave problema que ha generado una indignación creciente es la corrupción en muchas esferas de la administración pública. La corrupción daña la relación entre gobernantes y gobernados, genera justificada irritación y cuando se asocia a la impunidad, mina la confianza de la población en las instituciones”.

-“La corrupción en el sector público, además, lesiona la dignidad de los miles de servidores públicos que dedican su trabajo cotidiano, de manera empeñosa y honesta, a brindar servicios básicos para la sociedad, fundamentales para el desarrollo y el bienestar. Por tanto, el combate a la corrupción es también un imperativo social, una demanda de los propios servidores públicos y un propósito esencial de este Gobierno”.

-“En nuestro país, las acciones gubernamentales para atacar este problema se han enfocado en diferentes aspectos. Se ha constituido un marco normativo que establece el régimen de responsabilidades de los servidores públicos... existen organismos de control interno y externo, encargados de vigilar el ejercicio del gasto público, investigar posibles anomalías y promover su corrección y sanción”.

-“No obstante, la complejidad de la corrupción que afecta a entornos muy distintos y bajo modalidades cambiantes, y la necesidad de ofrecer resultados claros a una sociedad cada vez más exigente y participativa, obligan a revisar con sentido crítico y constructivo los organismos, instrumentos y estrategias para combatirla”

-“En este sentido, es preciso señalar ... importantes limitaciones de los órganos de control, en cuanto a su independencia, su capacidad técnica y sus actuales atribuciones, que influyen en su poca efectividad y credibilidad”.

-“...En lo que atañe al órgano interno de control, su falta de independencia respecto al ente fiscalizado condiciona y limita su capacidad de acción en esta materia”.⁴⁸

⁴⁸ *Ibidem.*, pp. 20-21-22.

En este sentido, se aprecia la preocupación del Ejecutivo Federal para establecer líneas de acción encaminadas al fortalecimiento de los órganos internos de control mediante otorgarles independencia y capacidad técnica en las funciones de fiscalización, con el objetivo principal de que los servidores públicos “guíen sus conductas por lo dispuesto en sus normas” y otorgar a la ciudadanía “la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor”; como aprecia en el punto 2.2 “Objetivos” del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000⁴⁹.

Lo anterior, se ha logrado, en virtud de que al facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para designar y, en su caso, remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, y a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los propios órganos, dichos servidores públicos dependen jerárquica y funcionalmente de la propia dependencia, como se previene en la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esto genera como consecuencia directa que los titulares de los órganos y las áreas de referencia, como servidores públicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, fortalezcan la función que como globalizadora le compete a la propia Secretaría, eliminando las posibilidades de interferencia de otra índole, a efecto de garantizar la independencia y la legalidad del funcionamiento de los órganos internos de control.

Asimismo, se les otorgó a estos titulares el carácter de autoridad para sustanciar los procedimientos disciplinarios y facultades para imponer las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como para realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan, en representación del Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

⁴⁹ *Ibidem.*, pp. 26-27.

De esta forma, con base en una concepción de desconcentración administrativa, se otorga a los servidores públicos mencionados con anterioridad, determinadas facultades de decisión que les permiten actuar por sí, con rapidez y eficacia en la tramitación y resolución de los procedimientos disciplinarios correspondientes, sin perder el nexo de jerarquía con la autoridad central, esto es, con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a quien corresponde coordinar y supervisar la actuación de los titulares de los órganos de control interno, según el Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo⁵⁰.

Como consecuencia de lo anterior, se hizo necesario reformar el artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, con el propósito de establecer las atribuciones con que cuentan actualmente los órganos internos de control de las entidades paraestatales en materia de responsabilidades administrativas, como son la de recibir quejas, investigar y, en su caso, por conducto del titular del órgano de control interno o del área de responsabilidades, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e imponer las sanciones correspondientes en los términos de la ley de la materia.

Igualmente, están facultados para resolver los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos sancionados, y defender jurídicamente sus propias resoluciones ante los tribunales federales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La ejecución de la reforma está sustentada en un sistema de profesionalización de los órganos internos de control, para que los titulares de dichos órganos y los de sus respectivas áreas ejerzan sus facultades con apego a las disposiciones jurídicas aplicables.

Esta medida, da estricto cumplimiento a lo señalado por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y por el Programa de Modernización de la Administración Pública, toda vez que en el primero de ellos se prevé una Administración Pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, por lo que resulta indispensable avanzar con rapidez y

⁵⁰ Cfr., Op. cit. p. 69.

eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción.

Asimismo, se señala la necesidad de fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos idóneos para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.

Por su parte, el referido Programa señala que es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el conocimiento del individuo, a partir de la cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación, eficiencia y eficacia, es la forma de alcanzar su propia realización, por lo que sobre estos propósitos se instrumentan los procesos y mecanismos que capaciten y profesionalicen los recursos humanos en toda la estructura administrativa⁵¹.

La reforma que se comenta, al ser congruente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Modernización de la Administración Pública, coadyuva al mejoramiento de la actividad de los órganos internos de control, al promover la ocupación de los cargos sustantivos con personal idóneo, que reúna los perfiles para la función que desempeñen.

Independientemente de las consideraciones apuntadas con antelación, se estima necesario reflexionar sobre los efectos de carácter práctico de las reformas que ocupan este apartado, en los rubros siguientes:

a) Relación de trabajo de los Titulares de los Organos Internos de Control.

El artículo Quinto Transitorio del Decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece lo siguiente:

⁵¹ Cfr., Op. cit. pp. 69-70.

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará los actos que correspondan a efecto de que, para el ejercicio fiscal de 1997, los recursos financieros destinados al pago de los sueldos y prestaciones de los servidores públicos que por virtud del presente decreto pasarán a depender de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se transfieren a esta última.

Las dependencias y entidades continuarán proporcionando los espacios físicos, los recursos humanos y materiales que requieran los referidos órganos de control interno.

La relación laboral del resto del personal de dichos órganos de control interno no se modifica por la entrada en vigor del presente decreto”.

Al respecto, se considera importante hacer alusión a los artículos 8º. y 20 de la Ley Federal del Trabajo, 2º. y 3º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

8º. “Trabajador es la persona física que presta a otro, física o moral, un trabajo subordinado”.

20. “Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario”.

2º. “Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias... y los trabajadores de base a su servicio...”

3º.- “Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido...”

En este sentido, Mario de la Cueva comenta que los elementos de la relación de trabajo que consiste en la prestación de trabajo que realiza una persona a otra, se integra por:

a) Dos personas, una de las cuales tiene el carácter de trabajador y la otra el de patrono.

b) Una prestación de trabajo.

c) Subordinación..

d) Salario, que según el artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo es la retribución que debe pagar el patrono al trabajador por su trabajo.⁵²

Nestor de Buen L. expresa que la relación de trabajo se integra por los mismos elementos a los que nos hemos referido⁵³, inclusive, es de puntualizarse que Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Urbina, consideran que la relación jurídica del trabajo burocrático es el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática por virtud de nombramiento,⁵⁴ habida cuenta de que Mario de la Cueva enfatiza que la relación de subordinación es una relación jurídica que se descompone en dos elementos: una "facultad jurídica del patrono en virtud de la cual puede dictar los lineamientos, instrucciones u órdenes que juzgue conveniente para la obtención de los fines de la empresa; y una obligación igualmente jurídica del trabajador de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo", para ese mismo concepto, hace referencia al término de subordinación comentado en la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970:

"El concepto de la relación individual de trabajo incluye el término subordinación... por subordinación se entiende de una manera general, la relación jurídica que se crea entre el trabajador y el patrono, en virtud de la cual esta obligado el primero, en la prestación de sus servicios, a cumplir sus obligaciones y las instrucciones dadas por el segundo para el desarrollo de las actividades de la empresa".⁵⁵

En este orden de ideas, se considera que la relación de trabajo de los Titulares de los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades, así como de la Procuraduría General de la República, se encuentra establecida con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, según lo dispuesto en la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración

52 Cfr., DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Décima Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 199.

53 Cfr., DE BUEN L, Nestor. Derecho del Trabajo, Tomo Segundo, Undécima Edición, Editorial Porrúa, México, 1996, pp. 44-45.

54 Cfr., TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA URBINA, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentarios y Jurisprudencia, Trigesima Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 20.

55 Op. cit., pp. 202-203.

Pública Federal, consideración acorde con los criterios establecidos en materia laboral, en función de que los Titulares en cuestión, independientemente de que deben cumplir las obligaciones inherentes al cargo que desempeñan, en el sentido de ejercer las atribuciones señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, también se encuentran supeditados al cumplimiento de los lineamientos e instrucciones que el C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo tenga a bien emitir, según se aprecia de lo establecido en el artículo 26, fracción III, inciso 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En efecto, la fracción III, inciso 11 en consulta, señala que los Titulares de los Organos Internos de Control, incluidos los Titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas, además de los actos que deben llevar a cabo en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, también deberán observar aquellas que expresamente les atribuya el Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de tal suerte que estamos en presencia de una verdadera relación de trabajo de los Titulares de los Organos Internos de Control con el C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Sin embargo, es de puntualizarse que lo ordenado en el Artículo Quinto Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1996, en el sentido de que los recursos que se tenían previstos para el pago de salarios y demás prestaciones de los Titulares de los Organos Internos de Control, a la fecha no han sido transferidos a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, circunstancia que tiene como consecuencia inmediata el hecho de que las remuneraciones del citado personal, se sigan cubriendo con recursos propios de las dependencias o entidades en las que ya se encontraban prestando servicios a la fecha de entrada en vigor del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación mencionado o, en su caso, que al amparo de la reforma en cuestión, hayan sido designados por el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

A mayor abundamiento, cabe destacar que los artículos 45 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 134, 135, 136, 137, 138 y 141 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, expresamente señalan que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tienen la facultad, a través de sus órganos internos de auditoría, de llevar a cabo en la entidad respectiva, auditorías al gasto público federal y de que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene la facultad de efectuar, en lo externo, auditorías al gasto público federal de tipo financiero, operacional, de resultado de programas y de legalidad.

Sin embargo, y no obstante de que al interior de la estructura orgánica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, se cuenta con una unidad administrativa que originalmente era la encargada de la práctica de auditorías internas, es de hacerse el señalamiento de que a partir del 1 de enero de 1997 en que entró en vigor la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1996, el Organismo Interno de Control de la dependencia o entidad, ya no está en condiciones de ejecutar auditorías de carácter interno, sino que al depender el Titular del Organismo Interno de Control y, por ende, el Titular de Auditoría, de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, es incuestionable que las auditorías ordenadas por el citado titular, en ejercicio de sus facultades como servidor público de la propia Secretaría, tienen el carácter de auditorías externas, concepto señalado en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, pero en ningún momento tienen la connotación de internas.

Lo anterior, independientemente de que la relación laboral del demás personal que no fue transferido a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo no haya variado, ya que es evidente que el ejercicio de las atribuciones de los Titulares de los Organismos Internos de Control está en función directa del apoyo que el citado personal debe proporcionarles, según el antepenúltimo párrafo del artículo 26, fracción IV, inciso c), que a la letra señala :

“Para la atención de los asuntos y la substanciación de los procedimientos a su cargo, los titulares de los órganos internos de control, así como los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades se auxiliarán del personal adscrito a los propios órganos internos de control”.

Además, de que el personal de apoyo no se encuentra facultado para ejercer en forma directa, las acciones inherentes a la práctica de auditoría internas, como se desprende de los artículos 26, fracciones III, inciso 5 y IV, inciso b), punto 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en las que únicamente se faculta a los Titulares de los Organos Internos de Control, así como a los de auditoría, para la práctica de las auditorías que se requieren al interior de la dependencia o entidad en la que se encuentren prestando sus servicios.

En este contexto, es incuestionable que los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades ya no cumplen con el cometido establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, sino únicamente con los objetivos y prioridades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de que la estructura integral de los Organos Internos de Control está supeditada a los esquemas de operación de dicha Secretaría de Estado, sin que sea óbice a lo anterior, las circunstancias de que el pago del salario de los Titulares de los Organos Internos de Control se lleve a cabo con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad respectiva y que para el cumplimiento de las atribuciones de dichos Titulares, se destinen espacios, recursos humanos y materiales correspondientes a las dependencias y entidades.

Lo anterior, genera un ambiente de cercanía con las unidades administrativas de la dependencia o entidad en la que estén desempeñando las obligaciones inherentes a la designación secretarial de que fueron objeto, toda vez que la intención de desapego de la dependencia o entidad fiscalizada encaminada a la consolidación en el logro de la independencia y autonomía técnica en la atención y resolución de los asuntos de la competencia de los órganos internos de control, únicamente pudiere materializarse mediante la absorción integral de todas y cada una de las cuestiones que de manera íntima están ligadas al órgano interno de control, como es el caso de que la unidad administrativa denominada Contraloría Interna se transfiera íntegramente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de que ocupe espacios que estén asignados expresamente a dicha Secretaría de Estado.

Esto es así, toda vez que en la práctica administrativa es un hecho conocido que las determinaciones de los Titulares de los Organos Internos de Control, está en función directa de que el personal de apoyo, que no está incorporado a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, lleve a cabo funciones que tiendan al cumplimiento de las obligaciones de los Titulares de Contraloría Interna, circunstancia que conlleva a la premisa de que el personal encargado de participar activamente en auditorías, investigación de quejas y denuncias e imposición de sanciones disciplinarias, desarrolla, en principio, una relación de trabajo con la dependencia o entidad fiscalizado, circunstancia que se estima pudiere incidir en un conflicto, visto desde el punto de vista laboral y administrativo.

Lo anterior, con base en la premisa de que, por un lado, la relación de trabajo se entiende establecida con la dependencia o entidad que expidió el nombramiento respectivo, lo que conlleva a la consideración de que estando obligados, en la prestación de sus servicios, al cumplimiento de las instrucciones de la dependencia o entidad; y por otro, a brindar el auxilio necesario a los Titulares de los Organos Internos de Control, so pena del incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47, fracciones I y XIX de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra señalan:

I.- “Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado...”

XIX.- “Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que recibe de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta”.

Obligaciones que están orientadas, en el caso que nos ocupa, a la obligación del personal de las Contralorías Internas de cumplir con las instrucciones que tengan a bien expedir los Titulares de dichas Contralorías Internas que dependen de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, situación especial que en la prestación de sus servicios como parte integrante de los Organos Internos de Control se configura, al estar supeditados, en el ejercicio de sus funciones a las instrucciones y lineamientos de personal ajeno a la relación de trabajo.

b) Conocimientos y experiencia del personal de los Organos Internos de Control para la atención de los asuntos relativos a la responsabilidad administrativa, inclusive para la defensa jurídica de los actos de autoridad pronunciados en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades y en el recurso de revocación.

En el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980 se publicó el decreto de creación de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los funcionarios de los Estados, de cuyo análisis se aprecia que en el Artículo Segundo Transitorio se dispone el lineamiento de llevar a cabo la adecuación en la estructura orgánica de las dependencias de la administración pública federal, a fin de establecer al Organismo Interno de Control que habría de conocer y resolver los asuntos de responsabilidad administrativa.

En ese sentido, y considerando que en el período 1980-1996 los Organos de Control Interno tenían la facultad sancionatoria de actos u omisiones irregulares, es incuestionable los conocimientos y experiencia que se acumularon en esa época derivado del ejercicio constante y permanente de las funciones relativas a la recepción de quejas y denuncias; investigación de las mismas; substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades; imposición de sanciones disciplinarias; y resolución de recursos de revocación.

Conocimientos y experiencia que, independientemente de que los Organos de Control Interno se encontraban incorporados a la estructura orgánica de las entidades, carecían de esas cualidades, lo anterior, en virtud de que no contaban con facultades para intervenir en la atención y resolución de las quejas y denuncias, así como del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades.

Esta situación generó que a partir del 1 de enero de 1997 en que entraron en vigor las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los Organos Internos de Control se encontraran inmersos en el cumplimiento de facultades en la materia de

responsabilidad administrativa para la cual no tenían ni los conocimientos y principalmente la experiencia para cumplir eficaz y eficientemente con esta atribución.

En este contexto, es conveniente ilustrar que en el Sector Comunicaciones y Transportes, la Contraloría Interna en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinó que en los Organos Públicos Descentralizados Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Ferrocarriles Nacionales de México, Fideicomiso 195 CONACAL y Telecomunicaciones de México, se comisionaron a 5 abogados del área de responsabilidades para efectos de que capacitaran al personal de las citadas entidades que se encargarían de la atención y resolución de las responsabilidades administrativas⁵⁶.

Sin embargo, y con base en la circunstancia de que en las entidades se carecía de personal y de un área determinada, que de modo específico se encargara de la investigación y sanción de conductas irregulares, propició que el personal comisionado, lejos de cumplir con el cometido de capacitación, llegara al extremo de responsabilizarse directamente de la atención y resolución de las quejas y denuncias, así como de la substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, por ende, no se logró consolidar el objetivo de capacitación e instrucción comentado.

A mayor abundamiento, conviene puntualizar que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, implementó cursos de capacitación en las materias de atención ciudadana (quejas-denuncias), de responsabilidades (substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades) y de actualización jurídica en las materias ligadas a la defensa jurídica (inconformidades, recursos de revocación, juicio de nulidad, juicio de amparo y penal), con el objetivo de que el personal de las Direcciones Generales de Atención Ciudadana y de Responsabilidades y Situación Patrimonial, así como de la Unidad de Asuntos Jurídicos, proporcionara al personal de los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades los conocimientos inherentes a la materia de la responsabilidad administrativa, principalmente, a

⁵⁶ Cfr., Movimientos de personal en el periodo sep/1995-may/2000 de la Dirección de Responsabilidades de la Contraloría Interna en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

efecto de que cumplieran adecuadamente con las atribuciones que se les habían conferido a partir del 1 de enero de 1997.

Los cursos de capacitación tenían una duración de 9 horas que se impartían en un solo día y al final se practicaba un examen de evaluación, excepto en el curso de actualización jurídica que comprendía 2 meses, lunes a viernes, horario de 7:00 a 9:00 y al final de cada uno de los módulos (recurso de revisión, recurso de revocación, juicio de nulidad, juicio de amparo, reformas del 24 de diciembre de 1996, penal), se practicaba un examen de evaluación.

Sin embargo, se considera que la capacitación no tuvo el impacto deseado, en función de que en la especie no hubo un momento de transición para que los Organos Internos de Control consolidaran una estructura adecuada y, por ende, selección del personal que cubriera determinado perfil profesional, a fin de solventar con la debida oportunidad y eficacia el punto total de las nuevas atribuciones, que en la especie están enfocadas a la responsabilidad administrativa y defensa jurídica.

En esta tesitura, la falta de capacitación y desconocimiento de criterios en la materia de la responsabilidad administrativa generó la inadecuada defensa de los intereses jurídicos de los Organos Internos de Control ante las instancias jurisdiccionales respectivas, propiciándose que las acciones relativas a la defensa jurídica que inicialmente llevaban a cabo áreas especializadas en la materia contenciosa (unidades de asuntos jurídicos de las dependencias) fueran transferidas a los propios Organos de Control Interno que a la entrada en vigor de las reformas, carecían en su estructura orgánica de un área que de manera específica se ocupara de las tareas relativas a la defensa de los intereses jurídicos de las dependencias y entidades, así como de la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en su carácter de representante del Titular de dicha Secretaría de Estado.

Inclusive, es de señalarse que a partir de que los Organos Internos de Control se responsabilizaron directamente de la substanciación del procedimiento de la responsabilidad administrativa y de la defensa jurídica ante los tribunales, se encuentran en proceso de consolidación criterios jurisprudenciales, en los términos siguientes:

a) Que los Organos Internos de Control carecen de competencia legal para conocer y resolver de conductas irregulares del personal de base, en base a la consideración de que el ordenamiento legal aplicable es la legislación laboral.

b) La declaratoria de nulidad de las resoluciones sancionatorias que se emiten después de los 30 días hábiles posteriores a la fecha de celebración de la audiencia prevista en el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

c) Que en la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el ordenamiento legal aplicable, en forma supletoria a las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, no es el Código Federal de Procedimiento Civiles, sino las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y las del Código Penal, en términos del artículo 45 de la propia Ley.

d) La declaratoria de nulidad de las resoluciones que imponen sanciones económicas, bajo la premisa de inconstitucionalidad del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuanto que determina que en la cuantificación de la sanción económica se aplicarán dos tantos del beneficio obtenido por el servidor público o de los daños o perjuicios que haya generado su conducta.

Sobre este último punto, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo instruyó a los Organos Internos de Control que, a efecto de evitar la integración de jurisprudencia, que en la imposición de sanciones económicas, no se invocara el artículo 55, sino que en la individualización de la sanción económica se aplicaran los artículos 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establecen los elementos que permitirían establecer el monto mínimo o máximo de la sanción económica, considerando como “parámetro mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello”, según la circular número SP/100/2990/99 de 15 de noviembre de 1999 y oficio número OM/400/820/99 de 15 de

noviembre de 1999, emitidos por los CC. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Oficial Mayor de la propia Secretaría, respectivamente.

En síntesis, se arriba a la consideración de que la falta de capacitación, desconocimiento de criterios, inadecuada defensa jurídica y falta de un momento de transición en el ejercicio de las atribuciones conferidas a los Organos Internos de Control, ha generado consecuencias negativas para la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependen los Organos Internos de Control.

2. Designación y Remoción de los Titulares de los Organos Internos de Control y de las Areas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas de dichos Organos en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República.

La reforma de la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Federal, al prever como atribución de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de nombrar y remover a los titulares de los órganos internos de control y a los de sus respectivas áreas de responsabilidades, auditorías y quejas, amplía la anterior facultad de la misma, que se limitaba únicamente a opinar sobre los nombramientos de los titulares de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República Federal, y de solicitar, en su caso, su remoción.

Esta nueva atribución trae como consecuencia que éstos dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría y, por ende, los órganos internos de control adquieren plena independencia funcional con respecto a la Secretaría de Estado o entidad paraestatal o de la Procuraduría General de la República y principalmente, como ya se mencionó, que coadyuven cabalmente al adecuado funcionamiento del Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, que de manera globalizada le corresponde ejercer a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Lo anterior, en virtud que el objeto fundamental de la reforma en comentario fue que los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, y los de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, tuvieran el carácter de autoridad a efecto de estar en posibilidad de sustanciar los procedimientos disciplinarios y aplicar las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como para 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.

Es de mencionarse que aún cuando la reforma no señala expresamente a los órganos desconcentrados, éstos atendiendo a su naturaleza jurídica, forman parte integrante de las dependencias y, por consiguiente, están jerárquicamente subordinados a éstas, razón por la cual puede considerarse que al señalarse en la citada reforma, en términos genéricos, a las dependencias de la Administración Pública Federal, se entiende que abarca la totalidad de sus unidades administrativas y órganos desconcentrados que conforman su estructura.

En tal virtud, se considera que las contralorías internas de los órganos desconcentrados deben ejercer las atribuciones que les otorga la reforma en comentario.

Organos Internos de Control de las Dependencias y de la Procuraduría General de la República.

Al depender los titulares de los órganos internos de control y los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas, jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se elimina la subordinación que se presentaba entre tales servidores públicos y el titular de la dependencia o de la Procuraduría General de la República, suprimiéndose la figura del superior jerárquico –prevista anteriormente en el segundo párrafo del artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- al que se le facultaba para aplicar sanciones a través de la contraloría interna.

Actualmente, con el carácter de autoridad que la reforma les otorga ejercen sus atribuciones para sustanciar los procedimientos e imponer las sanciones que procedan, además de realizar la

defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los tribunales federales, representando al titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Al dotar de autonomía funcional a las contralorías internas de las dependencias de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, no sólo se permite globalizar el ejercicio de la función en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, sino que se fortalecen los mecanismos de prevención, supervisión, vigilancia y sanción que propicien un desempeño honesto, eficiente, eficaz y responsable de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Organos Internos de Control de las Entidades Praestatales y sus consecuencias jurídicas en relación con la dependencia coordinadora de sector.

La reforma al artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en congruencia con la relativa al artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tuvo como propósito establecer atribuciones a los titulares de los órganos internos de control y a los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas, a los que se les otorga el carácter de autoridad.

En este sentido, podrán recibir quejas, investigar y, en su caso, determinar la responsabilidad administrativa e imponer las sanciones aplicables en los términos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; asimismo, resolverán los recursos de revocación y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Los titulares de los órganos internos de control de las entidades paraestatales y los de sus áreas de responsabilidades, auditoría y quejas, al ser designados y, en su caso, removidos por el Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dependerán de ésta jerárquica y funcionalmente; suprimiéndose la disposición conforme a la cual dependían de los directores

generales respectivos y consecuentemente de los titulares de la dependencia coordinadora de sector.

Por consiguiente, se elimina la subordinación jerárquica que se presentaba entre dichos servidores públicos y el titular de la dependencia coordinadora de sector, así como del Director General de la entidad, que motivó en ciertas ocasiones influencias ajenas a su función, la falta de objetividad en el análisis y evaluación del funcionamiento de la entidad.

Ahora, con el nuevo marco jurídico de actuación de los titulares de los órganos internos de control y los de las áreas señaladas de las entidades paraestatales, además de la autonomía técnica que se otorga a dichos órganos, se amplía el enfoque de fiscalización de la Administración Pública Federal.

En este contexto, los órganos internos de control de las dependencias coordinadoras de sector, carecen de competencia para ejercer las atribuciones que en materia de responsabilidad administrativa les correspondían en relación con el órgano de control interno de las entidades paraestatales correspondientes.

Esto en virtud de que el objeto fundamental de la reforma en comentario, como ya se hizo referencia, fue que los servidores públicos en cita, tuvieran el carácter de autoridad para sustanciar los procedimientos disciplinarios y aplicar las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cabe hacer mención que la reforma no interfiere a efecto de que las dependencias coordinadoras de sector, continúen estableciendo las políticas de desarrollo, de programación y presupuestación y, en su caso, las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente autorizadas, así como conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales en los términos previstos por el artículo 8º. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Beneficios del Marco Jurídico en relación con las coordinadoras de sector.

* Independencia de la autoridad fiscalizadora con respecto de la dependencia o entidad fiscalizada, lográndose autonomía del órgano interno de control.

* Los titulares de los órganos internos de control de las entidades, cuentan con atribuciones para sustanciar los procedimientos e imponer las sanciones administrativas que procedan, oportuna y eficientemente.

* Se amplía la capacidad de respuesta de los órganos internos de control de las entidades al contar con un marco jurídico acorde a sus responsabilidades.

* El perfeccionamiento de este mecanismo de control se refleja en el ejercicio eficiente y honesto de los recursos federales en beneficio de la gestión pública.

3. Efecto Multiplicador en los Sistemas de Control en la Actuación de los Servidores Públicos.

En términos generales, y sólo para los efectos planteados, cabe hacer mención que a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como dependencia globalizadora en materia de control, le compete organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público y su congruencia con los presupuestos de egresos; así como conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que la Ley establezca y, en su caso, presentar las denuncias respectivas ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

Lo anterior, sin perjuicio de las que deban conocer los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República.

En congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y en consideración a que las Contralorías Internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal,

constituían órganos necesarios para que el sistema de control interno del Poder Ejecutivo pudiera funcionar de manera adecuada y sirviera de apoyo directo al Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, que de manera globalizada le corresponde ejercer a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se reformó el 24 de diciembre de 1996, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el propósito además, de lograr la eficiencia y eficacia en la actuación administrativa.

Asimismo, y en concordancia con lo anterior, fue reformado el Reglamento Interior de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de septiembre de 1997, con el objeto de hacerlo congruente con el citado decreto de reformas a las leyes federales.

Con motivo de las reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, se hizo necesaria la adecuación y actualización del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a efecto de incluir en el mismo como servidores públicos de la misma a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas.

En este orden de ideas, los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, tiene como atribución fundamental vigilar el cumplimiento de las obligaciones que en el ejercicio de sus funciones deben observar los servidores públicos. En consecuencia, se establecen en el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las nuevas funciones que les corresponden ejercer a los titulares de los órganos de control interno, así como los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas.

De este modo, el Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene la facultad de designar y, en su caso, remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, los cuales dependen jerárquicamente y funcionalmente de la propia Secretaría.

Asimismo, se les dio el carácter de autoridad para sustanciar los procedimientos disciplinarios e imponer las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como para resolver los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos sancionados y defender jurídicamente sus propias resoluciones ante los Tribunales Federales, representando al Titular de la Secretaría.

Además, las nuevas atribuciones que el reglamento les otorga a estos servidores públicos, fortalecen la función que como dependencia globalizadora le corresponde ejercer a esta Secretaría en el Sistema de Control Interno.

La inclusión de los titulares de los órganos internos de control, así como los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, obedece a la necesidad de reflejar en el citado Reglamento Interior el sentido de las reformas de las leyes federales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, con lo que además de hacer congruentes entre sí a estos ordenamientos jurídicos, se logra que dichos titulares actúen con rapidez y eficacia en los asuntos de su competencia, pero sin perder el nexo de jerarquía con la autoridad central, esto es, con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En ese sentido, se reformó su Reglamento Interior, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 1997.

Antes de la reforma los órganos internos de control de las entidades paraestatales no contaban con facultades para imponer sanciones administrativas derivadas de procedimientos administrativos de responsabilidades.

En conclusión, con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se encuentran facultados para sustanciar los procedimientos e imponer las sanciones que procedan, ampliándose con ello la capacidad de respuesta de los órganos internos de control, que exige la modernización administrativa y reclama la sociedad.

CONCLUSIONES

En el contexto de la reforma administrativa de que fue objeto la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, principalmente los Organos de Control Interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, y atendiendo a las consideraciones vertidas con antelación, se considera indispensable puntualizar, en este apartado, los aspectos siguientes:

I.- Desde la época de la Colonia ha sido una prioridad de la sociedad que los gobernantes se desempeñen en un esquema de honestidad y aplicación adecuada de los recursos públicos, por ende, se establecieron procedimientos de investigación que, en su caso, permitieran la determinación de sanciones, destacando la imposición de penas económicas y de inhabilitación, que en el transcurrir de los tiempos, se han perfeccionado en su regulación jurídica, un ejemplo claro son las disposiciones que al efecto se encuentran previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se alude a las sanciones disciplinarias de inhabilitación y económicas.

II.- Con base en el antecedente sancionatorio de los actos de corrupción en la época de la Colonia, se denota que la preocupación que en aquel período prevalecía, subsiste a la fecha, situación que se ha reflejado en las reformas de que ha sido objeto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el sentido de consolidar el catálogo de obligaciones de los servidores públicos; las formalidades esenciales del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades; las sanciones aplicables; los medios de defensa con los que cuenta el servidor público sancionado para la defensa de sus intereses jurídicos; las autoridades competentes en la materia de responsabilidad administrativa; y las atribuciones de los Organos Internos de Control, así como de las unidades administrativas de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

III.- Que los lineamientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente los aplicables en el ámbito de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, están contenidos en el Título Tercero denominado "Responsabilidades Administrativas" de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Lo anterior, en función de que en el Título Tercero de la Ley de la materia, se establecen las obligaciones de los servidores públicos (artículo 47); la autoridad competente para investigar las quejas y denuncias y substanciar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades (artículos 57, segundo párrafo y 60); el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, mediante el cual se hacen del conocimiento del servidor público los actos u omisiones presumiblemente irregulares y su derecho de expresar las consideraciones de defensa y ofrecer los elementos de prueba que considere pertinentes (artículo 64); las sanciones administrativas (artículo 53); los medios de defensa del servidor público sancionado consistentes en el recurso de revocación y juicio de nulidad (artículos 71 y 73).

IV.- Que al establecerse en el artículo 21, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, analizada en el contexto de las fracciones IX y X del propio artículo, la condicionante de que la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial tramitará y resolverá las quejas y denuncias formuladas con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, que por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones determine el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo que deba conocer directamente de las mismas, define con toda claridad y precisión que, si bien es cierto, la citada unidad administrativa ostenta facultades para conocer y resolver de actos u omisiones en que estén involucrados servidores públicos de la Administración Pública Federal, también lo es que el ejercicio de esta facultad, está sujeta a la determinación previa del C. Secretario, condicionante que limita el ejercicio de las facultades de la referida Dirección General.

Al delimitarse el ejercicio de las facultades sancionatorias de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, genera orden en el cumplimiento integral de las facultades otorgadas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y también certidumbre jurídica en favor del servidor público de la dependencia o entidad, en el sentido de que los actos procesales que emita durante la tramitación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, están perfectamente legitimados en la instrucción de carácter superior del Secretario para que se aboque al conocimiento y resolución de determinado asunto.

V.- Que los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, cuentan con facultades específicas para llevar a cabo las funciones siguientes:

a) La práctica de auditorías al interior del área en la que fueron designados por el C Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, por consiguiente, darle continuidad a la integración del expediente para coadyuvar a la consolidación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades e imposición de las sanciones disciplinarias conducentes.

b) La investigación de las quejas y denuncias y, por consiguiente, darle continuidad a la integración del expediente para coadyuvar a la consolidación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades e imposición de las sanciones disciplinarias conducentes.

VI.- Que los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, son designados y, en su caso, removidos por el C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En consecuencia:

a) No dependen del titular de la dependencia, entidad o de la Procuraduría General de la República en la que fueron designados por acuerdo superior.

b) Tienen la connotación de independencia y autonomía de carácter técnico para el cumplimiento integral de sus atribuciones.

VII.- En el contexto en que se desarrollo la reforma de 24 de diciembre de 1996, se consolidó una de los objetivos inherentes al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, consistentes en fortalecer a los Organos Internos de Control para la prosecución del Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, en el sentido de supervisar y vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable en la función del servidor público, a efecto de evitar la comisión de actos u omisiones irregulares y la inadecuada administración de los recursos públicos.

Así también, es incuestionable que al dotar a los Organos Internos de Control de las entidades para conocer y resolver del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, generó la sanción oportuna e inmediata de los actos u omisiones irregulares.

VIII.- Los objetivos plasmados en el Artículo Quinto Transitorio del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1996, en el sentido de que los recursos presupuestales relativos al salario y demás prestaciones correspondientes a los Titulares de los Organos Internos de Control, fueran transferidos a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, no se lograron alcanzar en el año de 1997, como se había previsto en esa disposición transitoria.

Lo anterior, trae como consecuencia ineludible que las dependencias y entidades en las que fueron designados los Titulares de los Organos Internos de Control, continúen cubriendo con cargo a su presupuesto, los salarios y demás prestaciones de personal que no corresponde a su plantilla de personal, habida cuenta de que los Titulares de los Organos Internos de Control continúan ocupando oficinas correspondientes a la dependencia o entidad respectiva.

Estas consideraciones de carácter práctico que impiden el cumplimiento de la disposición transitoria, pudiere constituirse en una limitante para que los Organos Internos de Control gocen de autonomía plena desde el punto de vista técnico y administrativo, en función de que las áreas fiscalizadas continúan proporcionándoles el espacio requerido para el cumplimiento de sus funciones y todavía más, cubriéndoles el salario respectivo, concepto que según la doctrina laboral, se constituye en uno de los elementos principales de la relación de trabajo.

IX.- El personal que integra a los Organos Internos de Control, específicamente sus Titulares y personal de apoyo se rige por dos relaciones de trabajo:

a). Los Titulares de los Organos Internos de Control guardan una relación de trabajo con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por ende, están obligados al cumplimiento de las atribuciones conferidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como de las instrucciones y lineamientos que emita la Secretaría.

b). El personal de apoyo de los Organos Interno de Control, entiende su relación de trabajo con el Titular de la dependencia o entidad que expidió su nombramiento.

Sin embargo, por disposición expresa del artículo 26, antepenúltimo párrafo de la fracción c) del inciso 4, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, están obligados a auxiliar a los Titulares del Organo Interno de Control en la atención de los asuntos y en la substanciación de los procedimientos a su cargo, situación que se considera sui generis, con base en la premisa de que, en términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el personal de apoyo del Organo Interno de Control tiene establecida una relación de trabajo en el seno de la dependencia o entidad en que presta sus servicios y de que esta "prestación de servicios", está en función directa de lo que establecen otros ordenamientos jurídicos ajenos a esa relación de trabajo.

Esta ambivalencia pudiere constituirse en un elemento generador de conflicto de intereses al interior del Organismo Interno de Control, en razón de que el personal de apoyo se constituye en una parte integrante de la dependencia o entidad fiscalizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la que forma parte el Titular del Organismo Interno de Control a quien auxilia, situación que se pretendía alcanzar con la reforma mediante la cual los Titulares de los Organismos Internos de Control fueron transferidos a la citada Secretaría.

X.- La determinación de que los Titulares de los Organismos Internos de Control dependan de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de que lleven a cabo la práctica de auditorías en la dependencia o entidad en la que fueron designados, tiene como consecuencia inmediata la limitante del Titular de la dependencia o entidad para llevar a cabo, a través de su Organismo Interno de Control, auditorías internas, en términos de lo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Lo anterior, se estima inadecuado, en función de que es del todo incongruente, desde el punto de vista administrativo, la circunstancia de que la dependencia o entidad este facultada para la práctica de auditorías internas y de que esta atribución esté limitada bajo la premisa de que el Titular del Organismo Interno de Control no depende del Titular de la dependencia o entidad y que bajo ese contexto no esté en condiciones de ordenarle la práctica de auditorías a las que se alude en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

XI.- La falta de capacitación oportuna y desconocimiento de criterios aplicables en materia de responsabilidad administrativa, generó que el personal de los Organismos Internos de Control encargado de fungir como apoyo en la investigación de quejas y denuncias, substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, imposición de sanciones disciplinarias y defensa jurídica de los actos de autoridad ante instancias jurisdiccionales, no contara con los conocimientos y experiencia necesarios para responsabilizarse íntegramente de salvaguardar los intereses jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en su carácter de dependencia globalizadora en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

La falta de capacitación y desconocimiento de criterios en el ámbito de la responsabilidad administrativa propició la emisión de criterios que tienden a la declaratoria de ilegalidad de los actos sancionatorios emitidos por los Organos Internos de Control.

En este orden de ideas, se considera en un ánimo de coadyuvar a la mejora continua del Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, la revisión de la actual estructura de los Organos Internos de Control y contenido de los ordenamientos legales aplicables, a efecto de consolidar las líneas de trabajo siguientes:

a) Que el personal de estructura y de apoyo en los Organos Internos de Control, se transfiera a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con el propósito medular de que la dependencia o entidad fiscalizada no tenga injerencia de ninguna índole en el actuar del Organismo Interno de Control.

Lo anterior, posibilitaría que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de los Organos Internos de Control transferidos, ya no estuvieran ejerciendo sus atribuciones en determinada dependencia o entidad, sino que, con base en un programa de trabajo en el que se incorporarían a todas las dependencias y entidades, se establecerían lineamientos específicos para que en las auditorías, investigación de quejas o denuncias e imposición de sanciones disciplinarias, no se generaran conflictos de intereses entre el personal de la Secretaría y el ente fiscalizado, en aras de romper con el esquema de compañerismo o amistad que a la fecha pudiere configurarse en el esquema de trabajo de los Organos Internos de Control.

b) Que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se constituya en la única dependencia dentro de la Administración Pública Federal, para llevar a cabo la práctica de auditorías, por ende, derogar las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que facultan a las dependencias y entidades para la práctica de auditorías internas.

c) La adecuación del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el que se consolide, a nivel subsecretaria, a la unidad administrativa que se

encargaría de la defensa jurídica de los actos de autoridad que en materia de la responsabilidad administrativa se ventilen ante las instancias jurisdiccionales, lo anterior con el propósito de que dicha subsecretaría, en su carácter de unidad administrativa especializada en la materia que nos ocupa, integre globalmente la capacidad y experiencia acumulada en la aplicación constante y permanente de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esto permitiría que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo entrará en un proceso de retroalimentación de carácter administrativo que permitiría la coordinación entre las áreas que tendrían como función sustancial la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el ámbito de la responsabilidad administrativa y el área encargada de la defensa jurídica de los actos pronunciados en la materia, a fin de que las primeras enriquecieran su labor cotidiana a partir de los conocimientos y experiencia del área jurídica.

d) La revisión de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a efecto de:

- Establecer tiempos más adecuados para la atención y resolución de los expedientes de responsabilidad administrativa, en la especie pudiera ponderarse la ampliación a 90 días hábiles para dictar resolución y 15 días hábiles para su notificación;

- Definir que para efectos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, servidor público es aquel que desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, independientemente de que con base en su nombramiento desempeñe funciones de base o confianza y de que independientemente de las prevenciones establecidas en la legislación laboral, será sujeto de las sanciones establecidas en la citada Ley.

- Establecer en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que para efectos de la individualización de la sanción económica se deben considerar los artículos 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establecen los elementos que permitirían establecer el monto mínimo o máximo de la sanción económica, considerando como "parámetro

mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello”; y

- Establecer que en la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el ordenamiento legal aplicable, en forma supletoria a las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, es el Código Federal de Procedimiento Civiles

Los señalamientos comentados en líneas anteriores, pudieran constituirse en vertientes de carácter administrativo para que en el seno del Poder Ejecutivo Federal se pondere la necesidad pronta e inmediata para la consolidación eficaz y eficiente del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, en última instancia, los esfuerzos en la prevención y sanción de los actos irregulares del servidor público, culminan con la instancia relativa a la adecuada defensa jurídica de los actos sancionatorios, motivo por el cual se considera de vital importancia los comentarios vertidos en este apartado.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA:

DE BUEN L, Nestor. Derecho del Trabajo, Tomo Segundo, Undécima Edición, Editorial Porrúa, México. 1996.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Décima Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa, México. 1994.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México. 1992.

DELGADO, Miguel Angel y SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel, OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-Comentada, Tomo II, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial Harla. México. 1991.

MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático, Editorial Porrúa. México, 1995.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Primer Curso, Decimaséptima Edición. Editorial Porrúa, México. 1996.

TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA URBINA, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentarios y Jurisprudencia, Trigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa México, 1995.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Federal de Entidades Paraestatales

Ley Federal del Trabajo

Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996.

ECONOGRAFIA

Movimientos de personal en el período sep/1995-may/2000 de la Dirección de Responsabilidades de la Contraloría Interna en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, Unidad de Comunicación Social, Primera Edición, México.

Contraloría Interna en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Sistema de Responsabilidades, Expediente DR.- 0087/1999.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Unidad de Asuntos Jurídicos, 1997.

Contraloría Interna de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Base de Datos del Sistema Nacional de Atención Telefónica a la Ciudadanía, Expedientes 7153-IV/96, SP.SAIGP.276/96 y 7034-11/96.

Arsenio Farell Cubillas, Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Diario Oficial de la Federación de 13 de mayo de 1998, Segunda Sección.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

Estadística de Quejas, Denuncias y Sanciones de la Contraloría Interna en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, período 1989-1996.

Plantilla de Personal de la Dirección de Responsabilidades de la Contraloría Interna de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, período 1989-1996.