



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

**CAMPUS ARAGÓN**

**"EL TÉRMINO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN  
DERIVADO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
DISCIPLINARIO DE DETERMINACIÓN DE  
RESPONSABILIDADES QUE SE SIGUE EN LA  
CONTRALORÍA INTERNA EN EL INSTITUTO NACIONAL  
DE MIGRACIÓN".**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :  
GABRIELA BERENICE CALVA CONTRERAS**

**ASESOR:  
LIC. JANETTE YOLANDA MENDOZA GÁNDARA**

MÉXICO

JUNIO 2002.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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 DIOS:

PORQUE GRACIAS A LA FE QUE LLEVO DENTRO DE MI, SIENTO UNA PAZ INTERNA Y UNA GRAN FELICIDAD, POR LOS EXITOS Y LAS METAS LOGRADAS, PORQUE A PESAR DE LAS DIFÍCILES PRUEBAS QUE ME HA PUESTO, NO ME HA DEJADO SOLA Y HE PODIDO SALIR ADELANTE, POR HABERME DADO LOS MEJORES PADRES, POR DARME SALUD, BIENESTAR, AMOR Y UNA FAMILIA UNIDA, POR DARME FORTALEZA, PERSEVERANCIA Y LA CAPACIDAD DE DISCERNIR Y POR QUE NUNCA ME CANSARE DE AGRADECERLE Y DE DARLE GRACIAS POR TODO LO QUE ME HA DADO, QUE ES EL SEGUIR CON VIDA.

## A MIS PADRES: ROSA MARIA Y ARCADIO

A QUIENES TENGO TANTO QUE AGRADECER Y A QUIENES QUIERO, RESPETO Y ADMIRO, DE QUIENES ME SIENTO MUY ORGULLOSA PORQUE ME DIERON LA VIDA, PORQUE ME DIERON LO MAS VALIOSO, QUE UNA HIJA PUDIERA TENER, EL CARIÑO Y AMOR DE SUS PADRES, PORQUE SIEMPRE ME APOYARON, PORQUE CREYERON EN MI, PORQUE ME DIERON CONFIANZA, POR TODOS SUS SACRIFICIOS Y DESVELOS, PORQUE SIN ELLOS YO NO SERIA LA PERSONA QUE SOY AHORA, POR TODO ESO Y MAS.....

GRACIAS PAPÀS

## A MI HERMANO: ARCADIO

PORQUE DE ALGUNA MANERA FUE UNA DE LAS PERSONAS QUE ME IMPULSO PARA PREPARARME, ESTUDIAR Y TITULARME, POR SER MI UNICO HERMANO, POR SER EL MAS CHIQUITO, A EL TAMBIEN LE DEDICO MI TESIS, AUNQUE A PESAR DE LAS DIFERENCIAS QUE TENEMOS LO QUIERO MUCHO Y ASI PEDIRLE QUE SE COMPROMETA A ENTREGARME SU TESIS, PORQUE LO QUE MAS DESEO EN EL MUNDO ES QUE EL TAMBIEN LLEGUE A SER UNA PERSONA CON UN GRAN ÉXITO Y QUE NUNCA DEFRAUDE A NUESTROS PADRES, PORQUE ES LO MAS VALIOSO QUE TENEMOS EN LA VIDA.

## A MI PROFESORA Y ASESORA: JANETTE

PORQUE LE TENGO QUE AGRADECER QUE DURANTE EL TRANCURSO DE MI CARRERA, TUVE EL PRIVILEGIO DE TOMAR CLASE CON ELLA Y DE QUIEN GUARDO UN BONITO RECUERDO, PORQUE FUE UNA DE LAS PROFESORAS QUE DEJO HUELLA, EN CUANTO A LA CAPACIDAD PARA DAR SU CLASE, EN CUANTO AL TRATO PARA LOS ALUMNOS, POR SER UNA GRAN PERSONA CON UNA INCUANTIFICABLE CALIDAD HUMANA Y GRACIAS A SU GRAN APOYO, QUE ME BRINDO COMO MI ASESORA, PUDE LOGRAR UNA DE MIS METAS MAS ANHELADAS, QUE FUE LA TERMINACIÓN DE MI TESIS, POR ESO LE PIDO A DIOS QUE LA LLENE DE BENDICIONES A ELLA Y A SU FAMILIA.

**A SANDRA:**

**POR SER UNA DE LAS PERSONAS  
IMPORTANTES PARA LA REALIZACIÓN  
DE MI TESIS Y A QUIEN TENGO QUE  
AGRADECER POR SU AYUDA Y APOYO,  
POR SER UNA DE LAS TANTAS  
PERSONAS QUE ME IMPULSO PARA QUE  
ME TITULARA.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

# INDICE

PAG.

## INTRODUCCIÓN

1

## CAPITULO 1

### LA SECRETARIA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

1.1. Antecedentes y lineamientos de la SECODAM.....	4
1.2. Órgano interno de control.....	9
1.3. Concepto de Servidor Público y de responsabilidad.....	15
1.4. Responsabilidad Administrativa en que incurre el Servidor Público.....	19
1.5. Obligaciones y principios de los Servidores Públicos.....	30

## CAPITULO 2.

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES, PREVISTO EN EL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

2.1. Citatorio par al audiencia de ley.....	34
2.2. Audiencia de ley.....	38
2.3. Cierre de instrucción.....	42
2.4. Resolución Administrativa.....	43
2.5. Sanciones Administrativas.....	48
2.6. Medios de Impugnación	

## CAPITULO 3.

### INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

3.1. Estructura Orgánica .....	61
3.2. Funciones.....	67
3.3. Importancia del Instituto.....	75



## **CAPITULO 4.**

### **LA CONTRALORÍA INTERNA EN EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.**

<b>4.1. Estructura Orgánica .....</b>	<b>82</b>
<b>4.2. Funciones del Órgano Interno de Control.....</b>	<b>88</b>
<b>4.3. Finalidad del Órgano Interno de Control.....</b>	<b>90</b>

<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>96</b>
---------------------------	-----------

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>100</b>
--------------------------	------------

# I N T R O D U C C I O N

Por mucho tiempo se ha señalado que el Estado se encuentra integrado por el territorio, población y Gobierno, el caso particular el Estado Mexicano señalamos que este se encuentra conformado por los Poderes de la Unión, es decir, por el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; a efecto de dar el funcionamiento a cada uno de estos poderes, es necesario que se exteriorice a través de Servidores Públicos, los cuales desempeñan un papel muy importante dentro de la Administración Pública, ya que estos van encaminados a prestar un Servicio Público, a efecto de lograr los fines del Estado.

Lo anterior, ha tenido como fin que se tenga un mayor acercamiento entre el Gobierno y los gobernados, vigilando que la prestación del Servicio Público sea eficaz y eficiente, por parte de los Servidores Públicos que exteriorizan la función pública logrando tener un Estado de Derecho.

Para llevar a cabo el Estado de Derecho y siendo uno de los principales propósitos del Ejecutivo Federal, encontramos que los Servidores Públicos que exteriorizan la función pública, se encuentran inmersos, según sea el caso, en una serie de responsabilidades, tales como la civil, laboral, penal, administrativa y política, de acuerdo al ámbito laboral de las funciones que desempeñan.

Por otra parte, el ejecutivo Federal con auxilio de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante los Organos Internos de Control y apoyándose en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ha tratado de combatir todas aquellas irregularidades en que pudieren incurrir los Servidores Públicos, ya que el incumplimiento a dichas obligaciones entorpece los fines del Estado.

Asimismo, en este trabajo de investigación, analizaremos que el Ejecutivo Federal y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo han creado unidades dentro de los Organos Internos de Control, para que los interesados que consideren que se han efectuado sus derechos particulares o públicos, puedan presentar sus quejas y denuncias por las presuntas irregularidades administrativas cometidas por los Servidores públicos en el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión, ha efecto de que sean sujetos al Procedimiento Administrativo.

# CAPITULO 1

# CAPITULO 1

## LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

### 1.1. Antecedentes y lineamientos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

El crecimiento estructural de la Administración Pública de los Servidores Públicos que la hacen operativa de los medios pecuniarios de que dispone, deja ver la conveniencia y la urgente necesidad de racionalizar los procedimientos de gestión administrativa y de seguimiento de obligaciones por parte de los servidores públicos.

El crecimiento interno de las Secretarías de Estado es una realidad, ya que las subsecretarías han aumentado considerablemente en los últimos 18 años el número de direcciones generales. Una de las consecuencias que trajo consigo este crecimiento anormal fue el aumento de la corrupción en las dependencias, por lo que el cumplimiento de planes, objetivos y programas hizo imprescindible el establecimiento de un sistema de control y vigilancia tanto externo como interno.

Se planteó la forma de combatir los fenómenos de inmoralidad social en primer lugar con una actitud política y social y con sistemas preventivos tendentes a disminuir la arbitrariedad de las decisiones en el poder público y sujetarlas a

normas de un proceso administrativo que asegure el ajuste de las decisiones al interés nacional.

En toda sociedad los controles deben tener su origen en la norma jurídica, pues si esta, presenciáramos un régimen sin sujeción al orden jurídico que permite equilibrar el poder en nuestra sociedad. Es necesario establecer normas que permitan corregir las desviaciones que se observen y normas para los casos en que se verifiquen los actos corruptos, ilegales que se deben combatir.

Para fortalecer el control y vigilancia en la Administración Pública Federal fue necesario proponer la implantación de mecanismos a utilizar como instrumento para la modernización y reestructuración en la Administración; donde se llevarían a cabo estratégico para el honesto y eficaz manejo del gasto público, como una de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como de las Contralorías Internas de las dependencias y entidades, como órganos a cuyo cargo quedaría la aplicación de los controles internos, proporcionaría la directriz para llevar a cabo las tareas de vigilancia y control de la legalidad del presupuesto, así como la forma de conducirse de los servidores públicos para llegar a esa renovación propuesta. Solo en el debido control tendente a un correcto manejo de recursos se garantizaría que el poder público cumpliera sus fines, respetando las libertades individuales y satisfaciendo las necesidades colectivas. En efecto, el reciente movimiento legislativo en materia de control que actualizó ordenamientos jurídicos, desde la Constitución Política hasta las disposiciones reglamentarias, ha permitido

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

instrumentar los mecanismos idóneos para llevar a la realizar la renovación moral de la sociedad. Los ordenamientos y órganos surgidos o modificados en su estructura, permiten controlar la actividad administrativa y el manejo de los elementos materiales del Estado en forma tal que las desviaciones ilícitas sean detectadas para corregirlas y sancionar los actos indebidos, obligando así a los servidores públicos de cualquier nivel a mantener una conducta honrada en las tareas que la sociedad les ha encomendado.

Sin embargo, las deficiencias que se hacen patentes con el estudio especializado, permitirán, a través del tiempo ir perfeccionando la manera de aplicar el control interno de la Administración Pública Federal.

En 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 el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya creación se efectuó en razón de que quedaría 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 incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias, así como la atención al ciudadano, y el Sistema de Control y Fiscalización del Gasto Público para alcanzar una Administración Pública Federal eficiente, eficaz y productiva. Así como se establece que cada dependencia deberá establecer órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

El veintiocho de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, las reformas efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, modificándose el nombre de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por el de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Con fecha veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; el primer párrafo y la fracción I del artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la fracción VI del artículo 56, 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>1</sup>

En dichas reformas se le da la facultad al Titular de la Secretaría de la 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 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

---

<sup>1</sup>Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1996.



realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, respetando al Titular de dicha Secretaría.

Asimismo, se le confirieron facultades a los órganos internos de control de las Entidades Paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en éstas, en los que se advierta responsabilidades administrativas.

Lo anterior en razón de la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, "instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública" y que se reflejaba en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público y con ello reforzar el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.

Las características particulares de este Dependencia han hecho que se le considere la globalizadora del Control de la Administración Pública Federal, sin que ello le implique superioridad sobre ninguna de las demás dependencias, en los términos del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Secretaría tiene doble función disciplinaria: como una dependencia más de la Administración Pública su titular ejerce las funciones de superior jerárquico

en el orden interno y como globalizadora del control administrativo realiza funciones de normatividad y supervisión de la actuación de toda la Administración Pública Federal.<sup>2</sup>

## 1.2. Órgano Interno de Control.

El órgano interno de control tendrá como objetivo apoyar la función directiva del Instituto Nacional de Migración, a través de la fiscalización de la gestión administrativa; la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones y el apogo a la legalidad de los servidores públicos en el desempeño de funciones; el control y seguimiento de los compromisos establecidos en los programas de trabajo a fin de promover el mejoramiento de la gestión de las mismas, coadyuvando a la elevación de sus niveles de eficacia, eficiencia y productividad.

En razón de lo anterior la Unidad de Contraloría Interna en el Instituto Nacional de Migración se encuentra integrada por las Áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas, para el mejor funcionamiento de ésta.

En cuanto a las funciones del mismo comprenden entre otras el coordinar, supervisar y dar seguimiento a la recepción de quejas y denuncias, por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; investigar y

---

<sup>2</sup>Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, 2a. Edición, Edit. INAP, México 1997, pág. 154.

fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer, en el ámbito de su competencia, las sanciones aplicables en los términos de la Ley; calificar y constituir en el ámbito de su competencia, los pliegos de responsabilidades a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento; dictar las resoluciones en los recurso 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 completa conoce al titular del área de responsabilidades; llevar a cabo la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario del Ramo, expedir la certificación de los documentos que obren en los archivos del órgano de control interno de que se trate; denunciar ante las autoridades competentes, los hechos de que tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, e insertar al área jurídica del Instituto Nacional de Migración , a formular cuando así se requiera, las querellas a que hubiere lugar.<sup>3</sup>

### Área de Auditoría.

El área de auditoría tiene como funciones principales el coordinar y supervisar la vigilancia del cumplimiento de las normas de control, fiscalización y evaluación que emita la Secretaría, así como elaborar proyectos de normas

---

<sup>3</sup>Diario Oficial de la Federación del 13 de mayo de 1998.



complementarias en materia de control y llevar a cabo por sí, o en coordinación con las unidades administrativas de la SECODAM, las auditorías o revisiones que se requieran u proponer y vigilar, la aplicación de las medidas y recomendaciones que correspondan.

## Áreas de Quejas

El área de quejas, tiene como función principal coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y dar cumplimiento a los lineamientos y criterios técnicos que emita la Secretaría, en materia de quejas y denuncias; 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.<sup>4</sup>

Señalábamos que los titulares de los Organos Internos o también conocidos como Contralorías Internas son parte estructural de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, señalando que esta tiene una serie de funciones, mismas que se encuentran señaladas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, de las cuales para el tema de nuestra tesis, nos interesa única y exclusivamente las enunciadas en las fracciones XVI

---

<sup>4</sup>Ibidem, pág. 35.

y XVII por que es la que da tal facultad, para conocer sobre el Procedimiento Administrativo Disciplinario, mismas que a la letra dicen:

"Artículo 37.- a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el desempeño de los siguientes asuntos:

"...

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

"XVII.- Conocer o 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 presentándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida"

Por otra parte, mediante el Decreto publicado en el Diario oficial de la Federación el día 24 de diciembre de 1996, se reformaron a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de que se le da la plena autonomía a los Organos Internos de cada una de las Dependencia o Entidades de la Administración Pública Federal, para que desahoguen el Procedimiento Administrativo Disciplinario y apliquen las

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

sanciones correspondientes a los Servidores Públicos, tal y como lo expresaremos más adelante.

En lo que se refiere a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 37 se reformó la fracción XII, quedando de la siguiente manera:

"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 Auditorías, quejas y Responsabilidades de tales Órganos quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría Y Desarrollo Administrativo, tendrán tal 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."

Respecto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se reformaron los artículos 48, 56 fracción VI, 57 y 60, quedando de la siguiente forma:

"Artículo 48.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

"Artículo 56.- . . . VI.- Las sanciones económicas serán aplicables por la contraloría Interna de la Dependencia o Entidad.

"Artículo 57.- Todo Servidor Público deberá de denunciar por escrito a la contraloría Interna de su Dependencia o Entidad los hechos que a su juicio,

sean causa de responsabilidad administrativa imputables al Servidor Público 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.

“El superior jerárquico de la Dependencia o Entidad respectiva enviará a la Secretaría copia de las Denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba directamente, conocer el caso o participar en las investigaciones.”

“Artículo 60.- La Contraloría Interna de cada Dependencia o entidad será competente para imponer las sanciones disciplinarias.”

De la reforma a los artículos y fracciones antes señalados, apreciamos que en todos y cada uno de los Órganos Internos de las Dependencias o Entidades de la Administración Pública, tiene sus Áreas específicas de Quejas, Responsabilidades y Auditorias, las cuales pasaron a formar parte tanto orgánica como estructuralmente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; es decir, interpretando dicha reforma nos lleva a concluir que los Organos Internos de Control serán autónomos respecto a su actuación, a la substanciación de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios que lleven a cabo, así como también sobre la imposición de las sanciones administrativas impuestas a los Servidores Públicos, y por último deberán de realizar la

defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando en todo caso al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

### **1.3. Concepto de Servidor Público y de Responsabilidad.**

El Derecho Mexicano dio un gran paso con la reforma que en diciembre de 1982, se realizó al Título Cuarto de la Constitución, al fijar las bases legales para la regulación de la relación de los servicios entre el Estado y sus trabajadores, con un enfoque diferente al del derecho laboral y laboral burocrático, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y sujetándolo a un Código de Conducta establecido por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.

Del análisis del texto constitucional se desprende que el término más genérico que utiliza es el de servidor público con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral. Así tenemos que, en los términos del artículo 108 constitucional "se reputarán como servidores públicos a los representante de



elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en Distrito Federal".<sup>5</sup>

En este sentido se manifiesta al respecto Guillermo Haro, cuando dice que: "Por lo que hace a la introducción que hace la última reforma constitucional del término servidor público, éste nos parece correcto, ya que engloba en su totalidad a toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública, este término uniformador nos ayuda enormemente para referirnos con mayor precisión al universo de personas ligadas con el Estado".<sup>6</sup>

Con una clara distinción del régimen laboral frente al disciplinario, Gabriel Ortiz Reyes, nos dice que éstos deberes, al poder ser exigidos a los servidores públicos dentro de los límites autorizados por la ley, subsisten de manera genérica respecto a todos los otros que derivan inmediatamente o son propios del nombramiento y/o contrato de trabajo, y tiende al correcto desarrollo de estos últimos. Esta circunstancia finalmente deriva de la concurrencia, en el régimen jurídico de las relaciones del servidor público, de una orden de sujeción a la autoridad de la Administración Pública Federal, y de un contenido prestacional regido por el Derecho Laboral.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup>Dalgadillo Gutiérrez L. H. y Lucero Espinosa M. Compendio de Derecho Administrativo. 4ª Edición. Edit. Porrúa, S.A., México 1997, pág. 186.

<sup>6</sup>Ibidem, pág. 80.

<sup>7</sup>Idem, pág. 81.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En cuanto al concepto de responsabilidad, ha sido objeto de muchas controversias entre los juristas. Existen innumerables teorías que explican sus fundamentos y alcances; prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que "responsabilidad" constituye un concepto jurídico fundamental, sin embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso. "Responsabilidad" se usa en el discurso moral y religioso, así como en el lenguaje ordinario.

La palabra "responsabilidad" proviene de responderá que significa "inter alia", "prometer", "mercer" o "pagar". Así, responsalis, significa: el que responde (fiador). En un sentido más restringido, responsum, (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien. "Responderé se encuentra estrechamente relacionado con respondero, la expresión solemne en la forma de la stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación, así como con sponsio, palabra que designa la forma más antigua de obligación".<sup>8</sup>

Por otro lado, a la expresión "responsabilidad" también se le define como : "la obligación de reparar o satisfacer por sí o por otro, cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero. A su vez, al responsable se le conoce como el que está obligado a responder o satisfacer por algún cargo"<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>Tamayo y Salmoran, Rolando. Antología para la Actualización de los Profesores de Enseñanza Media Superior. 5ª Edición, Edit. Porrúa, S.A., México 1999, pág. 17.

<sup>9</sup>Ibidem. pág. 18.

A la responsabilidad en términos generales la podemos definir como : "La obligación que tiene un sujeto de responder por su conducta ilícita".

El significado jurídico de este término se contrae al de deuda y éste a su vez, implica obligación de pago, consecuencia de un delito, una falta o daño, cuya naturaleza podría ser de diversas maneras como sería la penal, civil, administrativa, política y laboral.

Para efectos de este trabajo, la responsabilidad implica el resarcimiento de un daño causado al Estado por sus Servidores Públicos, con motivo del desempeño de sus funciones o del ejercicio de las facultades que les han sido atribuidas.

El Licenciado Antonio Martínez Báez, desde el punto de vista jurídico señala que: "Cuando el Servidor Público no cumple con la norma jurídica que conlleva su comparecencia, sus atribuciones, el acto antijurídico no se le imputa al Estado, sino se le imputa a la persona del Servidor, como agente de violación, imputándole al agente que realizó el acto antijurídico, la reparación del perjuicio ocasionado al particular o al servicio."<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Idem, pág. 123.

#### 1.4. Responsabilidad Administrativa en que incurre el Servidor Público.

La responsabilidad administrativa debe ser entendida como una obligación que nace como consecuencia del incumplimiento de un deber. El Estado tiene una serie de obligaciones derivadas de su naturaleza, fines y objetivos y consecuentemente su incumplimiento da lugar a la obligación de responder.

La responsabilidad administrativa, en este sentido, abarca a todos los sujetos que tengan la calidad de servidores públicos, independientemente de la naturaleza de sus cargos o de los órganos de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal en que se encuentren ubicados.

La responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.<sup>11</sup>

El sistema de responsabilidades administrativas parte de un catálogo general de deberes comunes a todos los servidores públicos que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también denominado "Código de Conducta Ético en el Servicio Público" el cual consideramos necesario su transcripción para que el lector tenga un concepto más amplio de cuales son las obligaciones de todo servidor público:

"Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que

---

<sup>11</sup>Tamayo y Salmoren, Rolando. Ob. Cit., pág. 38.

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, 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 se lean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que está 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 u omisión 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 inferiores 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 lo suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

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

"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 servicios 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 aquellos 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 hayan 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

TESIS CON  
FALLA DE OFICIO

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 sus función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

"XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indobidamente 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 XIII;

"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 aquella 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."<sup>12</sup>

Este registro de deberes constituye la cristalización de los principios que orientan la función pública y al mismo tiempo determina la relación de sujeción de los Servidores Públicos al Estado, estableciendo la situación de privilegio de los órganos e instituciones del mismo sobre la conducta de los individuos a su servicio y el deber de éstos de ejercer sus potestades."

De lo anterior, se desprende que todo individuo derivado de su posición jurídica de servidor público que desempeña un empleo, cargo o comisión se encuentra sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; resultando que ante el incumplimiento de éstos los hace de sujetos de responsabilidad administrativa.

Una vez analizada de manera genérica a la Administración Pública Federal, y habiendo establecido su ubicación dentro del Estado, enfocaremos nuestro estudio en especial a los Servidores Públicos que desempeñan dicho empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, por ser sujetos de responsabilidades en el Servicio Público, señalando que las responsabilidades en que pueden incurrir son varias y distintas por su naturaleza o esencia, así como por las correspondientes consecuencias por el incumplimiento a tales responsabilidades. A lo que en primer lugar haremos previamente referencia

---

<sup>12</sup>Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ediciones Dolma, México 2001, págs. 548 a la 560.

al concepto "responsabilidad". Haciendo alusión que en el presente tema no se tocará la responsabilidad en que pueden incurrir los Servidores Públicos que tiene un empleo, cargo o comisión en el Poder Legislativo y Poder Judicial.

Ahora bien, de acuerdo con las reformas al Código Civil para el Distrito Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, se ha aplicado el concepto de daño y así tenemos que el artículo 1916 del referido ordenamiento dispone que:

"Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegalmente la libertad o la integridad física o síquica de las personas.

"Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo, tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus Servidores Públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928 todos ellos del presente Código."<sup>13</sup>

Por otro lado, el sistema Constitucional de la responsabilidad de los Servidores Públicos, implantado por la reforma a la Carta Magna, con su subsiguiente Ley

---

<sup>13</sup> Código Civil para el Distrito Federal, Edit. Sista, S.A. de C.V., México 2001, pág. 139.

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; ambas, reformadas en el mes de diciembre de 1982, se refirió al señalar las distintas responsabilidades y a ordenar que ese sistema también se adopte por los Estados miembros de la Federación mediante las correspondientes leyes de responsabilidades de sus respectivos Servidores.

Consideramos que las responsabilidades de los Servidores Públicos tienen su origen o nacimiento de manera genérica en la incorporación al cargo público, pudiendo ser de nombramiento, elección, contratación, designación y de manera especial desde el punto de vista político en la formalidad de la protesta de obedecer u observar, de guardar la Constitución Política y los ordenamientos jurídicos que deriven de esa norma suprema. Formalidad que es requerida previamente al acto inicial de cualquier función pública que se desempeñe, esa protesta solemne tiene el sentido y el valor profundo de sujetar al Servidor Público, de manera permanente y mientras esté en ejercicio del cargo, a una responsabilidad que es inherente, coexistente a su encomienda pública; la obligación jurídico-política a cargo de todo Servidor Público, de cumplir con la Constitución y las normas que integran el ordenamiento jurídico estatal; la obligación asumida por la promesa que la contiene, se actualiza en el régimen constitucional, que ya configura un sistema integrado de muy diversas o diferentes responsabilidades, entre las cuales se incluye la muy amplia serie de aquellas calificadas como administrativa, penal o civil, señalando que el tipo de responsabilidad política, es la que surge de la potestad que rinde el Servidor

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Público, ya que es independiente del nacimiento de las responsabilidades administrativas, civiles, penales y hasta en un momento dado de la laboral.

Establecido ya el concepto de responsabilidad, pasaremos a delimitar quienes son los sujetos que pueden ser objeto de responsabilidad en el Servicio Público.

Tomando como base el texto de nuestra carta magna en su artículo 108, podemos señalar que son: sujetos de responsabilidad de manera genérica los Servidores Públicos, y como tales se comprende a los Representantes de Elección Popular; a los Miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal; los Funcionarios y Empleados; y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

Conforme al propio texto Constitucional, el Presidente de la República, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no señala los actos que constituyen traición a la patria, ni tampoco establece cuales son los delitos graves del orden común a que se refiere el precepto Constitucional; sin embargo estos aspectos se encuentran contemplados en el Código Penal para el Distrito Federal.

Igualmente son sujetos de responsabilidades los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

Además serán sujetos de responsabilidad aquellos Servidores Públicos que precisen las Constituciones Estatales y que desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Independientemente de los Servidores Públicos que la Constitución establece como sujetos de responsabilidad, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 2º los amplía, pudiendo considerarse como una limitación a la amplitud del precepto Constitucional. En el artículo 108 de la Constitución quedan comprendidos todas aquellas personas que formen parte de los Órganos del Estado, Dependencias y Entidades; en cambio la Ley de la materia; al agregar que se apliquen o manejen recursos económicos del Estado, implica una limitación en el ámbito personal, ya que no puede considerarse que todo Servicio Público maneje o aplica recursos económicos del Estado.

Por lo que en el presente trabajo de tesis nos abocaremos única y exclusivamente a los Servidores Públicos que se desempeñen dentro de la Administración Pública Federal.

Conforme al texto del artículo 109 constitucional, los Servidores Públicos pueden ser sujetos de tres tipos de responsabilidades, política, penal y administrativa; asimismo, el ámbito en que se ven inmersos, los Servidores Públicos pueden ser sujetos de responsabilidad civil.

Aunado a lo anterior, el maestro Luis Humberto Dolgadillo señala el siguiente criterio para establecer los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los Servidores Públicos.

Cuando los Servidores Públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurrir es penal y por lo tanto les serán aplicadas disposiciones y los precedentes de esa naturaleza; cuando realizan funciones de Gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales del buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política, y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que sus estatutos les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad federal, refiriéndonos al caso concreto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y en particular al Órgano Interno de Control o Contraloría Interna; cabe mencionar que dentro de estas últimas, lo integran las Áreas de Quejas, Responsabilidades y Auditoría.

### 1.5. Obligaciones y Principios de los Servidores Públicos.

Es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos en su Título Tercero denominado de la "Responsabilidades Administrativas" resuelve una omisión que exista en nuestra legislación e implica un cambio sustantivo

diametralmente diferente a la anterior Ley Federal de Responsabilidades, pues entre otras cosas, establece las obligaciones que tendrá todo Servidor Público para salvaguardar los siguientes principios en el desempeño de su empleo, cargo o comisión: legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La ley de referencia enuncia los principios éticos y obligaciones que deben salvaguardar los Servidores Públicos. (éstos se encuentran sujetos a la valoración de la Autoridad Administrativa quien subjetivamente determinará cuando una conducta los está infringiendo).

A continuación se analizarán los valores éticos que hemos señalado:

**LEGALIDAD:** De acuerdo con este principio jurídico, el Servidor Público debe actuar con estricto apego a la Ley puesto que la legalidad en el ejercicio de la función pública, además de responder a un interés particular, responde a un interés general. Por lo tanto, si la actuación de un Servidor Público lesiona el ejercicio de la función pública, se hará acreedor a una sanción, independientemente de que afecte o no en forma directa la esfera de derechos de algún particular.

**HONRADEZ:** Este valor ha sido permanentemente exigido a quienes se encuentran en ejercicio del Poder Público, particularmente respecto del manejo de los recursos del Estado, ya que tradicionalmente se han encontrado manifestaciones contrarias a él, que lesionan la confianza puesta en los funcionarios.



Sin embargo, su contenido va más allá del aspecto económico, puesto que ésta se impone como norma general en la conducta del Servidor Público, lo cual implica ajustar su actuación a principios morales que deben ser constantes en todo individuo.

**LEALTAD:** Este principio se refiere a la calidad de Servidor Público, lo que implica la entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la Nación; independientemente de intereses particulares, partidos políticos o sectas religiosas; se debe ser leal con la Institución Pública en la cual presta sus servicios.

**IMPARCIALIDAD:** El ejercicio de la función pública no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, por lo que toda la actuación de los Servidores Públicos debe ser realizada sin preferencias personales.

**EFICIENCIA:** Finalmente se establece como principio la correcta utilización de los recursos del Estado, que son los del pueblo, evitando su inadecuada aplicación, lo cual perjudicaría a la población.

Deduciendo que todo Servidor Público en ejercicio de sus funciones deberá utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente al fin para el cual se le proporcionan, pues su inadecuada aplicación redundaría en perjuicio de la función pública.

Estas constituyen en general, las obligaciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El incumplimiento a dichas

obligaciones dará origen al Procedimiento Administrativo Disciplinario a efecto de fincar la responsabilidad administrativa, por las obligaciones que haya infringido.

# CAPITULO 2

## CAPITULO 2

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES, PREVISTO EN EL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

### 2.1. Citatorio para la audiencia de ley.

El procedimiento administrativo de responsabilidades se inicia de oficio, cuando la Contraloría Interna del Instituto Nacional de Migración de acuerdo a las facultades que las leyes le otorgan y la competencia señalada en las mismas, realiza una auditoria, acta de visita o alguna acta de verificación.

Cuando se inicia por motivo de una queja o denuncia, la cual es presentada por la ciudadanía, se deben practicar todo tipo de diligencias por parte del Órgano Interno de Control para determinar si existe presunta responsabilidad administrativa del servidor denunciado, debiendo informar al quejoso de todos y cada de los actos procesales practicados por la autoridad administrativa.

El procedimiento de queja o denuncia tiene como finalidad, atender al ciudadano. Se deben tener en cuenta en todo momento que no ratificar la queja o denuncia no es un elemento para archivarla, ni tampoco la falta de pruebas que no haya proporcionado el quejoso, en virtud de la facultad para actuar de oficio por parte de la autoridad.

La citación es un llamamiento judicial hecho a persona determinada para que comparezca a un juzgado o tribunal, en día y hora que se señale para realizar alguna diligencia o tomar conocimiento de una resolución o reclamación susceptible de afectar sus intereses.

En razón de lo anteriormente señalado, el citatorio para la audiencia de ley se encuentra prevista en el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el medio legal por el cual la Contraloría Interna en el Instituto Nacional de Migración hace del conocimiento del servidor público las irregularidades que le atribuyen por lo mismo, cuando se le notifica se inicia formalmente el procedimiento administrativo de responsabilidades, el cual deberá contener los siguientes requisitos:

- 1.- Lugar y fecha en que se emite, así como el número de expediente en que se actúa.

- 2.- El marco aplicable por parte de la contraloría Interna del Instituto Nacional de Migración, ya que en todos los casos en que actúa una autoridad y en cumplimiento a una garantía constitucional, debe fundar y motivar sus actos, por tal motivo se debe individualizar los artículos de las Leyes, Reglamentos y Acuerdos que la facultan para ello.
- 3.- El lugar, fecha y hora en que se deberá practicar la audiencia, dicho plazo no deberá ser menor a cinco días hábiles ni mayor a quince entre la citación y la audiencia.
- 4.- El personal autorizado para practicar las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos.
- 5.- La expresión clara de la o las irregularidades que se le atribuyen al servidor público, para no dejarlo en estado de indefensión, es decir, el servidor público debe saber en forma completa las irregularidades administrativas que se le atribuyen para que pueda preparar sus argumentos tendentes a aclarar, desvirtuar o solventar dichas irregularidades.
- 6.- El señalamiento de la normatividad infringida la cual establece las obligaciones que incumplió el servidor público.
- 7.- El derecho a ofrecer pruebas, es importante este señalamiento en virtud de que forma parte de una garantía constitucional.
- 8.- El derecho de formular alegatos, los cuales podrá expresar por sí mismo o por medio de un defensor el cual no necesariamente tendrá que ser abogado.

9.- El derecho de consultar el expediente administrativo formado por las irregularidades señaladas, para que pueda preparar debidamente su defensa.

10.- El señalamiento de que el compareciente se deberá presentar con identificación oficial vigente con fotografía.

11.- El apercibimiento legal, consistente en que de no comparecer a la referida audiencia se le tendrá por no presentado y por precluido su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como el de señalar domicilio para que se hagan las notificaciones personales dentro de la población en que tendrá verificativo la audiencia de ley.

12.- El nombre y la firma del Titular del Área de Responsabilidades o del Titular de la Contraloría Interna en el Instituto Nacional de Migración, requisito que da la certeza jurídica de que se trata de una autoridad competente en el momento de la emisión del citatorio.

13.- Se deberá notificar dicho oficio citatorio al Titular de la Dirección Jurídica del Instituto Nacional de Migración para que nombre a un representante de la entidad, tal y como lo prevé la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como podemos ver, el oficio citatorio es el cimiento, fundamento y motivación por el cual se hace saber al servidor público las irregularidades

administrativas mediante las que únicamente se resolverá y se sancionará, en caso que no sean desvirtuadas dichas irregularidades imputadas.

## 2.2. Audiencia de ley.

Como ya ha quedado señalado, la fecha de la audiencia para la cual se cito al presunto responsable, misma que ha sido debidamente señalada en el oficio citatorio, deberá celebrarse cinco días después y antes de quince días hábiles entre la fecha de la notificación y la celebración de la audiencia.

Del desahogo de la garantía de audiencia se levantará acta circunstanciada con dos testigos de asistencia, diligencia que consta de las siguientes etapas procesales:

- a. El levantamiento del acta se deberá de iniciar con la fecha, hora y el lugar en la que se lleva a cabo.
- b. Se deberán dejar asentados los nombres del funcionario que lleva a cabo la diligencia, el del presunto responsable, el de los dos testigos de asistencia que intervienen en ella, así como del representante que tenga a bien nombrar el Titular del Área Jurídica del Instituto Nacional de Migración.



c. Se deberá protestar al presunto responsable para que se conduzca con verdad y apercibido de las penas, además deberá quedar plenamente identificado.

d. La designación del abogado defensor o persona de su confianza que represente al presunto responsable dentro de la audiencia y hasta la conclusión del procedimiento administrativo de responsabilidades.

e. Se deberá señalar el número de oficio citatorio al cual se le está dando cumplimiento, así como tomar los generales del presunto responsable, los cuales consisten en nombre completo, estado civil, origen, domicilio particular, grado de escolaridad, Delegación Regional o Local a la cual esta adscrito actualmente y no en la que ocurrieron las irregularidades materia del procedimiento administrativo de responsabilidades, registro federal de contribuyentes, antigüedad dentro del Instituto Nacional de Migración y sueldo que percibe mensualmente.

f. Se describen las irregularidades por las cuales se está iniciando el proceso administrativo de responsabilidades.

g. Se procede a darle el uso de la voz al presunto responsable o a su defensor en caso de que presente al mismo para que manifieste lo que a su derecho convenga, debiéndose asentar textualmente en el acto todo lo que exprese.

h. Asimismo, podrá el personal encargado de desahogar la audiencia, interrogar al presunto responsable sobre los actos u omisiones que le llevaron al procedimiento antes citado, con fundamento en los artículos 146 y

180 del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria en materia administrativa.

i. Dentro de la misma diligencia de garantía de audiencia, y una vez que el servidor público ha expresado lo que a su derecho conviene y ha sido interrogado por la autoridad administrativa, se abre la etapa de pruebas, para que el compareciente ofrezca todas las pruebas que considere pertinentes, las cuales de acuerdo al artículo 206 del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria en materia administrativa puede ser: "la testimonial, los documentos públicos o privados, los dictámenes periciales, el reconocimiento o inspección judicial, las fotografías y en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia y las presunciones"<sup>14</sup> El presunto responsable tiene derecho a ofrecer todo tipo de pruebas, siempre y cuando estén relacionadas con las irregularidades administrativas que se le atribuyen y no vayan en contra de la moral ni el derecho. La Contraloría Interna en el Instituto Nacional de Migración tiene la obligación de recibir todas las pruebas ofrecidas por el servidor público.

j. El presunto responsable o su abogado defensor una vez que ofreció sus pruebas tiene el derecho de verter los alegatos que considere necesarios para el desvirtuamiento de las irregularidades imputadas por parte de la Contraloría Interna en el Instituto Nacional de Migración en el oficio citatorio.

---

<sup>14</sup> Código Federal de Procedimientos Penales, Edit. Sista, México 2001, pág. 18.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

k. Una vez que el presunto responsable ha ofrecido sus pruebas y vertidos sus alegatos, se procede por parte del Órgano de Contraloría Interna en el Instituto Nacional de Migración a acordar respecto a las pruebas ofrecidas, admitirlas o desecharlas desde el momento y en su caso si se han ofrecido las pruebas pericial, testimonial y/o reconocimiento o inspección judicial, siempre y cuando estén ofrecidas conforme a las reglas establecidas por el Código Federal de Procedimientos Penales, el Órgano interno deberá señalar día y hora para su desahogo, teniendo la obligación de llevar a cabo el desahogo de las mismas, así como tener por admitido el domicilio que señaló el presupuesto responsable para oír y recibir todo tipo de notificaciones, las personas que podrán recibir las mismas y en caso de que el servidor público no señalare domicilio deberá hacerse efectivo el apercibimiento indicado en el oficio citatorio.

l. Se deberá asentar la hora y fecha en que se da por concluida la diligencia, firmando al margen de todas las hojas los que intervinieron en ella, entregándosele tanto al servidor público como al representante del Instituto Nacional de Migración copia de la misma.

Cabe señalar que necesariamente se tendrá que cubrir estos requisitos, toda vez que en caso de no hacerlo, desde luego, se estaría violando la garantía de audiencia al probable responsable, además de algunas otras irregularidades en su perjuicio, por otra parte, es oportuno dar a conocer los detalles de la imputación que se le hace al servidor público, porque como ya lo hemos

comentado estaríamos enfrentando un serie de perjuicios en contra de dicho servidor.

### 2.3. Cierre de Instrucción.

El auto de cierre de instrucción, es el medio por el cual el Órgano de Contraloría Interna en el Instituto Nacional de Migración, manifiesta que se han desahogado todas y cada una de las pruebas ofrecidas y admitidas durante la secuela procedimental y que no existe diligencia pendiente por practicar, por lo que se deberá emitir la resolución que conforme a derecho proceda, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de la emisión del mismo, tal y como lo prevé la fracción II del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que la letra dice:

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

"II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico"

La notificación del presente acuerdo se hace por medio de rotulón el cual se encuentra dentro de las oficinas del Órgano de la Contraloría Interna.

Es importante advertir que en caso de que se haya dictado la sentencia correspondiente, deberá ser notificado el probable responsable de ella, toda vez que si fue condenado, este podrá recurrir la sentencia de que se trata, a través de los medios de impugnación correspondientes, por otro lado, en caso de no ser debidamente notificado, entonces se encontraría en un completo estado de indefensión el servidor público condenado.

#### **2.4. Resolución Administrativa.**

La resolución administrativa la cual se emitirá por el titular del Órgano de Control Interno, a razón de estar facultado de acuerdo a lo previsto por el artículo 26 fracción III, punto I del Reglamento Interior de la Secretaría Interior de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el que a la letra establece:

"Artículo 26.- La Secretaría designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los delegados y subdelegados ante las dependencias de la Administración Pública Centralizada y sus órganos desconcentrados, así como ante la Procuraduría General de la República, y a

los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.

“Con el mismo propósito designará a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, en los términos a que se refiere el artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

“Las designaciones a que se refiere este artículo se realizarán de acuerdo a las siguientes bases:

“I...

“II.- Los comisarios públicos serán propietarios y suplentes, y representarán a la Secretaría ante los órganos de gobierno o internos de control de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

“1.- 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 deberá 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."15

Una vez señalado lo anterior, procedemos a mencionar los elementos tanto de forma como de fondo que debe contener dicha actuación procesal.

1.- Lugar y fecha en que se emite dicha resolución.

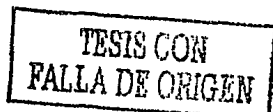
a).- **PROEMIO:** En este requisito se deben señalar todos aquellos datos que identifican plena y exhaustivamente el expediente que se va a resolver, como son: el número de expediente en el que se actúa, nombre del servidor público al que se le instruyó el procedimiento administrativo de responsabilidades, el registro federal de contribuyentes, cargo, puesto o comisión que desempeñaba cuando ocurrieron los hechos materia del procedimiento administrativo y la oficina a la cual estaba adscrito.

b).- **RESULTANDOS:** En este apartado o requisito formal de toda resolución, únicamente se señalan las etapas procesales contenciosas o administrativas por las cuales ha pasado el expediente que se va a resolver, es decir, solo se deberá señalar como se inició el expediente, y porque etapas procesales ha pasado hasta llegar al presente estado procesal, mismo que se va a resolver de acuerdo a los considerandos.

c).- **CONSIDERANDOS:** Este requisito formal de la resolución, ya en el momento de plasmarlos en dicho escrito, se convierte en el principal requisito de fondo, ya que como su nombre lo expresa en los considerandos se

---

15 Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Ediciones Delma, México 2001, pág. 264.



señalan todas aquellas consideraciones de derecho para tomar una determinación, es decir, si se absuelve o se sanciona al servidor público.

Los considerandos constituyen la parte fundamental de la resolución, pues deben expresar exhaustivamente todas aquellas argumentaciones jurídicas y de hechos, que se desprenden de todas y cada una de las constancias que existen en el expediente, y que motivan la determinación jurídica que se va a plasmar en la propia resolución.

Con la expresión de los considerandos, se debe cumplir con la obligación que la Constitución le impone a las autoridades de fundar y motivar todos sus actos, y mucho más una resolución, ya que si no se expresan exhaustivamente todas y cada una de las conductas y de los hechos que se desprenden de las constancias que obran en el expediente, se estará violando en perjuicio del servidor público, su garantía individual de que todo acto de autoridad que le cause molestia o que le prive de sus bienes o derechos, deberá estar debidamente fundado y motivado.

d). RESOLUTIVOS: Este requisito formal es el último que se plasma en la resolución, pues constituye concretamente la determinación de la autoridad, y que ya se encuentra exhaustivamente fundada y motivada en los considerandos.

En los puntos resolutivos se plasma concretamente si un servidor público es responsable o no de las irregularidades administraciones que se le atribuyeron, y se señalan las sanciones que se le imponen, o en su caso, que



no ha lugar de imponer ninguna sanción administrativa, por supuesto la orden para que se notifique a los que legalmente les corresponde.

2.- Nombre y firma del titular del Órgano Interno de Contraloría Interna en el Instituto Nacional de Migración, este requisito formal también es importante que se cumpla, para efectos de que se pueda verificar, el que la autoridad cumple con la garantía individual de los gobernados, de que todo acto de molestia o de privación de los derechos del gobernado debe ser emitido por autoridad competente.

Una vez que ha sido firmada esta por parte del Titular del Órgano de la Contraloría Interna en el Instituto Nacional de Migración, se procede a notificar a:

I.- Al servidor público;

II.- Al Titular de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, toda vez que si la resolución que se emitió comprende alguna sanción ésta deberá ser registrada en el Registro de Servidores Públicos Sancionados que se encuentra en la mencionada dirección, lo anterior en atención a lo señalado por el artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice:

"Artículo 68.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias el procedimiento al que se refiere este Capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderán las

secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación”<sup>16</sup>

1.- Al titular del Instituto Nacional de Migración;

2.- al titular de la Administración Local de Recaudación en caso de que se haya determinado imponer la sanción económica, para que haga efectivo de acuerdo a sus facultades el procedimiento económico-coactivo.

## 2.5. Sanciones Administrativas.

Desde el punto de vista de nuestro derecho positivo, encontramos que la Ley Federal de Responsabilidades prevé seis diferentes sanciones en materia disciplinaria, las cuales enuncia en su artículo 53, sin que de su texto pueda derivarse una determinada prelación para su imposición, por lo que podemos establecer que, de acuerdo con las características de la infracción, el Órgano de Contraloría Interna en el Instituto Nacional de Migración, puede imponer cualesquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundado y motivando su determinación.

## APERCIBIMIENTO

De acuerdo con la enciclopedia Jurídica Omeba, el apercibimiento se identifica como una prevención especial, como advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indobida “. . . es una media

---

<sup>16</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos, Ediciones Delma, México 2001, pág. 567.

preventiva, que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o ilicitud y aún la inmoralidad de la misma, en la esfera del derecho"<sup>17</sup> se acostumbra a considerar el apercibimiento como la segunda de las sanciones de ese carácter, después de la amonestación, y conjuntamente con la prevención. Sin embargo, ésta es más leve en su aplicación general.

Conforme al diccionario de la lengua Española, para la Real Academia el sentido jurídico de esta voz consiste en "hacer saber a la persona citada, emplazada o requerida, las consecuencias que seguirán determinados actos u omisiones suyas"<sup>18</sup>.

En nuestro sistema disciplinario, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no define ni el concepto ni el contenido de esta sanción, y los Códigos de Procedimientos Federal y del Distrito Federal, solo la mencionan como corrección disciplinaria, sin referencia a su contenido, por lo que es necesario recurrir al Código Penal Federal, que en su artículo 43 dispone que:

"Artículo 43. El apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está a disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente"<sup>19</sup>.

---

17 Delgadillo Gutierrez, L. H. Ob. Cit. pág. 116.

18 Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Edit. Larousse, México 2000, pág. 189.

19 Código Penal Federal, Edit. Raúl Juárez Carro, S.A. de C.V., México 2001, pág. 129.

De la disposición transcrita podemos derivar que el apercibimiento es una llamada de atención a quien ha incurrido en falta, para que no la vuelva a cometer.

El apercibimiento es uno de los modos de manifestarse, la facultad disciplinaria que corresponde a los titulares del poder jurisdiccional para mantener el orden y buen gobierno de sus respectivos tribunales. Sobre este particular enseñaba en su curso el profesor Eduardo J. Coutere, según refiere Enrique Vescovi, que "ese poder de disciplina no es otra cosa que, una facultad de mando y de gobierno realizada con el objeto de mantener normal regularmente el funcionamiento del servicio público en la parte que le es confiado"<sup>20</sup>

Por lo que podemos concluir que el apercibimiento es una corrección disciplinaria a través de la cual el Órgano de Control Interno en el Instituto Nacional de Migración advierte al servidor público de que se trate que haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto de que si no obedece, sufrirá una mayor sanción.

## AMONESTACION

El vocablo amonestación, se utiliza en el ordenamiento procesal mexicano con varios significados, ya que desde un primer punto de vista, se aplica como corrección disciplinaria, ya sea como simple advertencia (y en este sentido se confunde con el apercibimiento para que se guarde el debido orden

---

<sup>20</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit. pág. 180.

y compostura en las actuaciones judiciales), o bien como una represión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento; pero también, en una segunda perspectiva, se emplea como una exhortación para que no se repita una conducta delictuosa, y en esta dirección se utiliza al comunicarse al inculpado una sentencia penal delictuosa.

La amonestación también es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito. Esta corrección disciplinaria tiene origen en el Derecho Canónico, en donde se le identificaba como un remedio penal de índole preventivo a quien se halla próximo a cometer un delito o se sospecha que lo cometió.

Nuestra legislación procesal tampoco define esta figura; sólo la menciona el Código Penal Federal, que en su artículo 42 la enuncia de la siguiente manera: "La amonestación consiste en la advertencia que el juez dirige al acusado haciéndolo ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta manifestación se hará en público o en privado, según parezca prudente al juez"<sup>21</sup>

Del contenido de esta disposición se deriva que el propósito de la amonestación es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aunque también se le advierta que en caso de volver a realizar tal conducta ilícita, se le considerará como reincidente, como en el caso de apercibimiento.

---

<sup>21</sup> Código Penal Federal. Ob. Cit. pág. 129.

Por lo que podemos concluir, que la amonestación es una corrección disciplinaria que tiene como objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en una medida por la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

## SUSPENSION

Dentro del capítulo III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace referencia a la suspensión, como la sanción por la comisión de infracciones, y a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo del procedimiento administrativo de responsabilidades, por lo que podemos diferenciar entre estas dos figuras, ya que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente.

Conforme a la fracción III del artículo 53 y 56 fracción I de la Ley, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo no menor de tres días, ni mayor de tres meses, en tanto que la suspensión temporal, se menciona como una medida dentro del procedimiento administrativo de responsabilidades, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del Servidor Público, se le deberá restituir el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Conforme a la fracción IV del artículo 64 de la multicitada ley, que regula el procedimiento administrativo de responsabilidades, y que a la letra dice: "En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará expresamente esta salvedad.

"La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los Servidores Públicos"<sup>22</sup>

Por tanto, aunque ambas suspensiones son temporales, sólo podemos considerar como sanción a la suspensión lisa y llana, de tres días a tres meses, que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo, ya que la suspensión temporal solo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones en el procedimiento.

---

<sup>22</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Op. Cit. pág. 566.

La suspensión es considerada como el impedimento temporal en el ejercicio del que se desempeñaba a la época de la perpetración del delito.

Por lo que podemos concluir que, la suspensión es la sanción administrativa que prohíbe a un servidor público que realice sus funciones por un tiempo determinado.

## DESTITUCION

Según se desprende del Instituto de Investigaciones Jurídicas que: "La destitución es considerada como la cesación definitiva en el ejercicio de una función o empleos"<sup>23</sup>

Así, el Diccionario de la Lengua Española considera la destitución como "desposeer a alguien de su empleo o cargo"<sup>24</sup>

Para Quintana Matos la destitución consiste en "la separación definitiva del funcionario de la Administración Pública Nacional, por decisión de la máxima autoridad administrativa del órgano respectivo"<sup>25</sup>

Por lo anterior, podemos considerar que la destitución es la sanción administrativa mediante la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de ley.

---

23 Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. p. 1719

24 Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Op. Cit. p. 218

25 QUINTANA MATOS, A. La Carrera Administrativa, Edit. Jurídica Venezolana. Caracas 1999. p. 112



Para la aplicación de esta sanción la fracción II del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, establece que:

"Artículo 56. Se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.

"I . . .

"II . . .

"III . . .

"IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico"<sup>26</sup>

## SANCION ECONOMICA

Es la multa que la autoridad administrativa o judicial impone al servidor público con la finalidad de reparar el daño a la Hacienda Pública Federal, si no existió éste, entonces la de punir al servidor público responsable mediante el sacrificio de parte de su riqueza.

En los términos del artículo 113 Constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores

---

<sup>26</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Op. Cit., pág. 564.

públicos 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 II del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Una vez determinados el daño patrimonial o perjuicio ocasionado al Instituto Nacional de Migración por parte del servidor público, el Órgano de control Interno en la resolución atenderá lo previsto por el artículo 55 de la Ley sustantiva que a la letra dice: "Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

"I.- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y

"II.- El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el distrito Federal al día del pago de la sanción.

"Para los efectos de esta ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal"<sup>27</sup>

Una vez que es emitida la resolución por parte del Órgano de control Interno en el Instituto Nacional de Migración, procederá a notificarla al Servicio de

---

<sup>27</sup> Ibidem, pág.. 563.

Administración Tributaria, para que de acuerdo a sus facultades proceda al cobro del crédito fiscal en atención a lo previsto por el artículo 75 tercer párrafo que establece que: "las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia"<sup>28</sup> Así como a las reglas establecidas mediante el oficio circular número SP/1007005/98 publicado en el diario Oficial de la Federación el quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, por el cual la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo da a conocer los Lineamientos y Procedimientos para el control, Seguimiento y Cobro de las Sanciones Económicas, Multas y Pliegos de Responsabilidades.

## INHABILITACION

La inhabilitación es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por la autoridad administrativa o por la autoridad judicial.

La sanción de inhabilitación para desempeñar empleo, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el Título Cuarto de la Constitución Federal, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

---

<sup>28</sup> Idem, pág. 569.

Asimismo, el propio artículo 53 de la multicitada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula en que forma se va a aplicar la sanción de inhabilitación siendo de la siguiente manera:

"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, y;

"VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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

"para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o

entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

"La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado."<sup>29</sup>

## 2.5. Medios de Impugnación.

Ahora bien, el servidor público sancionado tendrá la posibilidad de interponer recurso de revocación ante la misma autoridad que lo sancionó o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa siendo común que este Tribunal emita resolución favorable al servidor público ya que la mayoría de los casos existen violaciones al procedimiento y esto se da por constituirse en juez y parte la Contraloría Interna, esto es, hará las veces de investigador, defensor del acusado y órgano de resolución, por lo que generalmente al emitir su resolución está viciada de parcialidad hacia el quejoso o denunciante, ya que más que un órgano preventor se ha convertido en un órgano inquisitor, esto es más importante para la contraloría, el número de sancionados, que la disminución en las quejas o denuncias no cumpliendo así con la finalidad para la que fue creada desvirtuado su naturaleza.

---

<sup>29</sup> Idem, págs. 563 y 564.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El procedimiento para la revocación podrá suspender la ejecución de la resolución recurrida como así lo solicite el promovente pero tratándose de sanciones económicas se tendrá que hacer en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; no se deberá suspender la resolución cuando la suspensión traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que violen las obligaciones de los servidores públicos.

El término para interponer los recursos a que hemos hecho mención será de quince días hábiles; ante la propia autoridad a partir de que es recibida la notificación; y de cuarenta y cinco días hábiles cuando se impugne ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, asimismo la resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnabile ante el mismo Tribunal.

Las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que sean absolutorias podrán ser impugnadas por la Secretaría de contraloría o por la autoridad que sancionó.

# CAPITULO 3

## CAPITULO 3

### INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION

#### 3.1. Estructura Orgánica.

Por una parte, las áreas para la atención del servicio migratorio se estructuran con un criterio funcional-geográfico de carácter territorial, con el objeto de atender con toda oportunidad la demanda en materia migratoria, abatir el rezago y eliminar inercias perniciosas; asimismo se consideraron las diferentes características que se presentan en los flujos migratorios de la frontera sur, en relación con la frontera norte.

Por otra parte, se consideraron áreas globalizadoras para la planeación, el control y la modernización de los servicios migratorios, así como para la concertación y la vinculación con instrucciones y organismos públicos y privados con el propósito de asumir con un criterio integral el problema migratorio y diseñar políticas y programas que coadyuven al mejoramiento de los servicios migratorios.

Se trata además de una estructura que propicia mayores índices de eficacia y oportunidad en la prestación de los servicios, por lo que cada área se constituyó con tramos de control adecuados y un criterio de máxima racionalidad.



El mayor peso de la estructura se concentra en dos áreas sustantivas que son la coordinación de regulación de estancia y la de control de migración, en ambas, se da énfasis a la prestación del servicio, atención a las características migratorias del extranjero con el propósito de especializar y agilizar la atención y el servicio.

El Instituto Nacional de Migración cuenta con un Consejo Directivo, Consejo Técnico, Coordinación Jurídica, Coordinación de Control de Migración, Coordinación de Relaciones Interinstitucionales e Internacionales, coordinación de Delegaciones, Coordinación de Planeación e investigación coordinación de Administración, Comunicación Social, Delegaciones Regionales, mismos que tienen las siguientes atribuciones:

#### **CONSEJO DIRECTIVO:**

1. Aprobar el proyecto del programa del presupuesto anual del Instituto;
2. Nombrar al Secretario Técnico del Consejo;
3. Aprobar los proyectos de manuales de organización, procedimientos y servicios correspondientes al Instituto;
4. Evaluar y, en su caso aprobar los informes periódicos que rinda el Comisionado, sobre la gestión del órgano administrativo.

#### **CONSEJO TECNICO:**

1. Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de

No inmigrantes en lo relativo a turistas, transmigrantes, visitantes, ministros de culto y asociados religiosos, asilados políticos, refugiados, estudiantes, visitantes distinguidos, locales, provisionales y corresponsales;

2. Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de inmigrante en lo relativo a rentistas, inversionistas, profesionales, cargos de confianza, científicos, técnicos, familiares, artistas y deportistas y asimilados;
3. Resolver con relación a las solicitudes de trámite y la calidad de inmigrado.

#### COORDINACION JURIDICA:

1. Intervenir en los asuntos de carácter legal en que tenga injerencia el Instituto y emitir opinión respecto a la consulta que en materia jurídica formulen los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración;
2. Proponer los proyectos de leyes, decretos, reglamentos, convenios, acuerdos y circulares que sean de la competencia del Instituto;
3. Formular las denuncias y querellas que legalmente procedan a intervenir en los juicios de amparo;
4. Emitir opinión ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en los casos de naturalización y rendir los informes solicitados a la Comisión Nacional de Derechos Humanos;

5. Sustancia, conforme a las disposiciones legales aplicables, los recursos que interpongan los particulares contra actos y resoluciones del Instituto y, en su caso, proponer las resoluciones que procedan.

## **COORDINACION DE CONTROL DE MIGRACION:**

1. Vigilar el cumplimiento de la legislación aplicable en materia de migración por parte de los extranjeros que se internen, salgan o permanezcan en el país; aplicar las sanciones, expulsiones y otras medidas que procedan a los extranjeros que sea procedente;
2. Substanciar el procedimiento administrativo migratorio y dictar la resolución que en derecho corresponda.

## **COORDINACION DE RELACIONES INTERINSTITUCIONALES E INTERNACIONALES:**

1. Proponer y estudiar disposiciones, convenios y tratados internacionales en materia migratoria y servir de enlace con los organismos homólogos al Instituto en otros países;
2. Coordinar las relaciones con las dependencias y entidades gubernamentales, así como con organismos y asociaciones académicas y civiles.

## **COORDINACION DE DELEGACIONES:**

1. Estudiar la problemática migratoria y administrativa de las Delegaciones Regionales del Instituto y en su caso, ejecutar las políticas que se acuerden en las áreas centrales sustantivas y administrativas de la Secretaría para ser aplicadas a las Delegaciones Regionales;
2. Proponer y supervisar la operación de la estructura migratoria regional, así como los mecanismos de enlace y operación entre las Delegaciones y las áreas centrales del Instituto y entre las propias Delegaciones

## **COORDINACION DE PLANEACION E INVESTIGACION:**

1. Proponer y, en su caso, coordinar la instrumentación, control y evaluación de los programas del Instituto Nacional de Migración y plantear las medidas necesarias para impulsar la modernización integral del mismo;
2. Investigar, analizar y realizar estudios de los fenómenos migratorios mundiales y nacionales, elaborar estadísticas e informes y proponer las políticas en la materia.

## **COORDINACION DE ADMINISTRACION:**

1. Proporcionar el apoyo administrativo a las áreas que integran el Instituto para la consecución de los objetivos y programas establecidos:

2. Administración y ejercer los recursos financieros asignados al Instituto, y aplicar directamente los asuntos generados de acuerdos con las disposiciones en la materia;
3. Proponer al Consejo Directivo y, en su caso instrumentar y aplicar políticas, lineamientos y normatividad en materia de reclutamiento, selección, inducción, nombramientos, contrataciones, prestaciones, remuneración, servicios, desarrollo y movimientos del personal del Instituto;
4. Administrar los recursos materiales y proporcionar los servicios, desarrollo y movimientos del personal del Instituto;
5. Administrar los recursos materiales y proporcionar los servicios generales que se requieren para la realización de los programas y proyectos encomendados al Instituto.

#### COMUNICACION SOCIAL:

1. Proponer y, en su caso, coordinar y evaluar la política de comunicación social del Instituto Nacional de Migración.

#### DELEGACIONES REGIONALES:

1. Ejercerán las atribuciones que expresamente les delegue el Comisionado del Instituto, ajustando su funcionamiento a las políticas, normas y lineamientos que dicte el propio Comisionado a través de las áreas centrales.

### 3.2. Funciones.

En el marco de estudio de la parte correspondiente a la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Migración, nos centraremos en parte a conocer los aspectos más importantes de la composición del Poder ejecutivo Federal, ya que sería difícil comprender la misión del citado instituto sin una explicación previa y sumaria de la organización de ese poder en el que se encuentra inmerso el Instituto Nacional de Migración.

Ahora bien, todo estado implica una realidad social y una rica variedad de correlaciones entre los factores históricos, sociales, económicos y normativos que moldean no sólo su organización y funcionamiento, sino también su marco legal.

Recordemos que la existencia de la organización jurídico-política que denominamos Estado, se manifiesta a través de gran número de actividades de diverso contenido, forma y propósito. En todo Estado de Derecho la actuación de sus órganos responde a planes y programas para la consecución de sus fines, mediante diversos mecanismos que van desde la estructura de las normas hasta la ejecución de actos concretos.

Para alcanzar este propósito fijado, el Estado actúa de muy diversas maneras y en bierzos campos. Esa forma de funcionar es lo que se conoce como las

funciones del Estado. La expresión "función" produce dificultad en su aprehensión, pero se puede precisar diciendo que es la forma en que la actividad del estado se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, que la forma de manifestación del Estado, de acuerdo con los principios de Montesquieu, sólo puede ser legislativa, ejecutiva y judicial. Teniendo así que el poder del Estado se expresa en esas tres formas, a través de los órganos que para tal efecto se han creado.

El Constituyente de 1917 consideró esta división de poderes para el Estado mexicano, quedando consagrada en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Estado para ejercer sus funciones considera prioritaria la creación de diferentes organismos a los cuales les son atribuidas diversas potestades directamente por la Constitución. Como se podrá observar el Estado se organiza en forma especial para cumplir sus fines a través de cada uno de los Poderes de la Unión, sin perjudicar que estas organizaciones realicen excepcionalmente la misma función, en lo que respecta a la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa, se instituye lo que se denomina Administración Pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses

generales y desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

De acuerdo con el régimen del Estado Federal Mexicano, la función administrativa se desarrolla también por los Gobiernos de los Estados, sin embargo, para esta parte del trabajo que presentamos únicamente nos abocaremos a la función administrativa que desarrolla el Poder Judicial Federal, en virtud de que en él se haya inmerso el Instituto Nacional de Migración.

La Administración Pública cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, funcionamiento y sus medios de control.

Esta forma de organización plantea la concentración de poderes en los órganos superiores ubicados en la cúspide de la estructura administrativa, de la cual el titular es el Presidente de la República, por lo que la función administrativa que ejerce el Ejecutivo de la Unión está atribuido originalmente a su titular.

Nuestra Constitución Política en su artículo 90 determina la existencia de Entidades Paraestatales en coordinación con el tercer párrafo del artículo



primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice: "Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal"

Ahora bien, el Instituto Nacional de Migración, órgano objeto del presente estudio, fue creado por decreto del ejecutivo Federal el 19 de octubre de 1997 y publicado en el diario Oficial de la Federación el mismo día de conformidad con las facultades que le confiere el artículo 89 fracción primera de nuestra Constitución Política.

El Instituto se constituyó como un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de gobernación, la existencia de este tipo de órganos administrativos dentro de la Administración Pública Centralizada, es reconocida en nuestra legislación en los siguientes términos: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia . . .", con facultades para resolver en razón de materia y territorio.

En un estudio sobre la desconcentración administrativa podemos entender por desconcentración aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma.

En las reformas administrativas que lleva a cabo nuestro Gobierno Federal, es notoria la adopción de la figura jurídica de la desconcentración de funciones, tal fue la consideración para la creación del Instituto Nacional de Migración.

La desconcentración puede ser política, administrativa o de ambas, la desconcentración política principalmente una transferencia de competencia que se ejerce en materia federal, las Entidades Federativas son un caso típico de las instituciones desconcentradas política y administrativamente.

La desconcentración administrativa se reduce a determinadas materias administrativas principalmente en la órbita del poder central, tal es el caso del Instituto Nacional de Migración, que atiende la materia de migración encargada del Poder Ejecutivo Federal.

La distinción entre desconcentración y descentralización radica en que mientras en la descentralización administrativa se crean personas morales a las que se transfieren determinadas competencias para ejercerlas con autonomía orgánica y técnica, que les permite una mejor libertad de acción, sin desligarse del poder central; en la desconcentración únicamente a un órgano inferior del poder central se les transfieren determinadas competencias en razón de territorio y materia de delicado contenido y técnica de manejo, con el objeto de dar celeridad a la atención de los asuntos, pero sin romper el vínculo con el poder central.

Los elementos y características del Instituto Nacional de Migración, el que se sitúa dentro de la centralización administrativa, debido a su dependencia directa de la Secretaría de Gobernación, la cual forma parte de la estructura centralizada del Poder Ejecutivo Federal.

La relación jerárquica de la Secretaría de Gobernación con el Instituto Nacional de Migración, se atenúa en virtud de que el titular de la Secretaría de gobernación preside del Consejo del referido Instituto, órgano supremo de decisión, sin embargo, esto no implica la limitación de su labor, más bien, se reserva la Secretaría amplias facultades de mando y vigilancia y competencia, impidiendo de tal modo que el Instituto Nacional de migración ocupe la cúspide de la jerarquía administrativa de la dependencia.

El Instituto Nacional de Migración no goza de autonomía económica, su sostenimiento corre a cargo del presupuesto de egresos de la Secretaría de Gobernación; los ingresos que capta por concepto de infracciones a la Ley General de Población son incorporados al patrimonio federal, por lo tanto, carece de patrimonio propio.

El delicado contenido de la materia migratoria y la técnica de su manejo, son otras de las justificaciones esenciales de creación del Instituto Nacional de Migración.

La competencia que ejerce el Instituto Nacional de Migración, se encuentra dentro de las facultades atribuidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública a la Secretaría de gobernación.

El instituto Nacional de Migración, tiene origen y regulación por decreto del 19 de octubre de 1993, conforme a la facultad que le es conferida al Ejecutivo Federal en el artículo 89 fracción I de nuestra Constitución Política.

En Instituto Nacional de Migración cuenta con delegaciones regionales en el interior de la república, quienes ejercen las atribuciones que expresamente les delega el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, ajustando su funcionamiento a las políticas, normas y lineamientos que dicta el Ejecutivo Federal.

Estas características orientan la desconcentración en forma vertical o central, llamada también interna o funcional, donde el órgano central superior, en este caso la Secretaría de Gobernación cede competencia en forma limitada y exclusiva o un órgano de inferior, siendo éste el Instituto Nacional de Migración, el cual forma parte de su misma organización centralizada.

Las consideraciones que dieron creación al Instituto son en virtud de las tendencias de los movimientos migratorios en el mundo indican que en los próximos años, este fenómeno constituirá uno de los desafíos más importantes de nuestro tiempo, con repercusiones en la vida interna de las personas.

Por ello se requiere un órgano con mayores facultades e instrumentos para reforzar el control de las fronteras de nuestro país, y desconcentrar las actividades del área responsable de la atención de estos asuntos, por lo cual es necesario modernizar las estructuras del Estado para garantizar nuestra soberanía en materia de población, mediante procedimientos, técnicas y equipos actualizados que permitan enfrentar con mayor eficacia los problemas vinculados dicho fenómeno.

La administración pública debe ser flexible y fácilmente adaptable a los crecientes y complejos problemas de la vida moderna, tal es el caso del incesante flujo migratorio derivado de la globalización comercial y de los problemas económicos, políticos y sociales que enfrenta el mundo de hoy, ante esta situación resultó acertado facultar a una institución que resolviera los asuntos de la materia migratoria, para que con el conocimiento directo de los problemas que de ella se derivan descargue la acumulación de los asuntos al poder central, ofreciendo una atención que se traduzca en rapidez, economía y responsabilidad.

La desconcentración administrativa es un procedimiento que se inicia en la administración pública, sin alcanzar la plenitud de su realización, sin embargo, si aparece como un elemento útil para aligerar la acumulación de asuntos en el poder central, con el beneficio del propio servicio público y de los particulares.

El progreso de la desconcentración de lograra cuando la reforma se funde en una ley administrativa acorde con su sistema general.

### 3.3. Importancia del Instituto.

El Instituto Nacional de Migración, tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios; así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal para la elaboración de la Política Migratoria Nacional, de acuerdo a las facultades que sobre asuntos migratorios se señalan para la Secretaría de Gobernación, en la Ley General de Población y su Reglamento y en las demás disposiciones aplicables.

El decreto que dio origen al Instituto Nacional de Migración, considera que México conduce sus relaciones con otros países de acuerdo con los principios normativos que históricamente han orientado su política exterior.

En materia de migración, ha sustentado sus acciones de regulación y control en políticas de amistad, cooperación y solidaridad internacional, adecuando sus objetivos y estrategias al proceso de globalización y a las prioridades del desarrollo social que les son inherentes.

En las últimas dos décadas, la dinámica demográfica nacional e internacional y la crisis económica e inestabilidad política en América Latina, has propiciado flujos migratorios que requieren de un órgano con mayores facultades e instrumentos para reforzar el control de las fronteras de nuestro país.

Aunado a lo anterior, la creciente complejidad de los fenómenos migratorios hace impostergable la necesidad de desconcertar las actividades del área responsable de la atención de estos asuntos, al tiempo que se propicia la consolidación de las bases de su transformación. La república mexicana tiene características geográficas que favorecen las migraciones económicas, tanto en la frontera norte como en el frontera sur, convirtiéndose así en un país de tránsito para inmigrantes centroamericanos, de origen asiático y de otras nacionalidades, lo cual ha impactado directamente la capacidad de los servicios, pues deben realizarse grandes esfuerzos para llevar a cabo acciones preventivas y operativas encaminadas a su control.

Por otra parte, cabe señalar que dentro de las funciones del Instituto Nacional de Migración se encuentran las siguientes:

Planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar los asuntos migratorios que le confieren a la Secretaría de Gobernación, La Ley General de Población y su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Coordinar y orientar, con base en las instalaciones y lineamientos que expida el Secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en materia migratoria.

Dirigir y supervisar los programas aplicados para la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas.

Definir sobre el otorgamiento y cambio de las calidades y características de No inmigrante y de inmigrantes, así como la declaratoria de inmigrado.

Controlar y resolver lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prorrogas de la documentación migratoria de los extranjeros.

Resolver la devolución de los depósitos que los extranjeros efectúen para garantizar las obligaciones que señale la Ley General de Población y su Reglamento.

Dirigir y coordinar lo relativo a las solicitudes de matrimonio de extranjeros con mexicanos e intervenir en los demás actos del estado civil en los que participen extranjeros.

Organizar y dirigir la expedición de certificados de legal estancia en el país para los efectos de matrimonio, divorcio o nulidad a los extranjeros.



Ordenar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las Delegaciones Regionales del Instituto.

Imponer las sanciones previstas por la Ley General de Población y su Reglamento.

Instruir las sanciones previstas por la Ley General de Población y su Reglamento.

Coordinar y supervisar la aplicación de los cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional.

Controlar y supervisar el movimiento operativo en materia de migración en las Delegaciones Regionales del Instituto.

Determinar y difundir las políticas migratorias que convengan al país.

Notificar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, todo arribo masivo de indocumentados al país, a fin de que esta institución presencie el operativo de repatriación correspondiente.

Establecer coordinación y vinculación con la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana y llevar el registro correspondiente.

Organizar y dirigir el Registro Nacional de Extranjeros y vigilar su permanente actualización.

Dirigir y supervisar los procedimientos del registro de los cambios de estado civil, domicilio, actividades y demás características relacionadas con los extranjeros.

Coordinar las investigaciones para saber si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlas ante las autoridades competentes.

Disponer lo necesario para asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población y su Reglamento.

Ejecutar el acuerdo que dicte el titular del ramo por el que se establezca o suprima un lugar destinado al tránsito internacional de personas.

Formular las denuncias y querellas que legalmente procedan y otorgar el perdón en aquellos delitos que se persiguen por querrela.

Asesorar en materia jurídica a las Delegaciones Regionales, así como establecer y difundir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables.

Establecer convenios y bases de coordinación gubernamentales y organismos no gubernamentales.

El Instituto Nacional de Migración, para ejercer sus funciones cuenta con una estructura la cual le permite una más óptima atención a los problemas migratorios.

Por último, el Instituto Nacional de Migración debe asumir el compromiso de establecer un marco de operación, bajo un programa de calidad donde se busque promover la transformación del Instituto en una organización sólida y moderna en sus servicios e instalaciones, integrada por servidores públicos comprometidos y con una elevada vocación de servicio.

Arraigar altos valores institucionales una cultura de servicio público, de eficacia, así como estimular la capacidad y creatividad productiva, sentido de pertenencia y compatibilidad de objetivos de desarrollo y superación individual e institucional entre el personal de dicho Instituto.

Este compromiso debe acogerlo el Instituto con la misión de consolidar en el Instituto Nacional de Migración en una organización integrada por servidores

públicos con altos valores institucionales y comprometidos con la calidad, honestidad y mejora permanente de los trámites y servicios.

Con la visión de proporcionar servicios migratorios simplificados, confiables y oportunos, equiparables a los estándares internacionales, para esto se busca la calidad en la atención al usuario y la calidad del trámite o servicio; lo que traería como consecuencia incrementar el nivel de satisfacción de los usuarios, productividad, mecanismos de autocontrol y auto evaluación de resultados, incentivos a la palabra productividad y desempeño, reducir tiempo de tramitación, discrecionalidad, fallas y errores, quejas y reclamos, eliminar incomunicación del personal, desmotivación del personal, malos manejos del servicio y deshonestidad, gasto innecesario de recursos humanos y materiales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# CAPITULO 4

## CAPITULO 4

### LA CONTRALORIA INTERNA EN EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION

#### 4.1. Estructura Orgánica.

Dentro de la Contraloría Interna en el Instituto Nacional de Migración encontraremos que el propósito de la creación de esta ha sido con la finalidad de proporcionar un mejor servicio a los gobernados y a todos aquellos que hagan uso de esta, así como al Estado en sí mismo.

Para alcanzar este propósito el Estado actúa de muy diversas maneras y en varios campos, es una forma de funcionar, lo que se precisa diciendo que es la forma en que la actividad del estado se manifiesta como expresión creadora de normas como aplicación concreta de la ley como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas y los Servidores Públicos, teniendo así el poder del Estado que expresa que la creación de estos órganos ha de ser para tal efecto la ayuda y protección de los gobernados.

Dentro del Órgano de Control Interno, tenemos que la será designado para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental a los delegados y subdelegados ante las dependencias de la Administración Pública

Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados y los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Con un mismo propósito serán designados los titulares de los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, mediante los lineamientos establecidos.

En el caso que nos ocupa serán los nombrados titulares de los órganos de control interno, mismos que tendrán en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad en la que sean designadas las siguientes facultades, del cual se desprende que Instituto Nacional de Migración tendrá que:

Recibirán quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento, investigar y fincar responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de la 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 correspondientes.

Cabe hacer mención que los servidores públicos que incumplen con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es de catalogarse una

persona incompetente para realizar cualquier tipo de trabajo ante algún órgano de gobierno, toda vez que dejaría en un mal papel el servicio proporcionado a los gobernados y al Estado en si mismo.

Podrán dictar las resoluciones de revocación que interpongan los servidores públicos, y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones y obras Públicas, que competa conocer a los titulares de las áreas de responsabilidades.

Podemos manifestar que al momento de dictar una resolución y a su vez que sea interpuesto el recurso respectivo, tendrá que hacerse un estudio minucioso de los elementos a juzgar, toda vez que de lo contrario se estaría cometiendo un error, tal vez irreparable y desde luego muy perjudicial para aquel que se encuentre involucrado.

Se podrá realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al titular de la Secretaría, así como la expedición de los documentos certificados que se encuentren en el archivo del órgano interno de control, tomando en consideración que para cualquier tipo de defensa se tendrán que poner a disposición del órgano jurisdiccional la documentación necesaria e idónea para una legítima defensa.

Se implementará un sistema integral de control gubernamental y coadyuvancia para su debido funcionamiento; proponiendo las normas y lineamientos que al



efecto se requieran, así como la vigilancia del cumplimiento de las normas de control que sean expedidas y aquellas que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad correspondiente; esto es muy importante dado que deberá haber una uniformidad de criterio para no caer en la injusticia evitando dañar o perjudicar la imagen del órgano interno.

Se programará la realización de auditorias, inspecciones o visitas de cualquier tipo, informando periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado, y se proporcionará a esta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, con la finalidad de obtener óptimos resultados y un mejor servicio a los gobernados y al propio Estado.

La celebración de contratos cuando sea procedente, previa autorización, es decir, que cuando se vaya a celebrar un contrato relacionado con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y este sea servidor público activo, se tendrá que realizar una revisión previa para no caer en algún error, que con posterioridad se pueda equiparar a un delito u omisión de alguna norma establecida.

Se coordinará la formulación de anteproyectos de programas y presupuesto del órgano interno de control correspondiente y la propuesta de las adecuaciones que se requiera para el correcto ejercicio del presupuesto, esto con la finalidad

de obtener un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales que deberán ser proporcionados para el servicio adecuado.

Por otra parte, los titulares de las áreas de responsabilidades, auditorias y quejas de los órganos internos de control tendrán en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad en la que sean designadas facultades propias que deberán llevar a cabo sin perjuicio del órgano.

Se deberá iniciar e instruir el procedimiento de investigación con la finalidad de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, además de imponer la sanción que corresponda de conformidad con lo previsto en la ley de la materia, toda vez que no puede pasar por alto algún delito u omisión que ya sea, por error o por propósito sea cometido.

Por otra parte, llevar los registros de los asuntos que sean plena y claramente de su competencia, toda vez que de lo contrario al momento de requerir la consulta o bien de algún informe detallado, no se tendría una respuesta inmediata.

Cabe mencionar que se dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que sean interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como la realización de la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, en su

carácter de representante del titular de la Secretaría de que se trata, dado que al momento de imponer una sanción y desde luego sea perjudicial para dicho servidor público este podrá ejercer su derecho de interponer el recurso idóneo para salvaguarda de sus intereses, y a su vez de los del Estado.

Se tendrá que auxiliar al titular del órgano interno de control en cuanto a la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las demás unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones y, por supuesto todas las que el titular atribuya expresamente, esto con el objetivo de dar mayor celeridad y cabal cumplimiento de todos los requerimientos solicitados.

De lo anterior se desprende, que cada uno de los colaboradores de los titulares del órgano de control interno deberán dar cumplimiento inmediato, pronto y eficaz a lo solicitado, toda vez que de lo contrario se dejaría impune la comisión de algún ilícito por parte de un o varios servidores públicos, mismos que prestan un servicio a los gobernados o al Estado en su totalidad, independientemente del nivel o la importancia del ejercicio de su función.

Por otro lado, al momento de incumplir en alguna de nuestras funciones como servidores públicos esto costaría al Estado en forma económica y de prestigio, así como tendría una repercusión social muy importante.

## 4.2. Funciones del Organismo Interno de Control.

“Es la facultad que tiene el superior jerárquico para sancionar conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública”<sup>30</sup>

Se entiende que el poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. El poder de representación disciplinaria permite a la administración corregir los errores y las anomalías en los servidores públicos.

La determinación de la naturaleza de la materia disciplinaria en las relaciones que se generan en el Estado y sus trabajadores es, en principio, una cuestión de carácter constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los empleados y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado.

La facultad disciplinaria que tienen las autoridades administrativas es una materia que presenta confusiones, que se generan por la distinta naturaleza de las actividades que realiza el Estado, de servicio público industrial, comercial, las cuales provocan diferentes tipos de relaciones de servicios y ha hecho

---

30 Ortiz Reyes, Gabriel. El control y la disciplina en la Administración Pública Federal. Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1999, pág. 105.

necesaria la promulgación para cada grupo laboral, independientemente de la regulación administrativa que rige para todos ellos.

La relación laboral y administrativa coinciden en que su objeto es la prestación de servicios, por lo que en primer momento se encuadrarían en el ámbito del derecho laboral, sin embargo los puntos de partida de esta rama del derecho son diferentes cuando el patrón, es "el estado", ya que el objeto de la relación es el ejercicio del poder público.

Por otra parte, el ejercicio de la función pública realizada por individuos responde a intereses de carácter público, lo cual origina que el estado como titular de ese poder, vigile, que su desempeño responda a los intereses de la colectividad y que se realice de acuerdo a los valores fundamentales que la constitución establece, por lo que se establece el poder disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato legal, contenido en el catálogo de conducta que la ley impone, independientemente del cumplimiento de los objetivos materiales de la prestación laboral.

La problemática que existe dentro del actuar jurídico-administrativo, se da en la dificultad de consulta, manejo y de actualización de los diversos procedimientos que se llevan a cabo ante dicha institución, teniendo en consideración al interés público que se persigue, logrando con ello una mejor comprensión del actuar, jurisdicción y resolución de los problemas que atiende dicho órgano de control interno.

### 4.3. Finalidad del Órgano Interno de Control.

El poder discrecional de la autoridad es la potestad que tienen los órganos de la Administración Pública Federal para determinar su actuación o su abstención, este poder se les otorga con vistas a la oportunidad, necesidad, equidad o razones técnicas y determinadas que se pueden apreciar circunstancialmente en cada caso, generalmente son las leyes las que fijan los límites máximos y mínimos de la facultad discrecional.

El silencio administrativo consiste en la abstención de la autoridad de dar respuesta a las instancias o peticiones que formulen los gobernados o los órganos interiores de la administración. Algunos autores consideran que el silencio administrativo constituye una falta de forma del acto administrativo, otros por el contrario, niegan esta postura, aduciendo que la abstención de los órganos que integran la administración pública es la negación misma de la actuación administrativa.

El silencio de la autoridad sea igual a una resolución en sentido favorable al particular, lo que da lugar a la figura jurídica conocida como afirmativa ficta, según la cual ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa dentro de los plazos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo.

Respecto a lo antes señalado, consideramos que es necesaria establecer el término en la etapa de investigación derivado del procedimiento administrativo disciplinario de determinación de responsabilidad que se es seguida por la Contraloría Interna en el Instituto Nacional de Migración, en virtud de que el procedimiento es totalmente diverso a un judicial, toda vez que en este interviene quien tiene un interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga un interés contrario, es decir, existe una controversia entre dos particulares los cuales acuden ante el Organó Jurisdiccional para que los resuelva; mientras que en aquel se advierte dentro de la actuación del Organó de control Interno una relación propiamente lineal, ya que dicha autoridad administrativa de control se asume en la pretensión del superior jerárquico en relación con el servidor público inferior jerárquico, es decir, nos encontramos ante una relación de supra a subordinación, de igual forma en el procedimiento judicial el principio dispositivo, en el que a instancia de parte solamente se puede iniciar el mismo, a través de la institución jurídica de la acción, como derecho público subjetivo que todo gobernado o entidad en su carácter de pública o privada, puede exigir del estado la prestación del servicio judicial ejercitando su acción u oponiendo sus excepciones y defensas, con lo que se plantea una controversia para ser resuelta, en la que están en juego intereses estrictamente personales o particulares entre el que sostiene tener un interés jurídico denominado actor el que tiene el interés contrario llamado demandado, tan es así que éstos son identificados en el procedimiento judicial como parte, los cuales pueden extinguir éste mediante el desistimiento de la acción o transacción, además de

que son los únicos que pueden impulsar el desarrollo del referido procedimiento a fin de que se declare o constituya un derecho o bien se condene a determinadas prestaciones a favor del actor. En cambio por mandato expreso del artículo 113 Constitucional se establece que 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 y sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran; de tal suerte que en esas leyes y precisamente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos podremos encontrar una respuesta a la problemática que se presente.

Dando un matiz para solucionar la diversidad de problemas de dicha actividad surge la necesidad de proponer un término específico y perentorio, es decir, un lapso de tiempo prudente para el cierre de la investigación, porque de lo contrario, esto seguiría provocando un cúmulo de asuntos sin resolver, y desde luego, servidores públicos, gobernados y el propio Estado perjudicado por tal incompetencia para la resolución de dichos asuntos pendientes, lo que también provocaría que los gobernados o las personas afectadas por el ilícito cometido no hagan la debida denuncia y el ilícito quede impune, por lo que se restaría credibilidad del órgano interno además de que se afectaría en gran proporción la imagen del Estado, y la gente afectada no crea en la buena fe y eficiencia de los servidores públicos, toda vez que no les han dado la atención y respuesta que ellos desean que es la impartición de justicia.



Es necesario comentar que el punto esencial de nuestro tema es el establecimiento de un tiempo de veinte días hábiles para la etapa de investigación, toda vez que las diferentes fases o etapas de un procedimiento tardan un poco, debido a la gran carga de trabajo que existe en todas las dependencias, por lo que a través de ello es que se han establecido reglas o normas de actuación o preceptos claros y aplicables al caso concreto, por lo que las actitudes humanas que se regulan institucionalmente son en buena parte criticadas que surgen del mismo servidor público en contra de la burocracia que es la que se encarga de la administración pública -en un sentido peyorativo del término- toda vez que se centra en los procesos a que se someten los papeles, trámites, resoluciones, decisiones, etc., en el sector público, pues son procesos de naturaleza social al existir una interacción entre dos o más personas, sin embargo, son muy lentos.

En realidad ningún proceso es bueno o malo, en sí, sino en relación con la situación en que se produce, estimada desde la perspectiva de determinados valores o normas subjetivas, para que todo el proceso de esta índole tenga las formas posibles de solución deberá darse una respuesta clara y concreta, así como pronta expedita y gratuita.

Esto es que a través de los procesos en que se institucionalizan y regulan las actitudes individuales, el desarrollo por medio del instrumental de la Administración Pública debe tener formas específicas de verificarse, de encarnarse en quienes componen y resuelven el procedimiento.

Por procedimiento debemos entender que es la acción de proceder, método de ejecutar algunas cosas, la actuación por trámites dentro de la secuela lógica, así se habla de los procedimientos que se requieren para lograr la resolución del asunto de que se trate; los trámites a los que deberá ser sometido un asunto del cual tendrá conocimiento el órgano interno de control.

En el procedimiento Administrativo disciplinario se iniciará de oficio, si es que al momento de la realización de una auditoria, acta de visita o alguna acta de verificación arroja un resultado que de origen al inicio de un procedimiento disciplinario o bien cuando se presente una queja o denuncia por la ciudadanía, de la cual se tendrá que desprender cualquier tipo de diligencia por parte del órgano interno de control, de lo que tendrán que informar al quejoso, se tendrá que mandar citar a la persona indicada para que comparezca a la diligencia, además se agotarán las pruebas y posteriormente se dictará la resolución que conforme a derecho proceda.

No obstante, de ser un procedimiento bastante largo y engorroso, debido a que la carga de trabajo es excesiva, también los tiempos de espera son muy largos, por lo que la etapa de investigación derivada del procedimiento administrativo disciplinario deberá ser reglamentada, adicionando la ley con un artículo que establezca el término de cuarenta días hábiles para el cierre de dicha etapa, por lo que nuestra propuesta en concreto es: *"La etapa investigatoria deberá realizarse dentro del término de veinte días hábiles, mismos que empezarán a contar a partir de la presentación de la denuncia o queja, para lo cual se deberá certificar el principio y fin de dicho término"* por lo que consideramos oportuno

para evitar la carga de trabajo y el rezago injusto e innecesario de los procedimientos que se inician, sea adicionada la ley en este sentido, además para un mayor control y satisfacción de los propios servidores públicos afectados, no sin olvidar que los denunciantes estarán más que satisfechos al darse cuenta que la administración de justicia es pronta, expedita y gratuita en México.

Dadas las características de los procedimientos administrativos disciplinarios podría prestarse a una mala interpretación por parte de los denunciantes respecto de la espera tan larga que hay que hacer para poder llegar a un resultado, que en ocasiones no será el que ellos esperan, por lo que se cree idónea la adición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que como ya se ha mencionado dar un óptimo resultado a los gobernados y al propio Estado, sin defraudar la confianza que existe de parte de uno y de otro, para la debida demostración del desempeño de sus funciones y amor a su labor, atención y servicio al pueblo mexicano, porque gracias a ellos es que el Estado sigue de pie y con el entusiasmo de seguir sirviendo.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** En la Administración Pública nos encontramos con una problemática respecto los Servidores Públicos que no cumplen cabalmente con sus obligaciones, toda vez que a ellos les corresponde el servicio a los gobernados y al Estado en sí mismo, y en atención a esto la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, realiza la creación de los órganos internos de control dentro de las Secretarías de Estado, así como también en las empresas descentralizadas y paraestatales, para una mayor vigilancia de la conducta y desarrollo laboral de dichos servidores públicos.

**SEGUNDA.** La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, da los lineamientos y designa las funciones que deberán desempeñar los servidores públicos que laboran dentro del órgano interno de control del Instituto Nacional de Migración, toda vez que el objetivo fundamental de la creación del órgano en mención, es conservar el orden, proporcionar un servicio eficaz, honrado satisfactorio para la ciudadanía.

**TERCERA.** El objetivo primordial del órgano interno de control que se encuentra en la Instituto Nacional de Migración es dar solución pronta y expedita a cada una de las quejas o denuncias presentadas ante ellos, debido a

la comisión de un ilícito de los servidores públicos que laboran en dicho Instituto, independientemente de la función que desempeñen.

**CUARTA.** - Por otra parte al dar inicio a la denuncia o queja presentada por la ciudadanía, se tendrán que agotar las etapas marcadas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además se tendrá que informar al quejoso, de todas y cada una de las diligencias que se realicen, por lo que esto se considera que es muy tardado y además un mero trámite burocrático, por lo que la gente no toma la decisión de denunciar los ilícitos cometidos en su agravio, desde luego, para evitar los trámites innecesarios para dar solución a la problemática que les aqueja.

**QUINTA.** - Es plenamente conocido por todos los gobernados que al momento de la presentación de cualquier denuncia o queja ante la autoridad administrativa, en el caso que nos ocupa ante el órgano interno de control del Instituto Nacional de Migración, que se llevará algún tiempo y el asunto no se resolverá de forma que establece nuestra Carta Magna en uno de sus artículos que la justicia será pronta expedita y gratuita.

**SEXTA.** Cabe señalar que el procedimiento administrativo disciplinario requiere de bastante tiempo para la investigación respecto de la comisión de ilícitos por parte de los servidores públicos, toda vez que se estaría frente a una violación a los derechos de los gobernados y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que nuestra propuesta es bastante clara y adecuada para que la ley mencionada la adopte y esta sea observada por el órgano interno de control del Instituto.

**SEPTIMA.** Para lograr que la ciudadanía siga ejerciendo su derecho de denunciar al momento en que alguno de los servidores que laboran en el Instituto Nacional de Migración cometa un ilícito en su contra y se reduzcan los tiempos de espera para obtener una resolución respecto del ilícito de que se trate, proponemos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el capítulo respectivo sea adicionada de la siguiente manera *"La etapa investigatoria deberá realizarse dentro del término de cuarenta y cinco días hábiles, mismos que empezarán a contar a partir de la presentación de la denuncia o queja, para lo cual se deberá certificar el principio y fin de dicho término"*

**OCTAVA.** Es importante señalar que los tiempos de espera sería reducidos, no habría rezago de asuntos y principalmente la ciudadanía denunciante

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

estaría complacida al ver la resolución que dicto el órgano interno de control, ya sea favorable o no, pero con un resultado rápido y eficaz.

**NOVENA.**- La propuesta es planteada debido a que en la actualidad los gobernados, prefieren no denunciar los ilícitos cometidos en su agravio y seguir tolerando los ilícitos que cometen los servidores públicos que esperar largo tiempo para obtener una respuesta por parte de la autoridad administrativa.

**DECIMA.**- Así las cosas podemos decir que es por demás oportuno que se adicione la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el capítulo respectivo, en cuanto al tiempo en el que deberá realizarse la investigación correspondiente, y de esta forma dictar una resolución de manera pronta y satisfactoria en cuanto al tiempo al gobernado o ciudadano que haya ejercitado su derecho.

## BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. Prevención de la corrupción en el Servicio Público, "Un enfoque internacional", 1a. Edición, Edit. INAP, México 1995, pp. 234.

Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo, 6a. Edición, Edit. Porrúa, S.A., México 1998, pp. 1048.

Arteaga, Elizur. El nuevo sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, año 6, 2a. Parte, México 1984, pp. 58.

Barajas Montes de Oca, Santiago. Comentario al art. 90 Constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, 4a. Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1995, pp. 487.

Bernal Munguía, Salvador. La Administración Pública Estatal como Instrumento de Planeación, Tesis UNAM, Facultad de Derecho, México 1993, pp. 124.

Bielsa, Rafael. Principios de Derecho Administrativo, 8a. Edición, Edit. Depalma, Buenos Aires, Argentina 1994, pp. 665.

Bueno Arus, Francisco. El procedimiento sancionador de Funcionarios Públicos, No. 56-57, Documentación Administrativa, agosto-septiembre, Madrid 1978, pp. 40.

Burgon Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 10a. Edición, Edit. Porrúa, S.A., México 1997, pp. 1068.

De la Madrid Hurtado, Miguel. El marco jurídico para el cambio, Compilación Jurídica de las principales disposiciones administrativas expedidas por el titular del Ejecutivo Federal, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, Dirección de Documentación y Publicaciones, México 1986, pp. 430.



Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Derecho disciplinario de la Función Pública, 2a. Edición, Edit. INAP, México 1997, pp. 246.

De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, 21a. Edición, Edit. Porrúa, S.A., México 1999, pp. 525.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 33a. Edición, Edit. Porrúa, S.A., México 1996, pp. 506.

Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1998, pp. 351.

Moto Salazar, Efraim. Elementos de Derecho Administrativo, 41a. Edición, Edit. Porrúa, S.A., México 1997, pp. 452.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 14a. Edición, Edit. Porrúa, S.A., México 1999, pp. 653.

## LEGISLACIONES

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Federal de la Entidades Paraestatales

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Federación

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Diario Oficial de la Federación