



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGON

NECESIDAD DE UNIFICAR CRITERIOS PARA LA ADECUADA, LEGAL Y JUSTA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS, A QUE SE HACEN ACREEDORES LOS SERVIDORES PÚBLICOS, AL INCUMPLIR CON SUS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

**BELEN BERENICE
ROMERO PALAFOX**

ASESOR:

LIC.- GUSTAVO JIMÉNEZ GALVÁN



SAN JUAN DE ARAGON MEXICO

2004



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.

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES: POR EL APOYO Y ENTREGA QUE ME BRINDARON, LLENA DE ESFUERZOS PARA MI SUPERACIÓN Y POR QUE USTEDES LES DEBO LO QUE SOY.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO: POR HABERME DADO LA OPORTUNIDAD DE CONCLUIR UNA CARRERA PROFESIONAL.

A MIS MAESTROS DE LA ENEP ARAGON: POR QUE ELLOS ME INTRUYERON CON SUS CONOCIMIENTOS.

AL LIC. GUSTAVO JIMÉNEZ GALVÁN: POR LA PACIENCIA Y DEDICACIÓN QUE ME TUVO PARA QUE CONCLUYERA ESTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN.

INDICE

INTRODUCCIÓN PÁG.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA CONTRALORIA.

1.1.	Antecedentes Prehispánicos-----	4
1.1.1.	Organización y Control de la Hacienda Pública en el Reino Azteca.-----	6
1.1.2.	Funcionarios y su Responsabilidad Administrativa.-----	8
1.2.	Organización y Control en el México Independiente.-----	10
1.3.	Departamento de Contraloría.-----	12
1.3.1.	Departamento de Contraloría de la Federación.-----	15

CAPITULO II

EVOLUCION Y FUNCIONES DE LA CONTRALORIA EN EL GOBIERNO FEDERAL.

2.1.	Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEFE).-----	20
2.1.1.	Organización.-----	22
2.1.2.	Funciones.-----	26
2.1.3.	Objetivos.-----	29
2.2.	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).-----	30
2.2.1.	Funciones.-----	32
2.3.	Marco de actuaciones de los Órganos Internos de Control u Órganos de. Control Interno-----	37

2.3.1.	Concepto.-----	38
2.3.2.	Objetivos Generales.-----	39
2.3.3.	Naturaleza.-----	40
2.3.4.	Atribuciones.-----	41
2.3.5.	Organización Interna.-----	43
2.3.5.1.	De Auditoría.-----	46
2.3.5.2.	De control y verificación.-----	47
2.3.5.3.	De evaluación.-----	48
2.3.5.4.	De quejas y denuncias.-----	50

CAPITULO III

SERVIDORES PUBLICOS Y SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

3.1.	Acto Administrativo.-----	53
3.2.	Concepto de Servicio Público.-----	57
3.3.	Concepto Jurídico de Obligación.-----	61
3.4.	Concepto de Servidor Público.-----	64
3.5.	Sujetos de responsabilidades administrativas según el artículo 108 Constitucional---	66
3.6.	Obligaciones de los Servidores Públicos.-----	67
3.7.	Procedimiento Disciplinario de Responsabilidades de los Servidores Públicos -----	78
3.7.1.	Requisitos que deben observarse en la determinación de Responsabilidades Administrativas-----	85
3.8.	Autoridades competentes para instaurar y resolver el procedimiento disciplinario de Responsabilidades y aplicar las sanciones administrativas.-----	88

CAPITULO IV

IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PUBLICOS COMO CONSECUENCIA DEL INCUMPLIMIENTO A SUS OBLIGACIONES.

4.1.	Sanciones administrativas.-----	95
4.2.	Clasificación de las Sanciones Administrativas.-----	98
4.2.1	Elementos que se deben tomar en cuenta para la Imposición de las Sanciones Administrativas.-----	102
4.2.2.	Reglas utilizadas para la aplicación de las Sanciones Administrativas.-----	104
4.3.	Criterios para la aplicación de las Sanciones Administrativas.-----	109
4.4.	Propuesta para unificar criterios en la aplicación de sanciones administrativas según el tipo y la gravedad de conducta-----	111

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

Con el presente trabajo de investigación observaremos las irregularidades que cometen los servidores públicos por no actuar con la máxima diligencia respecto del servicio que le es encomendado, así como no abstenerse de actos u omisiones que causen la deficiencia del mismo, y por ello no salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, así como el procedimiento Administrativo que se les instruye, las diversas sanciones que como consecuencia de sus conductas recaen sobre ellos y el criterio que se utiliza para su aplicación.

Desde la creación de la estructura política del Estado Mexicano, la sociedad a sido objeto de un sin fin de problemas relacionados con el servicio público ocasionados por la mala Administración Pública, ya sea por el incumplimiento, irresponsabilidad o negligencia de los funcionarios encargados de proporcionar el servicio, o en su caso por la deficiente estructura de la Administración Pública, ocasionando con ello el grave y difícil problema que acarrea una administración insana, como lo es la corrupción, figura jurídica que hasta la actualidad es imposible desterrar de nuestro marco legal.

Razón por la cual hoy en día, la sociedad demanda de la Administración Pública, un manejo adecuado que le permita tener certeza de que los funcionarios que omitan desempeñar su cargo como lo dispone la ley, así como los distintos reglamentos y manuales internos, serán castigados de acuerdo al grado de responsabilidad en que hayan incurrido.

Actualmente, se pretende contrarrestar las diversas afecciones con que cuenta el ejercicio de la Administración Pública, por lo que el Poder Ejecutivo a través de la administración centralizada, particularmente mediante la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ha fomentado grandes campañas como "no más mordidas" y el programa de "transparencia" que se

lleva acabo en todas y cada una de las Dependencias o Entidades pertenecientes al Estado.

Derivado de la necesidad que se tiene de evitar que los encargados de otorgar el servicio público cometan irregularidades durante su función, mencionaremos el procedimiento administrativo disciplinario al cual se hacen acreedores y las diversas sanciones que recaen con motivo de este, las cuales son establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; así como también abordaremos el criterio que se utiliza para su aplicación, siendo este el mayor problema que enfrenta la referida ley, ya que no cuenta con la regulación adecuada para determinar la sanción, quedando al libre albedrío del facultado de emitir resolución administrativa, lo que provoca un sin número de irregularidades en su aplicación, razón por la cual se persigue encuadrar las sanciones según el tipo y la gravedad de la falta, con el fin de unificar el criterio al momento de aplicar la ley.

Para lograr lo anteriormente señalado, abarcaremos los capítulos de antecedentes y evolución de la Contraloría Interna, mencionando la Época Prehispánica, Departamento de Contraloría, Secretaría General de la Federación, hasta la que conocemos en la actualidad y que se denomina Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Se conceptualizarán los aspectos más importantes referentes a los Servidores Públicos, sus obligaciones, y las sanciones que recaen por el incumplimiento de las mismas; lo anterior está encaminado a que se tengan bases más firmes que permitan una mayor comprensión del tema.

Señalaremos los aspectos legales de las diferentes legislaciones como son La Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente hasta el 12 de marzo del 2002 y la vigente a partir del 13 de marzo del 2002, Ley Federal de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para tener una visión más clara del tema, analizaremos las sanciones, los tipos de sanciones y su aplicación, ya que lo que se busca con la presente investigación es establecer un criterio adecuado, legal y justo para la aplicación de las sanciones que con motivo de responsabilidades administrativas recaen en los servidores públicos.

Respecto a la metodología utilizaremos los métodos científico, dialéctico, sistemático, histórico, inductivo y deductivo.

Y por último, planteamos las conclusiones y las propuestas señalando lo que aporta esta tesis en lo académico, en lo jurídico y en lo social.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA CONTRALORIA.

1.1. Antecedentes Prehispánicos. 1.1.1. Organización y Control de la Hacienda Pública en el Reino Azteca. 1.1.2. Funcionarios y su Responsabilidad Administrativa. 1.2. Organización y Control en el México Independiente. 1.3. Departamento de Contraloría. 1.3.1. Departamento de Contraloría de la Federación.

1.1. Antecedentes Prehispánicos.

El Control Interno en México ha existido a través de nuestro devenir histórico, por lo que se ha observado en los diversos medios, órganos y sistemas que se han implementado para la vigilancia y regulación de las múltiples fases de la Administración Pública.

La razón de que el objeto de estudio de nuestro derecho desde su perspectiva histórica es, particularmente, para investigar en sus fuentes los mecanismos de control y responsabilidad que hayan podido existir en México, así como para la comprensión del sistema del control y responsabilidad de los servicios públicos establecido hoy en día como una medida necesaria para la prevención de una imperfecta Administración Pública.

En principio, se centró la atención en el reino de los aztecas por ser el más representativo y el más importante, así como por encontrarse regulada en su derecho la institución de que se trata, aunque también nos referimos al derecho del reino de Texcoco, en

la medida en que reglamenta el control y responsabilidad de sus funcionarios.

Los reinos de México, Texcoco y Tacuba, formaban una triple alianza ofensiva y defensiva, encontrándose al frente de la misma el Señor del primer reino citado, pero que conservan en cuanto al régimen interior de cada uno de ellos una independencia absoluta.

Estos reinos más o menos extensos, estaban constituidos por la fuerza de las armas, y cada uno de ellos se encontraba formado por un núcleo de población de un mismo origen étnico (mexicanos, acolhuas, tecpanecas, respectivamente), y de numerosos pueblos de distinta raza que habían sojuzgado.

Todas las provincias conquistadas por los aztecas eran tributarias de la Corona, y los tributos consistían en animales, frutas y minerales, que eran cubiertos según la tasa que se les había prescrito, contribuyendo además los mercaderes con una parte de sus productos y los artífices con cierto número de las obras que trabajaban. Contábanse también entre los tributos los vestidos de algodón y cierta cantidad de semillas y plumas que eran comunes en casi todos los pueblos tributarios, así como otras muchas cosas diferentes según la calidad de las tierras.

Había quienes contribuían con cantidades abundantes de leña, de vigas y panchones para los edificios, o bien, con una gran cantidad de copal. Otros pueblos tenían obligación de entregar a los viveros y parques reales cierto número de aves y de cuadrúpedos. A otros se les impuso el gravamen de cultivar una sementera de maíz de 1600 varas de largo y 800 de ancho para víveres de ejército.

En una palabra, se pagaba tributo a la corona de México de todas las producciones

de la naturaleza y de todas las obras de arte que podían ser útiles en alguna manera al rey.

Además de los pueblos y provincias sometidos que tributaban, habían cuatro clases de tributos:

- 1) Los colonos de las propiedades de nobles y guerreros distinguidos. Dichos colonos cultivaban las propiedades aludidas y daban parte de los productos a sus propietarios en lugar de pagar el tributo al rey.
- 2) Los habitantes de los calpullis (barrios), que tributaban al jefe del barrio y al rey.
- 3) Los comerciantes e industriales.
- 4) Los “mayerques”, especie de esclavos de la tierra que entregaban tributo al dueño de las sementeras que sembraban y no pagaban tributo al rey.

Todas estas contribuciones, juntamente con los cuantiosos regalos que hacían al rey los gobernadores de las provincias y señores de lugares, así como los despojos de la guerra constituían la Hacienda Pública, formando aquella inmensa riqueza que tanto asombro causó a los españoles conquistadores.

1.1.1. Organización y Control de la Hacienda Pública en el Reino Azteca.

La máxima autoridad de la organización fiscal era el Cihuacóatl; bajo él estaba el Hueycalpíxqui o calpíxqui mayor, quien estaba encargado de recoger todo lo que los calpíxque menores le entregaban y de llevar las cuentas en los libros respectivos, toda vez que fungían como recaudadores.

La función de los calpíxque se extendía también a los campos de batalla, pues contaban los cautivos contrarios y los muertos propios; hacían cuanta del despojo adquirido y

razón de las hazañas realizadas, para que de todo tuviese conocimiento el Tecuhtli de México. Concluida la guerra, los aztecas imponían los tributos a los pueblos sojuzgados y nombraban a los calpixque que habían de recaudarlos, de tal manera que al levantarse el campo de batalla para volver a México, los calpixque llevaban ya minuciosa cuenta y razón de todo lo ocurrido, de todo lo gastado y de todo lo adquirido.

Fue a través de jeroglíficos como los aztecas llevaban una cuenta exactísima de las entradas de la Hacienda Pública, tanto por concepto de sus tributos como por los de los territorios conquistados. Así en la nómina de cada uno de dichos territorios se les fijaban las cosas y cantidades que de ellas habían de tributar; cada ochenta días se entregaban al calpixqui, que cuidaba de remitirlas a México. En esta nómina constaban los nombres jeroglíficos de cada pueblo, e inmediatamente junto a ellos los signos figurativos de los objetos que se habían de entregar, señalando su monto con los caracteres numéricos conocidos.

El Control General de todos los tributos que formaban la Hacienda Pública correspondía, al Cihuacóatl (funcionario civil, especie de alter ego del rey), que cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, de tal modo que el rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues éstos debían dedicarse precisamente a lo que de antemano y por su bien público estaba determinado, lo que revela un gran progreso administrativo para aquellos tiempos y aquellas circunstancias.

En el reino de Texcoco, el consejo de Hacienda se formaba de los calpixque y de los principales pochteca de la ciudad; tres principales de los primeros cuidaban especialmente de los tributos y demás rentas reales. En lo demás, la organización social era semejante a la de México.

1.1.2. Funcionarios y su Responsabilidad Administrativa.

Un mecanismo de control preventivo sobre funcionarios de la Administración Pública, y en especial sobre los jueces, los constituían la selección cuidadosa de quienes debían impartir justicia.

Se observa que del estudio del Código Florentino, en el que se contemplan los requisitos indispensables para el desempeño de la judicatura, que a través de dicha reglamentación, los aztecas siempre cuidaron que sus representantes fueran hombres preparados para el desempeño de sus funciones, en especial las de los gobernantes de pueblos anexados, los jueces y los funcionarios que atendían las necesidades administrativas de los calpulli.

La remuneración que se hacía a los jueces por parte del rey, consistente en cierta cantidad de efectos y comestibles, así como el derecho a ciertas tierras afectas al oficio que desempeñaban, donde sembraban y cogían los mantenimientos necesarios para sustentar una familia, conformaba igualmente un medio preventivo de corrupción en estos funcionarios. En las tierras a las cuales hemos hecho referencia, cabe advertir que había mayehues (gente que formaba parte de la propiedad de la tierra), los cuales se encargaban de sus cultivos y de proporcionar agua y leña para las casa de los jueces.

Los funcionarios estaban libres de tributos encargándose el tlatoani de su sustento y alojamiento, además de que recibían productos y servidumbres del pueblo, según la calidad y el cargo que desempeñaba cada uno.

La continua permanencia en los tribunales, desde comenzar el día hasta la tarde, era otra medida preventiva en orden a evitar la corrupción de los jueces, predicadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia del soberano, ejercida a través de juntas

periódicas con estos funcionarios, en las que debía dar cuenta de los litigios pendientes.

Con referencia al control represivo de las conductas ilícitas de los funcionarios, su implementación se llevó a cabo con penas rigurosas, acordes a la gravedad que revestía la responsabilidad oficial en los reinos de México y Texcoco. Tales penas iban desde la simple amonestación al juez prevaricador por parte de sus compañeros, cuando el caso no era grave, hasta la muerte misma si la falta era importante; también existía la destitución del cargo, la inhabilitación para ocupar uno en el futuro, el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez.

Los delitos de cohecho, descuido en el juicio o embriaguez de los jueces, si eran leves, merecían una represión de todos sus compañeros y, a la tercera falta eran trasquilados y cesados, en cambio, la destitución sobrevinía de inmediato cuando el delito era de cierta gravedad pero no ameritaba la pena de muerte.

El trasquilamiento, la destitución o la muerte se imponía igualmente, dependiendo de la gravedad del caso, para castigar el ejercicio de la función jurisdiccional fuera de los recintos destinados ex profeso para ellos, no así la relación falsa que se daba al tlatoani con la pena capital.

La embriaguez, vicio tan castigado entre los aztecas, lo fue también tratándose de los jueces.

Los mecanismos de control preventivo y represivo que se han consignado, originaron un florecimiento de la justicia en los reinos de México y Texcoco que admiró a los españoles conquistadores, al grado de que los jurisconsultos y cronistas peninsulares no vacilaban en

poner a los tribunales del pueblo azteca como modelo a los jueces hispanos.

En el reino de Texcoco, el control represivo contra funcionarios de la administración fiscal, esto es, contra los calpixque, cuando existían malos manejos en la recaudación de los tributos, se reducía a prisión y se les condenaba a muerte; además, sus bienes se aplicaban al rey y su mujer e hijos eran echados de su casa.¹

1.2. Organización y Control en el México Independiente.

Durante el periodo de 1824 a 1917, el cual corresponde al México Independiente, nace el control en la organización financiera del país. El primer sistema de control es implantado en noviembre de 1824, mediante la expedición de la ley intitulada Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, el sistema más completo de organización hacendaria que se formó desde la Independencia de nuestro país, el cual se estructuró fundamentalmente con la creación de un Departamento de Cuenta y Razón, de la Tesorería General de la Federación y de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 03 de noviembre de 1870, en nuestro país se crea la primera Ley referente a Responsabilidades de los Altos Funcionarios, gestionada por el presidente Benito Juárez siendo de gran utilidad aun cuando no abarcó los múltiples problemas derivados de las situaciones complejas que provoca la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, de partidos y con la sociedad en general.

Su expedición obedeció a la necesidad urgente de restringir la amplísima libertad que

¹ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *La Contraloría y el Control Interno en México*. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1987. pp 25-31

tenía la cámara de Diputados, única integrante del Congreso en esa época, respecto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales consignados en el artículo 105 de la Constitución de 1857.

Con fecha 20 de mayo de 1896, publicada en el Diario Oficial de la federación el día 06 de junio del mismo año, se crea una nueva Ley de Responsabilidades, reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, en la cual se enumeraba como altos funcionarios federales: diputados, senadores, magistrados de la suprema Corte de Justicia y secretarios del Despacho, quienes eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de sus respectivos encargos y de los delitos, faltas u omisiones oficiales en las que incurrieran en el ejercicio de sus funciones.

Para el año de 1910, las labores de fiscalización y control preventivo se realizan por la Dirección de Contabilidad y de Glosa, que entre otras funciones, calificaba la comprobación y justificación de las operaciones realizadas mediante la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, en la cual la Administración de la Hacienda Pública entró en un largo periodo de normalidad en el que las reformas se redujeron a perfeccionar el sistema de contabilidad y a centralizar la preparación y formación del presupuesto.

El 25 de diciembre de 1917, se crea el Departamento de Contraloría, con la finalidad de ejercer una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la Federación, teniendo como Titular al Contralor General de la Nación, dependiendo del Presidente de la República, la cual se caracterizó por haberse centralizado la dirección y la administración de la Hacienda Pública en el Secretario del Ramo.²

² Ibidem. p.p. 159-161

1.3. Departamento de Contraloría.

Como se mencionó en el apartado anterior, el Departamento de Contraloría se creó a partir del año 1917, hasta 1932.

De acuerdo al México Independiente, la Tesorería continuó desempeñando las labores de fiscalización y control preventivo, ya que la Dirección de Contabilidad y Glosa se ocupaban de llevar la contabilidad de la Federación, de dirigir las oficinas de esta última y glosar sus cuentas, calificando la justificación, comprobación, de glosar y registro de las operaciones practicadas; ambos organismos dependían de la Secretaría de Hacienda, esto significa que la reforma no constituyó un paso definitivo hacia el orden y la moralidad de la administración y por lo tanto, un control de las operaciones fiscales, dado el mencionado vínculo de dependencia que impedía que tanto la Dirección General como la Tesorería tuvieran la autoridad suficiente para oponerse a las órdenes emanadas de la Secretaría de Hacienda. Por esta razón era necesario crear un órgano dotado de autoridad e independencia, que se constituyera en guardián del presupuesto, garante de orden y moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional.

Derivado de lo anterior se creó el Departamento de Contraloría mediante la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, establecido con la finalidad de contar con una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la Nación a través del control previo, y evitar así que se consumaran actos en perjuicio del erario. A diferencia de los antiguos métodos, dentro de las cuales los actos consumados, no restaba otro recurso que el de la acción penal contra los infractores, sin que se previniesen oportunamente las faltas o los delitos.

El primer periodo abarcó de 1917 a 1926, denominándose Departamento de Contraloría General de la Nación, representada por el Contralor General, y su nombramiento y remoción correspondían al Presidente de la República. Éste Departamento estaba integrado por la Auditoría General, que llevaba a cabo las funciones sustanciales del Departamento, era el centro directivo de las mismas y ante ellos se sometía todo asunto que no fuera de simple trámite o que no se remitiera directamente al Contralor. La Auditoría General era representada por el Auditor General, quien firmaba oficios, notas y telegramas que giraba el departamento, con excepción de los libramientos y autorizaciones de pago, cuya firma estaba encomendada a un subauditor, por disposición expresa del Contralor; así mismo, sustituía al Contralor en sus faltas temporales o accidentales. Las secciones que conformaban a la Auditoría General eran: Registro de Personal con Manejo de Fondos, Contaduría, Auditoría de Registro de Libramientos, Guerra y Marina, Glosa civil, a las que correspondía la de Correos, Telégrafos, Gobierno de Distrito y Territorios Federales, Timbres, Aduanas y Liquidación de cuentas, Sección de Deuda Publica, Auditoría de Inspección, Servicios de Cuentas Especiales y Estadística, Departamento Consultivo y Jurídico, Caja, Proveduría, Archivo, Auditorías Regionales, Sección Revisora de Pensiones, Comisión Reorganizadora, Prensa y Sección de Reclamaciones.

La naturaleza y finalidad del Departamento no habían sido comprendidas todavía a casi dos años de haber sido creado; a ello se debían las censuras de que era objeto, al calificar de innecesaria su existencia y de oneroso su sostenimiento; atribuyéndole que se abrogaban facultades de la Contraloría Mayor de Hacienda y de las Secretarías de Estado; sin embargo, las dificultades referidas no fueron las únicas ni las más graves, toda vez que encontró escollos mayores en la resistencia de algunos de los elementos afectados por la tarea moralizadora. No obstante ello, la Contraloría fue apoyada en su totalidad por el Presidente

de la República, demostrando con ello los fines que se tuvieron para crearla y las medidas que se implementaron para conseguirlos y hacer real la reforma administrativa comprendida.

El Departamento de Contraloría procuró coordinar los servicios públicos , a fin de evitar la duplicidad y aún la multiplicidad de una misma función; extender la fiscalización a las existencias de mercancías, materiales, mobiliario, ya que cuando faltaban se hacían adquisiciones innecesarias con el consecuente perjuicio para la Hacienda Pública; disminuir al mínimo la documentación fiscal, puesto que parecía que el fin no era despachar asuntos sino formar expedientes voluminosos; reducir el número de manejadores de fondos y concentrar éstos en el menor número posible de oficinas, con base en razones de convivencia y moralidad, dado que la multiplicidad de personas encargadas de la administración de fondos no sólo hacía más factible que ocurrieran irregularidades, sino que dificultaba la vigilancia y más tarde, la exigencia de responsabilidades.

La Contraloría era un órgano con trabajos eminentemente técnicos y profesionales, alejado de la política, jugando un papel muy importante en las Comisiones de Eficiencia, creadas en 1926, con la finalidad de que estudiaran la organización de las oficinas a las cuales estuvieran adscritas y propusieran medidas encaminadas a establecer mejores sistemas de trabajo y reducción de presupuestos.

La competencia general del Departamento así como sus atribuciones consistían en:

- 1) Fiscalización de los fondos y bienes nacionales y de aquellos que estuvieran bajo la guarda del Gobierno Federal;
- 2) Glosa de la cuentas de oficina y del personal, en general, con manejo de fondos y bienes pertenecientes a la Nación o administrados por el mismo Gobierno;

- 3) Contabilidad de la Hacienda Pública Federal;
- 4) Examen y autorización de todos los créditos en contra del Gobierno Federal;
- 5) Fiscalización en materia de Deuda Pública; y
- 6) Registro General de funcionarios y empleados de la Federación.³

1.3.1. Departamento de Contraloría de la Federación.

El segundo periodo referente a la Contraloría comprendió de 1926 a 1932, denominándose Departamento de Contraloría de la Federación. El Presidente de la Republica dirigió al Congreso de la Unión una iniciativa, proponiendo la adición del artículo 13 de la Ley Orgánica de Secretarías, de manera que se consignaran el control previo de los egresos del Gobierno Federal y la inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras, dependientes del mismo gobierno, y solicitando a su vez facultades para expedir las leyes orgánicas de Contraloría y de la Tesorería de la Federación. La autorización correspondiente fue otorgada por el Congreso de la Unión, mediante Decreto de 8 de enero de 1926.

En este periodo, el Departamento de Contraloría, que era representado por el Contralor de la Federación, se consolidó y se restauró, con la finalidad de mejorar el funcionamiento de la Administración Pública.

En cuanto a la estructura de la nueva Ley, no se pretendió borrar el aspecto que ofrecía la antigua, sino de conservar los lineamientos generales y agregar los datos esenciales aportados por la experiencia, con expresión jurídica adecuada.

³ Ibidem, p.p. 248-250

Conforme al Decreto Presidencial del 10 de febrero de 1926, que adicionó el artículo 13 de la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, correspondía al Departamento de Contraloría de la Federación las siguientes facultades:

- 1) Inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras dependientes del Gobierno Federal;
- 2) Contabilidad y Glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública.
- 3) Contabilidad de la Nación.
- 4) Control previo de los egresos del Gobierno Federal;
- 5) Deuda Pública; y
- 6) Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

La Ley Orgánica del Departamento de 1926 recogió en su artículo 1º, relativo a la competencia de la Contraloría, las facultades anotadas y las destelló en sus once capítulos de la siguiente forma:

Se ocupó de la fiscalización e inspección en el capítulo tercero; de la Glosa de Cuentas, en el cuarto; de la contabilidad de la Hacienda Pública, en el quinto; del Examen y Autorización de los Créditos en contra de la Federación, en el sexto; de la Deuda Pública, en el séptimo; de los contratos, en el octavo; de las Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Administración Pública, en el noveno; y del Personal del Departamento, en el décimo, dejando el último de los capítulos para tratar disposiciones generales.

Era facultad de la Contraloría constituir las responsabilidades administrativas, civiles o penales en las que incurrieran los funcionarios, empleados y agentes de la Federación con manejo de los fondos o bienes, y que fueran descubiertas con motivo de inspección y glosa de

sus cuentas, siendo aplicable dicha facultad a los casos de cohecho , peculado o concusión, la que comprendía a los particulares que intervinieran en la comisión de tales delitos.

En el caso de responsabilidades administrativas relacionadas con la Ley Orgánica del Departamento o su reglamento, el Contralor debía informar a la Dependencia respectiva y proponer el procedimiento que debía seguirse contra el responsable, sin perjuicio de imponer las correcciones disciplinarias o multas que resultaban procedentes.

En los supuestos que debían efectuarse reintegros o enterarse multas, era obligación hacerlos del conocimiento de la Tesorería de la Federación para que los hiciera efectivos.

Si se trataba de Funcionarios y Empleados del Departamento, tocaba al Contralor, conforme al reglamento , exigir está clase de responsabilidades.

Dentro de los logros de la Contraloría de la Federación, fue la formación del inventario de bienes inmuebles de la Nación y la integración de su valor a la contabilidad de la Hacienda Pública, creándose la Comisión de Inventarios Federales del Departamento de Contraloría.

También se implantó un nuevo sistema de Contabilidad y se expidió un instructivo para tal efecto, el Departamento como complemento del sistema se avocó a la implantación de las contabilidades particulares de las oficinas federales con el propósito de obtener la unificación de la contabilidad de la Hacienda Pública.

De igual forma, la Contraloría propuso un proyecto sobre reglas de tiempo que debían de observarse para el trámite y resolución de los asuntos oficiales, que se traducía en una simplificación administrativa; asimismo atendió a la Asociación Nacional de Protección a la

Infancia en su organización administrativa y control de fondos, e hizo estudios especiales con relación a las dependencias de la beneficencia privada.

Y por último en lo que más se luchó fue por la selección de personal, habiéndose expedido los reglamentos necesarios para la disciplina interior del Departamento, como a continuación se menciona: Reglamento de Exámenes, Instructivo para la Tramitación de Solicitudes a la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, Instructivos del Servicio Médico, Reglamento de Asistencia, Reglamento de la Servidumbre y Reglamento para la aplicación de Notas Buenas y Malas y otorgamiento de “Certificados de Empleados Distinguidos”.

En 1932, tuvo lugar en la Cámara de Diputados la Lectura de la iniciativa de ley, en la que se proponía la reforma a la ley Orgánica de las Secretarías, en la que se determinaba las competencias respectivas de la Secretaría de Hacienda y del Departamento de Contraloría, reorganizándose la Secretaría para que asumiera las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter propio de administradora del Patrimonio de la Federación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se mantuvo como órgano único de control hasta 1947, a través del Departamento de Contraloría, en 1946 se marca el inicio de la dispersión del control a través de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y se confieren facultades a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección; a estas dos dependencias se agregó la Secretaría de la Presidencia creada en 1958 por la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado, configurándose así un sistema triangular de control que operó hasta 1976, en el que la Secretaría de Programación y Presupuesto asumió el carácter de órgano central de los sistemas de planeación y control al otorgársele la mayoría de las facultades de la extinta Secretaría de la Presidencia y otras que eran de competencia de

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección. La Secretaría de Programación y Presupuesto surge de la reforma a la estructura de la Administración Pública Federal, conjuntamente con los tres ordenamientos: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y Ley General de Deuda Pública. A la Secretaría de Programación y Presupuesto, se le otorgaron facultades para vigilar y evaluar los programas de inversión pública, para controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los Organismos Públicos Federales y para dictar medidas administrativas sobre responsabilidades que afectaran a la Hacienda Pública, fortaleciendo el control sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, Obras Públicas y Bienes Nacionales estableciéndose mecanismos de coordinación sectorial.⁴

⁴ Ibidem, p p. 260-268

CAPITULO II

EVOLUCION Y FUNCIONES DE LA CONTRALORIA EN EL GOBIERNO FEDERAL.

2.1. Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEFE). 2.1.1. Organización. 2.1.2. Funciones. 2.1.3. Objetivos. 2.2. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). 2.2.1. Funciones. 2.3. Marco de actuaciones de los Órganos Internos de Control u Órganos de Control Interno. 2.3.1. Concepto. 2.3.2. Objetivos Generales. 2.3.3. Naturaleza. 2.3.4. Atribuciones. 2.3.5. Organización Interna. 2.3.5.1. De Auditoría. 2.3.5.2. De control y verificación. 2.3.5.3. De evaluación. 2.3.5.4. De quejas y denuncias.

2.1. Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEFE).

Con la Finalidad de concentrar en un órgano globalizador el control unitario y sistemático, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a partir del 29 de diciembre de 1982, mediante la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, añadiéndose el artículo 32 bis; esta Secretaría, al salir a la luz pública con criterio de control, recogió las experiencias del funcionamiento unitario y sistemático que se había pretendido bajo el Departamento de Contraloría, siendo la Secretaria una dependencia que dentro del marco de la Administración Pública Central y Paraestatal, promueve un servicio público ágil y apegado a la legalidad, así como una actuación de los servidores públicos bajo un contexto de eficiencia.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, constituye un Órgano Central de Control en la Administración Pública dependiente del Poder Ejecutivo Federal. la

cual quedó constituida como dependencia globalizadora de los sistemas de control interno del ejercicio gubernamental.

Esta Secretaría asumió atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la de Programación y Presupuesto y de la entonces Secretaría de Comercio, de las Procuradurías General de la República y de Justicia del Distrito Federal, así como de las extintas Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, habiéndosele conferido adicionalmente otras nuevas. De esta forma se estableció y fortaleció un mecanismo unitario, sistemático y global sobre las funciones de control del ejercicio de los recursos públicos; atención y resolución de quejas, denuncias e inconformidades; registro y análisis de la evolución de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos; sanciones administrativas; promoción de la eficiencia en la operación gubernamental; control y evaluación de la gestión pública y promoción de la modernización de la empresa pública.⁵

La Secretaría no releva a las dependencias y entidades de sus facultades y obligaciones de control. En estos casos, los sujetos controladores son órganos específicos que a través de los reglamentos interiores de las dependencias y entidades, quedan integrados bajo la denominación de "Contralorías Internas", teniendo a su cargo las funciones de control, vigilancia y evaluación, mismas que deben de ejercer conforme a normas y lineamientos fijados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, esta última como dependencia globalizadora, como órgano central de control, a la que en otras latitudes se ha denominado dependencia superior fiscalizadora.

⁵ LINEAMIENTOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS CONTROLES. Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 1997 p16

2.1.1.Organización.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como Dependencia del Ejecutivo Federal, inició propiamente su vida institucional a través de la expedición de su reglamento Interior, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983, con vigencia a partir del día siguiente, quedando estructurada con un titular en el ramo, las Subsecretarías “A” y “B”, la Coordinación General de Comisarios y Delegados en el Sector Público, la Oficialía Mayor, la Contraloría Interna, las Direcciones Generales de Comunicación Social de Planeación, Jurídica, de Responsabilidades y Situación Patrimonial, de Operación Regional, de Control, de Auditorías Externas, de Auditoría Gubernamental, de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría, de Análisis y Evaluación, de Servicios Administrativos, y de Programación, Organización y Presupuesto, así como las unidades subalternas y las delegaciones regionales o estatales que se establecieran por acuerdo del titular de la Secretaría.

La adscripción orgánica de estas unidades administrativas tuvo lugar por virtud de un Acuerdo expedido por el Secretario de la Contraloría con fecha 25 de enero de 1983 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes y año, quedando distribuidas de la siguiente manera:

Secretaría del Ramo

Contraloría Interna

Dirección General de Comunicación Social

Dirección General de Planeación

Subsecretaría "A"

Dirección General Jurídica

Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial

Dirección General de Operación Regional

Subsecretaría "B"

Dirección General de Control

Dirección General de Auditorías Externas

Dirección General de Auditoría Gubernamental

Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público

Dirección General de Apoyo Técnico o Comisarios y Delegados de Contraloría

Dirección General de Análisis y Evaluación

Oficialía Mayor

Dirección General de Servicios Administrativos

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto

Posteriormente, con fecha 30 de julio de 1985 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reformas al Reglamento Interior, por cuya virtud se derogan sus artículos 15, 22 y 25, quedando de tal suerte suprimidas las Direcciones Generales de Planeación, de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría, y de programación, Organización y Presupuesto.

En cumplimiento de lo prevenido por el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se expidió en el año de 1983, a raíz de la creación de

Secretaría, un primer Manual de Organización General que contempló la estructura orgánica y funciones de las unidades administrativas hasta el nivel jerárquico de jefe de departamento, los ámbitos de competencia y las relaciones de coordinación entre las mismas.

Las actividades que realiza la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cubren dos aspectos: Modernización de la Gestión Pública y Atención al Ciudadano y, Control y Fiscalización del gasto público y evaluación gubernamental.

A través de la Contraloría Social se promueve la participación de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos y la vigilancia y aplicación de recursos destinados a obras de beneficio social, desarrollándose a través de instrumentos como el Sistema de Quejas y Denuncias y Atención a la Ciudadanía, el Programa Paisano, destinado a promover y vigilar la atención adecuada a fin de garantizar a los connacionales que salen o ingresan al país, se les proporcionan los servicios y atención conforme a las leyes y reglamentos que correspondan, con la finalidad de garantizar que los recursos destinados al mejoramiento de las condiciones de vida de grupos sociales que acusan mayores carencias.

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

La Promoción de la Eficiencia y Eficacia de la Gestión Gubernamental es a través de la Simplificación Administrativa Pública Federal, como una acción permanente para hacer más fluida la relación entre gobierno y sociedad, mediante una más ágil realización de los

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

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

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

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

Respecto a la Modernización, Vigilancia y Evaluación de las Entidades Paraestatales se observa que en esta actividad se realizan acciones para vigilar el cumplimiento de las propuestas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y que el mismo se lleve a cabo en sus cuatro vertientes, tanto en reestructuración del sector paraestatal, como en el fortalecimiento de la autonomía de la gestión, asimismo, en el incremento de la eficiencia y eficacia de la productividad y la concentración de acciones al interior y exterior de las entidades.⁶

2.1.2. Funciones.

La Secretaría de la Contraloría fue investida de una amplia gama de funciones, susceptibles de ser calificadas en normativas, de vigilancia y fiscalización, de evaluación, y de control de responsabilidades de los servidores públicos, funcionando de la siguiente forma:

(De Normatividad)

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

⁶ ANTECEDENTES Y ACCIONES DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1991. p.p 125-128

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

(De Vigilancia y Fiscalización)

- a) Inspeccionar el Gasto Público Federal y su congruencia presupuestal.
- b) Practicar auditorías financieras, legales, de operación de control, de gestión y de fondos y valores.
- c) Revisar, inspeccionar e intervenir respecto al cumplimiento de las leyes y normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones.
- d) Designar a los auditores externos en las entidades de la Administración Pública Federal y regular y controlar su actuación.

- e) Designar y proponer a los comisarios públicos así como coordinar sus funciones preventivas y en su caso correctivas en el Sector Paraestatal.
- f) Aprobar las designaciones de los titulares de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y vigilar su funcionamiento al igual que la adecuación a las norma normas de control interno que hubiere previamente establecido.
- g) Verificar y controlar las manifestaciones de los bienes de los servidores públicos.

(De Evaluación)

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

(De Control de las responsabilidades de los servicios públicos)

- a) Revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presenten sobre actuación de los servidores públicos y en su caso turnarlas a las Dependencias a las que corresponda.
- b) Instruir los procedimientos de sanciones por irregularidades cometidas en el servicio público.
- c) Sancionar a los servidores públicos en los casos que legalmente le competa y en su caso turnar los expedientes a las Contralorías Internas de las Dependencias respectivas, para la aplicación de las sanciones.

- d) Denunciar ante el Ministerio Público los delitos por conductas en el manejo de los recursos de la nación y en el funcionamiento de los servicios públicos.
- e) Fincar las responsabilidades administrativas, que correspondan en los términos de Ley, a los servidores públicos y en su caso a terceros, tanto de orden administrativo como de tipo sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio.
- f) Declarar que no se ha cumplido con la obligación de presentar declaraciones de bienes, para los efectos de la separación el cargo del servidor público incumplido.
- g) Previa la investigación y en su eventualidad práctica de las auditorías que correspondan, denunciar ante el Ministerio Público el delito de enriquecimiento ilícito en los casos de servidores públicos que revelen una exorbitada e incongruente desproporción entre sus ingresos y sus gastos y bienes.

2.1.3. Objetivos.

Dentro de las perspectivas de la Secretaría de Contraloría se encontraban establecidos los siguientes objetivos.

- Dotar al Ejecutivo Federal de un instrumento eficaz que vigilará y evaluará los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado con objeto de que su administración se efectúe con estricto apego a las leyes y dentro de los parámetros de la economía, eficiencia, eficacia y honradez.
- Lograr que los recursos destinados a dicha función se optimizarán mediante su integración en un solo instrumento del Ejecutivo Federal, bajo políticas, normas y directrices comunes.

- Permitir que mediante el control más eficiente, de la Administración Pública, se coadyuve a combatir el proceso inflacionario que erosiona la economía nacional.
- Promover que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que desarrolle, se constituya en medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la Administración Pública, llevando así a la práctica los conceptos de renovación moral requeridos por el país.
- Obtener el reforzamiento del Sistema Nacional de Planeación con la introducción de una instancia correcta de control y velar porque a través de los modernos conceptos sobre el control.
- Velar porque a través de los más modernos conceptos sobre el control administrativo se abandonen sistemas de vigilancia y control parciales y superfluos, orientándose de una mejor manera al cuidado de programas prioritarios, de proyectos estratégicos y de sectores vitales.

2.2. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

Conforme a las Reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 28 de diciembre de 1994, se modificaron y tanto la denominación como las atribuciones que correspondían a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEFE) denominándose actualmente Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

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

Asimismo, difieren los momentos en que realizan sus funciones, ya que la Auditoría Superior de la Federación examina la cuenta pública del año anterior, es decir, efectúa una revisión a posteriori, mientras que la SECODAM realiza sus funciones durante el ejercicio en curso y de manera continua; otra diferencia entre ambas estriba en que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo está facultada para auditar a todas las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal no así la Contaduría Mayor de Hacienda, que únicamente está facultada para revisar los recursos correspondientes a la Cuenta de la Hacienda Pública.

Aunadas a los ordenamientos legales mencionados, existen otras leyes que establecen la intervención de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en diversas actividades propias del control y evaluación de la gestión pública, así como en la fiscalización del ejercicio del gasto público.

Por otra parte, el artículo 26 constitucional fija las bases de la planeación nacional y hace referencia a la relación federación-estado, mediante la cual el Ejecutivo Federal efectúa acciones coordinadas con los gobiernos de las Entidades Federativas, mismas que se concretan a través de los convenios de Desarrollo Social; en este contexto, la SECODAM suscribe acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados de la República.

La SECODAM cuenta con un reglamento Interior el cual fue Publicado en el Diario Oficial el 12 de abril de 1995, con modificaciones del 29 de septiembre de 1997 y la última reforma del 16 de julio del 2001, que determina su estructura y delimita sus funciones por unidades administrativas específicas.

La misión de la SECODAM es: Fortalecer los sistemas de gestión y control, hacer respetar los derechos del ciudadano e inducir y promover el desarrollo administrativo en la Administración Pública Federal.

Según las atribuciones que la Ley Orgánica confiere a la SECODAM, sus actividades se desarrollan en tres fases: preventiva, fiscalizadora y sancionador, las cuales están reflejadas en sus funciones.

2.2.1 Funciones.

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

- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las Dependencias y Entidades en sustitución o apoyo de sus propios Órganos de Control.
- Vigilar el cumplimiento por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.
- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencias, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las Dependencias como para las Entidades de la Administración Pública Federal.
- Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito público o de la Coordinadora del Sector correspondiente, auditorías y evaluaciones tomados a las Dependencias como a las Entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los Órganos de Control que las Dependencias y las Entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las

normas y disposiciones en materia de: sistemas de registros y contabilidad, contratación y remuneración de personal de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

- Opinar previamente a su expedición sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales, financieros, así como los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Designar a los auditores externos de las Entidades, así como normar y controlar su desempeño.
- Designar, para el mejor desarrollo del Sistema de Control y Evaluación Gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las Dependencias y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada y Comisarios en los Órganos de Gobierno o Vigilancia de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.
- Designar y remover a los Titulares de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y las Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de tales Órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, estas áreas tendrán el carácter

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

- Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.
- Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda, del resultado de dichas intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas.
- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables.
- Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes.
- Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente.

- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestando para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.
- Autorizar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos.
- Establecer normas, políticas, y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obra pública de la Administración Pública Federal.
- Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítima terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier propósito de aguas marítimas y demás zonas federales.
- Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la federación a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos para tal efecto. La Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios o bien con los particulares y con otros países.

- Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna Dependencia o Entidad.
- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación.
- Así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien terceros debidamente autorizados para ello.⁷

2.3. Marco de actuaciones de los Órganos Internos de Control u Órganos de Control Interno.

En el boletín C-001 que se establecen las Normas y Lineamientos que regulan el funcionamiento de los Órganos Internos de Control, emitido por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, donde se encuentran contenidos los aspectos que conforman el marco de actuación de estos Órganos de Control Interno.

En este sentido, adquiere especial relevancia la participación de los Órganos Internos de Control como auxiliares de la SECODAM ante las Dependencias y Entidades, ya que en constituyen un apoyo a la función directiva, complementando el enfoque tradicional fiscalizador con el enfoque eminente preventivo de control y la evaluación, contribuyendo a

7

que los niveles de decisión en las Dependencias y Entidades orientando sus respectivas áreas de responsabilidad hacia la modernización , la eficiencia y la productividad.

Correspondiéndoles a los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades la ejecución de las siguientes funciones: De Organización Interna, De Auditoría, De Control y Verificación, De Evaluación y De Quejas y Denuncias.

2.3.1. Concepto.

Los Órganos de Control Interno, conjuntamente con los Delegados de Contralorías, son una instancia de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en el Sector Central que se constituyen en un órgano de apoyo a efecto de prevenir, verificar, vigilar y evaluar el grado de honestidad, economía y transparencia con que se manejan los recursos públicos, impulsar el desarrollo administrativo así como la eficiencia y calidad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales.

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

También determinarán sus objetivos y metas específicas en concordancia con los de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Dependencia, a fin de definir e instrumentar los planes y programas de trabajo.

Establecerán los requerimientos del Órgano Interno de Control en cuanto a recursos humanos, informáticos, materiales y financieros para cumplir con sus planes de programas, aplicando los recursos que le sean asignados con criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

Proponer los lineamientos operativos del Órgano Interno de Control considerando su ámbito de cobertura y control.⁸

2.3.2. Objetivos Generales.

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

Verificar que el desarrollo de las actividades se apegue a las políticas y a los lineamientos establecidos, para tener un grado mayor de seguridad de que los objetivos y metas de la Dependencia estén siendo alcanzados a un mínimo costo y el menor tiempo posible.

Apoyar a todas las áreas de la Dependencia en el efectivo desempeño de sus responsabilidades proporcionándoles : Análisis, evaluaciones, recomendaciones, comentarios pertinentes e información relacionada con la verificación de los sistemas de control

8

ANDERSON, David. *Contraloría Práctica*. Editorial Uteha. México, 1983 p.p.314-315

establecidos, con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia con la que están alcanzando las metas y objetivos.

Verificar y evaluar los mecanismos e instrumentos de control en las áreas sistemas y procesos de la Dependencia, para modernización y fortalecimiento del control interno de la misma.

Vigilar la observancia de las disposiciones legales en materia de responsabilidades de los servidores públicos de la Dependencia y de terceros, relacionados con la misma.

Establecer mecanismos de promoción de la descentralización administrativa.

Promover el uso eficiente de los recursos públicos.

Promover la observancia estricta de los mecanismos de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos.

2.3.3. Naturaleza.

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

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

2.3.4. Atribuciones.

-Observar y vigilar el cumplimiento de las normas de control y auditoría que emita la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y apoyar en la instrumentación de las normas complementarias.

-Promover las normas y lineamientos que regulen el funcionamiento del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

-Vigilar que las políticas, programas, presupuestos, normas, lineamientos y demás instrumentos de control y evaluación se apliquen y se utilicen eficientemente en las Unidades Administrativas de la Dependencia.

-Intervenir en el establecimiento de controles en programas prioritarios y estratégicos que aseguren el cumplimiento de sus objetivos.

-Planear, programar y ejecutar el Programa Anual de Control y Auditorías (PACA) conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y practicar aquellas revisiones ordenadas por esta Secretaría o el Titular de la Dependencia.

-Proponer, programar y ejecutar las auditorías y revisiones adicionales que se requieran a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas, financieras y administrativas.

-Asesorar y apoyar a los Órganos Internos de Control del Sector Coordinado en materia de sistemas de control de la gestión pública, para optimizar el desempeño de sus funciones.

-Participar en el ámbito de su competencia en los diversos comités y comisiones de la Dependencia y su sector coordinado, conforme a las normas y disposiciones aplicables.

-Verificar y apoyar el cumplimiento por parte de los servidores públicos de la Dependencia y su sector coordinado en la presentación de la declaración patrimonial.

-Opinar y proponer nombramiento y en su caso remoción de los Contralores Internos en los Órganos Desconcentrados.

-Investigar y en su caso determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del sector coordinado aplicando las sanciones que procedan en términos y turnar a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo aquellas que sean de su competencia.

-Informar al titular de la Dependencia y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo sobre los resultados de la gestión en materia de auditoría, control y

evaluación aportando elementos de juicio útiles que permitan el manejo eficaz, eficiente, y honesto de los recursos asignados a la Dependencia.

-Proponer en su momento el establecimiento o modificación de las disposiciones, normas y lineamientos que deba expedir la Dependencia de acuerdo con sus atribuciones, a fin de asegurar que existan los elementos necesarios de control administrativo.

-Las demás facultades que le atribuyan otras disposiciones normativas o las que le confiera el titular de la Dependencia.

2.3.5. Organización Interna.

Determinar sus objetivos y metas específicas en concordancia con los de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Dependencia, a fin de definir e instrumentar los planes y programas de trabajo.

Establecer los requerimientos del Órgano Interno de Control en cuanto a Recursos Humanos, informáticos, materiales y financieros para cumplir con sus planes de programas, aplicando los recursos que les sean asignados con criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

Proponer los lineamientos operativos del Órgano Interno de Control considerando su ámbito de cobertura y control, y coadyuvar al desarrollo y/o actualización de los sistemas y procedimientos de control del Órgano Interno de Control e instrumentarlos.

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

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

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

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

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

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

Revizar y autorizar la información que en el ámbito de su competencia requiera titular de la Dependencia, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo u otras instancias fiscalizadoras.

Vigilar la Observancia de las disposiciones, en materia de responsabilidades de los servidores públicos de la Dependencia y terceros relacionados con la misma.

Participar en foros donde se cuestionen los asuntos relacionados con la Dependencia.

Atestiguar en las actas de entrega-recepción de los servidores públicos.

Presenciar y atestiguar actos de entrega-recepción de activos y bienes de la Dependencia.

Asesorar a los comités de adquisiciones, arrendamientos y prestaciones de servicios de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades.

Mantener una adecuada coordinación con los Órganos Internos de Control de los Órganos Desconcentrados y del Sector Coordinado y con la propia Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a fin de agilizar y mejorar la planeación, ejecución y obtención de resultados en sus actividades.

Contar con un sistema de control y archivo eficiente que permita agilidad en la consulta de papeles de trabajo e informes, de preferencia a través de sistemas computarizados.

2.3.5.1 De Auditoría.

-Realizar las auditorías financieras, administrativas, operacionales, integrales y de seguimiento a las distintas Unidades que integran la Dependencia, previstas en el Programa Anual de Control y Auditoría y presentar los informes de las observaciones y recomendaciones conforme a los lineamientos establecidos por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

-Realizar las revisiones orientadas a vigilar que el ejercicio del presupuesto de la Dependencia se lleve a cabo en estricto apego a los programas y presupuestos aprobados por la legislación aplicable.

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

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

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

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

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

2.3.5.2. De control y verificación.

- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control que permitan flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.

-Coordinar y supervisar la ejecución de cada una de las revisiones.

- Vigilar que la Dependencia, establezca consultas sistemáticas a su población-objetivo o en su defecto, a las organizaciones sociales, cámaras y/o agrupaciones representativas con el fin de conocer sus necesidades y propuestas concretas.

-Analizar la información relevante de las áreas sistemas y procesos operativos, a fin de vigilar la efectividad de los controles y su congruencia con los objetivos de la Dependencia.

-Vigilar y comprobar el cumplimiento por parte de las áreas de la Dependencia, de las obligaciones derivadas de las disposiciones, normas y lineamientos en materia de: planeación, programación, presupuestación, información, organización procedimientos de administración de recursos humanos, materiales y financieros.

-Supervisar y dirigir las auditorías, mediante la revisión y evaluación del cumplimiento de los sistemas de operación, registro, control e información, en los términos de las disposiciones aplicables.

-Vigilar el cumplimiento de las medidas preventivas y correctivas.

-Proponer los cursos de acción necesarios para prevenir o corregir desviaciones y propiciar el mejor desarrollo de las actividades.

-Fortalecer las acciones de autocontrol, autocorrección y autoevaluación para la eficiente aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión y en general a las actividades de comunicación social, así como el envío oportuno a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de la información correspondiente.

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

2.3.5.3. De evaluación.

-Evaluar cuantitativa y cualitativamente el avance de programas de la propia Dependencia, y las acciones realizadas conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

-Propiciar el establecimiento y adopción de mecanismos de autoevaluación en cada una de las Unidades Administrativas que integran la Dependencia.

-Vigilar y evaluar conjuntamente con el área competente, que los sistemas de información y registro generen datos oportunos y veraces para la toma de decisiones.

-Colaborar con el Delegado de Contraloría, a fin de evaluar el desempeño general y por funciones de la Dependencia.

-Establecer indicadores y parámetros que le permitan evaluar y comprobar si la actividad institucional se desarrolla conforme a lo programado, y si en su ejecución se alcanzaron los objetivos de eficiencia y eficacia previstos.

-Vigilar que los indicadores de desempeño de las Dependencias, permitan evaluar los resultados de su gestión en términos de calidad, costos unitarios y pertinencia de sus servicios.

-Analizar en coordinación con el delegado de Contraloría, los resultados obtenidos de las revisiones realizadas en materia de control y evaluación, así como del seguimiento a las medidas correctivas y preventivas.

-Revisar que la información que se genere para el Sistema Integral de Información, cumpla con las características de confiabilidad, veracidad, calidad y oportunidad.

-Contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación de las actividades desarrolladas en las Dependencias propiciando que éstas asuman un carácter integral, congruente y homogéneo.

-Constatar que se hayan adoptado medidas, lineamientos y procedimientos, mediante los cuales se dé respuesta pronta a quienes promuevan asuntos ante las Dependencias.

-Confirmar que la dependencia haya definido estándares realistas y transparentes de los servicios que proporciona.

2.3.5.4. De quejas y denuncias.

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

-Establecer ventanillas específicas de quejas y denuncias y/o en su caso, proporcionar a cualquier interesado las facilidades necesarias para presentarlas en contra de los servidores públicos de las Dependencias, con motivo del incumplimiento de sus obligaciones e irregularidades en la prestación de un servicio.

-Recibir, investigar y resolver con oportunidad, conforme a los ordenamientos legales aplicables y a las normas y procedimientos establecidos por la Secretaría de

la Contraloría y Desarrollo Administrativo, las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

-Llevar el registro y control de las quejas, comunicándolas a las áreas donde se originaron y solicitándoles su desahogo a la brevedad posible.

-Atender las quejas que presenten los particulares con motivos de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las distintas áreas de la Dependencia.

-Integrar debidamente los expedientes de las denuncias presentadas y turnarlos a las instancias correspondientes.

-Promover las investigaciones que procedan en los casos en que se presuma que los servidores públicos incurrieron en responsabilidades.

-Orientar e informar a los particulares y a los servidores públicos que presenten quejas o denuncias, sobre su trámite o desahogo.

-Analizar las causas y los mecanismos utilizados en los casos de comisión de ilícitos, así como comprobar la forma en que funcionan los controles establecidos, con la finalidad de evitar y prevenir su recurrencia.

-Someter a la consideración del Titular de la Dependencia los casos en que el personal incurra en responsabilidad en los términos legales aplicables, con el objeto de que se instrumenten los cursos de acción correspondientes.

-Dar vista y denunciar en coordinación con el área respectiva ante la autoridad competente, las irregularidades detectadas que puedan implicar responsabilidad penal.

-Aplicar a los servidores públicos las sanciones que correspondan, en los términos de las leyes: Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

-Difundir el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), como mecanismo de contraloría social que permita facilitar y ampliar las posibilidades para que la ciudadanía pueda entrar en contacto con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y exponer vía telefónica sus quejas, denuncias o consultas.⁹

⁹ BOLETIN C-001. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 1996. p.p. 6-16

CAPITULO III

SERVIDORES PUBLICOS Y SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

3.1. Acto Administrativo. 3.2. Concepto de Servicio Público. 3.3. Concepto Jurídico de Obligación. 3.4. Concepto de Servidor Público. 3.5. Sujetos de Responsabilidades Administrativas según el artículo 108 Constitucional. 3.6. Obligaciones de los Servidores Públicos. 3.7. Procedimiento Disciplinario de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 3.7.1. Requisitos que deben observarse en la determinación de Responsabilidades Administrativas. 3.8. Autoridades competentes para instaurar y resolver el Procedimiento Disciplinario de Responsabilidades y aplicar las sanciones administrativas.

3.1. Acto Administrativo.

Es el acto que realiza la autoridad administrativa.

Expresa la voluntad de la autoridad administrativa creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad. A veces, las autoridades legislativas o las judiciales realizan también el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa.

Prevalece en la doctrina del derecho administrativo, la distinción formal o subjetiva y material u objetiva del concepto de acto administrativo. En sentido formal, acto administrativo es todo acto del Poder Ejecutivo, que es el órgano administrativo del Estado. En sentido material, es el acto del Estado, intrínsecamente administrativo, sin importar que el órgano estatal que lo realice sea el legislativo, el judicial o el administrativo.

La legalidad del acto administrativo proviene de la potestad que tiene la autoridad administrativa señalada en la ley. Esto significa que el acto administrativo está sometido al principio de legalidad, mediante el cual la autoridad administrativa sólo puede realizar los actos que la Ley le autorice. El principio referido se encuentra consagrado por la garantía individual de la Legalidad que se recoge en el artículo 16 de la Constitución Federal.

El régimen jurídico del acto administrativo tiene su origen en la Ley que lo autoriza, como acto propio de la autoridad administrativa.

Podemos entender que el acto administrativo es la voluntad de producir efectos jurídicos.

Para el autor Manuel María Díaz, es el acto administrativo una declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo, que produce efectos jurídicos directos e inmediatos. Acosta Romero establece que es la manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente; es el ejercicio de la potestad pública.

Y para el autor Serra Rojas, lo establece como una declaración unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de la administración pública y que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva siendo su finalidad la satisfacción del interés general.

Agustín A. Gordillo dice: "acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce"

Respecto a que el acto administrativo esta sometido al principio de legalidad observamos lo siguiente:

1. Esta garantía exige que toda molestia que se cause a alguien, en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sólo podrá hacerse mediante mandamiento escrito o sea, una resolución administrativa escrita que cumpla con ciertos requisitos fundamentales como son: a) que provenga de autoridad competente, b) que se den a conocer los hechos aplicables al caso, en que se apoye y, c) que se especifiquen las disposiciones legales en que se fundamenta.
2. El principio de la legalidad se ha hecho efectivo, reiteradamente, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalando en su jurisprudencia que: “Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”
3. La garantía de legalidad, también ha quedado cubierta por la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal, que reza: 'Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que le llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.
4. Presunción de legalidad del acto administrativo. La legalidad del acto administrativo no se presume como regla absoluta en la legislación administrativa, en cambio, el Código Fiscal de la Federación sí la previene. Esta presunción, cuando la norma jurídica establece, no inmuniza al acto administrativo frente a los tribunales; la consecuencia es práctica y consiste en que la ilegalidad del acto debe acreditarse. La carga de la prueba sobre la ilegalidad del acto, es para quienes la invocan.

Régimen jurídico del acto administrativo.

Tiene su origen en la ley que lo autoriza como acto propio de autoridad administrativa, pero en la vida económica, social y política de la administración pública, se sirve para lograr los cometidos u objetivos de ésta, tanto de las leyes administrativas como de las leyes civiles y mercantiles. Está sometido por las necesidades propias de la administración contemporánea, a las normas del derecho público y a las normas del derecho privado, pero, esta situación no le priva de su índole administrativa. Esto explica que sólo metafóricamente se puede admitir que se distinga entre actos administrativos y actos privados, de la administración, pues en la realidad cotidiana estos últimos son simplemente actos administrativos que utilizan las normas del derecho privado para colmar fines públicos. En la práctica administrativa, es común observar que el acto administrativo tenga como régimen jurídico el de la ley administrativa, pero también es ordinario constatar su frecuente estadía en los solares del derecho privado. La actividad económica del Estado acepta con toda naturalidad este régimen híbrido.

Elementos orgánicos del acto administrativo.

En la doctrina general del derecho administrativo se propone un número de elementos orgánicos esenciales mayor que los dos tradicionales del acto jurídico civil. Son:

- a) sujeto, o sea el órgano administrativo,
- b) voluntad, equivalente al consentimiento del civil,
- c) objeto, que es producir efectos jurídicos, igual que el objeto del acto civil,
- d) motivo, que es el antecedente de hecho o de derecho en que se origina el acto,

- e) fin, identificado con el propósito, objetivo o lo que pretende alcanzar la autoridad a través de esos efectos jurídicos y,
- f) forma, que indica la expresión exterior de la voluntad de la autoridad administrativa, que casi siempre se tiene por elemento esencial y no de simple validez como se entiende esto en el derecho civil.¹⁰

3.2. Concepto de Servicio Público.

I. Institución jurídico administrativa en la que el titulares el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza estará siempre sujeto a normas y principios de derecho público.

II. Ante la necesidad de delimitar las atribuciones de las autoridades administrativas y de las civiles (judiciales), el término servicio público encuentra su origen en Francia en el año de 1790 aproximadamente. El término se consagra en las leyes de 16 y 24 de agosto de 1790 y en el decreto de 16 fructidor año II. De este concepto nace todo un sistema doctrinal y se instituye la jurisdicción administrativa.

Conforme a los documentos jurídicos antes citados, en sus orígenes, el servicio público tuvo una connotación diametralmente opuesta a la que se le da hoy en día, ya que el fin original consistió en prohibir a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos y crear así la jurisdicción administrativa. La doctrina elaboró desde entonces diversas acepciones de servicio público. Entre los principales estudiosos podemos citar a

¹⁰ DICCIONARIO JURIDOCO (disco compacto) multimedia versión 2000.

Leon Duguit y Roger Bonnard, ambos exponentes de la teoría objetiva y a Gastón Jeze, Louis Rolland y Marcel Waline, exponentes de la teoría subjetiva entre otros.

En México han surgido distinguidos teóricos del derecho administrativo; ellos han formulado valiosas aportaciones doctrinales, Entre nuestros teóricos podemos mencionar a don Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga, Olivera Toro, Acosta Romero, Rafael de Pina y otros.

III. Son creados y organizados por el Estado mediante leyes emanadas del Poder Legislativo; deben ser continuos, uniformes, regulares y permanentes; suponen siempre una obra de interés público; satisfacen el interés general oponiéndose al particular; satisfacen necesidades materiales, económicas, de seguridad y culturales; pueden ser gratuitos o lucrativos. Varían de acuerdo con la evolución natural de la vida humana y las circunstancias de oportunidad política, espacio-temporales, de ambiente o climatológicas.

IV. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 3; 27, fracción VI; 28; 73, fracciones XXV y XXIX, 123, apartado A, Fracciones XXVIII, y el 132, designan el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades sociales. Los artículos 5 y 13, utilizan también el término servicio público, refiriéndose al trabajo personal del servidor del Estado. De aquí, cabe concluir que nuestra Constitución; da dos connotaciones distintas al término "servicio público".

Desde comienzos del siglo XXI hasta fecha reciente, el concepto de servicio público, ha constituido en algunos países el eje del Derecho Administrativo.

La imprecisión del concepto de servicio público tiene su origen en la variedad de significados que han recibido los dos términos de la expresión. Ya que se puede entender como servicio a la organización de medios o bien a una actividad o función.

El término público corresponde a la condición del sujeto titular del servicio (persona pública), a la naturaleza de las facultades jurídicas empleadas para su funcionamiento (poder público) a fin de que se dirija el servicio (fin público), al régimen jurídico al cual estaba sometido. (régimen jurídico público), e incluso a los destinatarios del mismo (el público).

Se puede identificar al servicio público como la actividad fundamental del estado, por ser una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes.

Acerca del servicio público, Acosta Romero dice: para algunos el órgano es el que otorga ese carácter a la actividad, para otros es el régimen jurídico al que se encuentra sometida la actividad, para algunos más es la propia actividad la que da el sello, o bien la finalidad que persigue; no hay, como vemos, un consenso acerca del cuál sea intrínsecamente el contenido del servicio público.

En general, se puede conceptuar al servicio público como :

Una actividad general, uniforme, regular y continua realizada por el estado o por los particulares conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general.

Y los elementos que componen el servicio público se pueden establecer de la siguiente forma:

- 1.- Es una actividad. Con esto queda establecido que no se trata de un órgano ni de un sistema normativo, sino de la acción que realizan los sujetos.
- 2.- General, uniforme, regular y continua. El servicio debe presentarse a todas las personas que lo soliciten, sin alteraciones de contenido, en las condiciones preestablecidas y sin interrupciones.
- 3.- Conforme a las disposiciones legales que la regulan. Para que la actividad constituya un servicio público, debe de haber sido considerada como tal por un ordenamiento legal, en el que se establezcan sus características básicas y los procedimientos de control respecto de su funcionamiento, en razón del interés que existe para su realización.
- 4.- Realizada por el Estado o por los particulares. Independientemente del interés que el Estado pueda tener en esta actividad para que sea llevada a cabo, puede encargar su realización a los particulares o efectuarla directamente a través de sus órganos.
- 5.- Para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general. El servicio público se establece para satisfacer las necesidades de la población, pero no todo tipo de necesidades, sino aquellas que al afectar a la población, su atención sea considerada de interés para el Estado.

El servicio público en el derecho mexicano, no ha tenido una gran significación doctrinal legislativa, posiblemente debido a las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con los servicios públicos se han perdido en el ejercicio, de la función administrativa que realiza el poder ejecutivo.

A nivel Constitucional, el texto original de 1917 sólo hizo referencia a los servicios públicos de educación, de las armas, de jurados, y de las huelgas en los servicios públicos, en sus artículos 3º., 5º. Y 123, apartado "A", fracción XVIII, respectivamente, así como a los

bienes raíces e inmuebles dedicados a los servicios públicos de la federación, en el artículo 27, fracciones II y VI, pero sin aclarar el concepto, ni señalar las características particulares para su establecimiento y desarrollo.¹¹

3.3. Concepto Jurídico de Obligación.

Vínculo de derecho, en cuya virtud hemos de dar, hacer o dejar de hacer alguna cosa. Las obligaciones nacen de la Ley de los contratos y cuasicontratos y también de los actos ilícitos o en cualquier género que intervenga la culpa o negligencia.

Del latín obligatio-onis. El derecho civil se refiere a la persona, entre otras cosas, en relación con su actividad económica y ésta puede ser en un plano de exclusividad o en un plano de colaboración. Cuando los actos económicos se realizan en exclusividad estamos en presencia de derechos reales, mas cuando la actividad se realiza en colaboración de unos hombres con otros, estamos en presencia de derechos personales que ameritan la distinción entre deudor y acreedor y vínculo que los relaciona.

La obligación dicen las Institutas es un vínculo jurídico por el que somos constreñidos por la necesidad de pagar alguna cosa según las leyes de nuestra ciudad.

Por esa razón, mientras que los derechos reales tienen por contenido el poder que el sujeto tiene sobre un bien, en los derechos personales se persigue la satisfacción que el deudor va a realizar en interés del acreedor.

¹¹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto *Elementos de Derecho Administrativo*. Editorial Limusa México 1991. p p 207-209

La obligación es un vínculo y por lo tanto, como dice Gayo, nadie se obliga por un consejo y de una recomendación o, de un consejo general no se deriva obligación alguna; pero el texto de las Institutas añade que la obligación es un vínculo jurídico con lo que quiere decirse que es un ligamen de derecho, no un ligamen religioso o ético.

El vínculo nos constriñe a la necesidad de pagar; por esa razón, el orden jurídico exige que las obligaciones tengan una fuente de donde nazcan. La imposición de una obligación sin una fuente no tendría razón de ser, ni estaríamos en presencia de un orden jurídico sin ella. Pues bien, las obligaciones nacen de un acuerdo de voluntades o de un ilícito, bien de cierto derecho propio, según las varias especies de causas (Gayo) y por esa razón se habla de la necesidad de pagar alguna cosa, añadiéndose que el pago debe hacerse según las leyes de nuestra ciudad lo que significa que el vínculo está reconocido por el orden jurídico.

Debemos observar a la luz del derecho actual que en la obligación se distingue el débito y la responsabilidad, entendiéndose que aquél es la prestación o deuda y la responsabilidad es la sujeción patrimonial. Con esta distinción se puede observar que habrá obligaciones que tengan débito sin responsabilidad como acaece en las llamadas obligaciones naturales, tales como el pago de una deuda prescrita o el cumplimiento de un deber moral, que no dan derecho a repetir por pago de lo indebido; en otros términos las obligaciones naturales no sólo se caracterizan por no producir una acción, sino porque lo que se ha pagado no puede ser repetido. Asimismo, podría haber responsabilidad sin deuda como es el caso de la responsabilidad del que da garantías en cumplimiento de una deuda ajena.

Son fuentes de las obligaciones, en los términos del Código Civil, los contratos, la declaración unilateral de la voluntad, el enriquecimiento ilegítimo, la gestión de negocios, los

hechos ilícitos. Es decir, considera la clasificación romana de hechos generadores de vínculo jurídico: los contratos, los cuasi-contratos, los delitos y los cuasi-delitos. Cabe aclarar que Pothier -y a partir de él varios juristas- añade a estas cuatro fuentes una quinta: la ley, explicando que en ocasiones el nacimiento de una obligación no es un hecho determinado, sino una disposición de carácter normativo. Pothier ejemplifica este quinto grupo con las obligaciones surgidas de instituciones como la tutela y con otras obligaciones como la de dar alimentos. En el derecho civil mexicano encontramos que no sólo son fuentes de obligaciones las contenidas en el título primero de la primera parte del libro cuarto del Código Civil, mencionadas al inicio de este punto, sino que también las relaciones familiares producen obligaciones cuyo contenido es, en ocasiones, a la vez patrimonial y extrapatrimonial.

En todo caso las obligaciones sólo pueden ser de tres tipos: de dar, de hacer y de no hacer, puede estar sujeta a diferentes modalidades: unas relativas a su eficacia como son el plazo, el término y la condición; otras relativas al objeto de la obligación como son las obligaciones conjuntivas, alternativas o facultativas, y otras relativas a los sujetos de la obligación como son las mancomunadas y las solidarias.

Conjuntivas son aquellas en que un mismo deudor está obligado a varias prestaciones originadas en un solo acto jurídico. En la doctrina se discute si se puede hablar de obligaciones conjuntivas o si cada una de las prestaciones forma una obligación simple. Frente a esto se responde que si se pactó que el deudor se libera de su obligación, sólo hasta que se haya cumplido con todas y cada una de las prestaciones, se trata de una obligación conjuntiva.

Alternativas son aquellas en las cuales, existiendo varios objetos, el deudor tiene la posibilidad de cumplir con alguno de ellos .

Facultativas son aquellas en las cuales existe un solo objeto, pero el deudor tiene la posibilidad de sustituirlo por otro al momento de cumplir con su obligación.

Mancomunadas son aquellas en que existe una pluralidad de deudores o de acreedores y en donde se considera que la deuda está dividida en tantas partes como deudores o acreedores existan, teniendo cada una de estas partes una deuda distinta de las otras .

Solidarias aquellas obligaciones en que existiendo pluralidad de acreedores -llámense solidaridad activa- o de deudores -solidaridad pasiva- cada una de ellas puede exigir a cada uno de éstos el total cumplimiento de la obligación .¹²

3.4 Concepto de Servidor Público.

Se entiende como servidor público toda persona que presta sus servicios al Estado el cual pertenecen a organismos o instituciones que integran la Administración Pública Federal.

Aun cuando el concepto de servidor publico es el adoptado por nuestra Constitución para referirse a los empleados del estado, en nuestro sistema legal se sigue haciendo la distinción entre funcionarios y empleados, sin que se precise ciertamente la diferencia entre unos y otros.

La doctrina a pretendido diferenciar las calidades de los funcionarios y empleados: a) a partir de la duración en el empleo, b) de su retribución, c) de la naturaleza del derecho que

¹² DICCIONARIO JURIDICO (disco compacto) Op Cit

regula la relación, d) del tipo de sus funciones y e) del tipo de ordenamiento que regula su actuación.

Estos criterios son objetables en vista de que:

- a) La duración en el empleo no es nota de distinción entre uno y otro concepto, ya que puede haber funcionarios que tengan igual o mayor tiempo de permanencia que algún empleado.
- b) La retribución tampoco da base de distinción puesto que de acuerdo con el artículo 5^o constitucional, a todo trabajo le corresponde justa retribución, por lo tanto, empleados como funcionarios deberán ser retribuidos económicamente por los servicios que presten a la administración pública y sus presupuestos y tabuladores no hacen diferenciación al respecto.
- c) No es posible aceptar la tesis de la naturaleza del derecho que regula la relación del servicio, ya que todos los empleados se encuentran sometidos al mismo régimen del Derecho Público y por lo tanto, no hay diferencias entre funcionarios y empleados.
- d) En lo que respecta al tipo de funciones, tampoco es suficiente para hacer la distinción, ya que esta tesis sostiene que el funcionario es el que tiene la atribución para decidir y ordenar, y los empleados sólo son ejecutores, lo que no es suficiente para diferenciarlos, ya que en la relación jerárquica siempre hay alguien que ordena y alguien que obedece, aun entre funcionarios.
- e) Respecto al ordenamiento que regula la actuación, se ha dicho que el funcionario tiene sus facultades previstas en la Constitución y en las leyes, y los empleados en los reglamentos. Lo anterior es inconcebible y no demuestra la diferencia entre los conceptos que se analizan, ya que de acuerdo con nuestro sistema jurídico, los órganos administrativos obtienen sus facultades bajo los tres sistemas: constitucional, legal y reglamentario.

Por lo tanto, se puede considerar que funcionario público es aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume grados de representación, iniciativa, decisión y mando; mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando. Es decir el funcionario público es aquel que ejerce las actividades, competencia u oficios del órgano y no la persona que lo auxilia ya sea en actividades materiales o técnica.¹³

3.5. Sujetos de Responsabilidades Administrativas según el artículo 108 Constitucional.

“Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo, o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las legislaturas locales y, en su caso los miembros del Consejo de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el

¹³ DELGADILLO GUTIERREZ, Op.cit. p.p 147-149

carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

En consecuencia, bajo la denominación genérica de servidor público, se engloba absolutamente a todos los trabajadores, empleados y funcionarios de la administración pública y por consecuencia, todos son, sin distinción, sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.6. Obligaciones de los Servidores Públicos.

El fundamento legal de las obligaciones de los servidores públicos está contenida en el artículo 113 constitucional, así como en el 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la cual establece:

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

Las obligaciones de todo servidor son:

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

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

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

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

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

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

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

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

IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

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

XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

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

quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

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

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

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

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

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

En el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en uso hasta la entrada en vigor de la Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de marzo del 2002; se establecía como obligaciones las siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le susciten 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 servicio público no lo exijan.

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

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

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

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

XV. Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o

supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a 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 su competencia.

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

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

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

XXIII. Abstenerse en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público o bien con las sociedades de las que dicha persona forme parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la Dependencia o Entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

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

Respecto a las obligaciones de los Servidores Públicos, establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47, observamos que se reformó y quedó contemplado en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de marzo del 2002, el cual quedó conformado con XXIV fracciones donde se establecen las obligaciones de los servidores públicos, y estableciéndose cuales fracciones se consideran como graves al incumplimiento de las mismas.

3.7 Procedimiento Disciplinario de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El procedimiento es una sucesión de actos y hechos que tiene una triple vinculación entre sí, cronológica en cuanto que tales actos se verifican progresivamente durante determinado tiempo; lógica en razón de que se relacionan entre sí como presupuesto y consecuencias, religiosas, pues se realiza en razón del fin que persigue.

De igual forma se entiende como procedimiento al conjunto de formalidades o trámites a que se sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos.

El servidor público puede incurrir en cinco tipos de responsabilidades, a saber; administrativa, laboral, penal, política y civil.

Razón por la cual, el procedimiento administrativo es autónomo ya que la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 6 nos remite a nuestra Carta Magna, en su artículo 109, para especificar las responsabilidades en que puede incurrir un servidor público.

Se destaca la autonomía de los diversos tipos de procedimientos, porque si el servidor público incurre en un acto sancionado por las leyes, se puede iniciar en su contra un procedimiento administrativo, penal o laboral, separadamente o dos o más a la vez, precisamente porque cada uno tiene sus características muy especiales.

“Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual entró en vigor el día 13 de marzo del 2002, contempla el Procedimiento

Administrativo impuesto a los Servidores Públicos al incurrir al incumplimiento de sus obligaciones, en su artículo 21, el cual establece:

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

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

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

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

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

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

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

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

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

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

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

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

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

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

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

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la

Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

En el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en uso hasta la entrada en vigor de la Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de marzo del 2002; contemplaba al Procedimiento que se les instruía a los Servidores Públicos que incumplían con sus obligaciones, y el cual establecía:

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

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

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

Contener el apercibimiento al servidor público, que de no asistir a la audiencia, se le tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos dentro del procedimiento administrativo, en términos del artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles; y el requerimiento de que señale domicilio para que se hagan las notificaciones personales, en la población en que tenga su sede oficial el Órgano Interno de Control que cita a procedimiento, apercibido de que de no hacerlo se le harán todas las notificaciones por rotulón conforme lo prevé el artículo 316 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

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

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

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

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

En el supuesto de que la autoridad no pueda acordar en la audiencia, la admisión y/o desahogo de pruebas, deberán tenerse por ofrecidas y reservarse expresamente el derecho de acordar su admisión con posterioridad; pero invariablemente dicho acuerdo; deberá emitirse antes del cierre de instrucción y notificarse al oferente. En este contexto el acuerdo que se emita sobre el ofrecimiento de pruebas, (confesional, pericial, testimonial, etc.), puede ser en el sentido de tenerlas por ofrecidas y admitidas; reservarse para acordar posteriormente sobre su admisión y desahogo, ordenando en su caso, la preparación de las pruebas que así lo requieran, así como tener por desahogadas las que por su propia y especial naturaleza proceda (documentales, presancionales e instrumentales), de conformidad con el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria.

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

Si en la audiencia se advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la

práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, mediante nuevo oficio citatorio que deberá notificarse personalmente con el objeto de no conculcar, la garantía de audiencia.

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

3.7.1. Requisitos que deben observarse en la determinación de Responsabilidades Administrativas.

Las resoluciones que se pronuncien para imponer sanciones a los servidores públicos o, en su caso, para absolverlos, deberán cumplir con lo previsto en los artículos 13, 15, 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y, en especial, con el artículo 14, debiendo ser razonados todos y cada uno de los elementos previstos en el mismo, fundándose para ello en los documentos respectivos que deben obrar en el expediente.

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

previsiones establecidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En su caso, se deberá determinar e individualizar la sanción aplicable al caso concreto, adecuando la imposición de la sanción al tipo de falta, previo análisis de los elementos contenidos en el artículo 14 de la ley de la materia.

Se deberá observar que el monto del daño o perjuicio económico, o lucro o beneficio indebido obtenido quede debidamente acreditado y determinado; y de ser así, imponer la sanción económica en términos del artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

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

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

Conforme al último párrafo del artículo 18, el superior jerárquico de la dependencia o entidad enviará a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando en su concepto y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, dicha Secretaría, deba directamente conocer del caso o participar en las investigaciones.

Por lo tanto para la imposición de sanciones se debe de desahogar el procedimiento establecido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En los procedimientos administrativos que se instruyan, es esencial que en cada acto que se emita, se cumpla con la debida fundamentación y motivación y se otorgue al presunto infractor la garantía de audiencia mediante notificación personal efectuada en términos de lo dispuesto por los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles ordenamiento legal aplicable supletoriamente en esta materia, con el objeto de cumplir con el principio de legalidad y evitar que las resoluciones no sean impugnadas, revocadas o declaradas nulas por adolecer de vicios formales.

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

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

eventualmente vencido en dicho juicio. Pero como habíamos dicho, esto es más que nada un aspecto procedimental de la garantía de legalidad.

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

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

3.8. Autoridades competentes para instaurar y resolver el Procedimiento Disciplinario de Responsabilidades y aplicar las sanciones administrativas.

Con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de la Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, así como en la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de marzo del 2002, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que las Contralorías Internas de la totalidad de las Dependencias y

Entidades cuentan con facultades para desahogar el Procedimiento Disciplinario de Responsabilidades.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los Contralores Internos y los Titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades 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 mismo, establece que la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades impondrán las sanciones administrativas mediante el procedimiento previsto en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Secretaría designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los coordinadores de sector de los órganos de vigilancia y control; delegados y subdelegados ante las dependencias de la Administración Pública Federal 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, Procuraduría General de la República, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, y fideicomisos

públicos, 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 XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Atribuciones y Facultades del Contralor Interno

De acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los Titulares de los Órganos Internos de Control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

- a) Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con excepción de las que conozca la Procuraduría General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión
- b) Si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en la propia Ley, y en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida.

- 1.- Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, órganos desconcentrados y entidades y la Procuraduría General de la República, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, así como la Tesorería de la Federación, conforme a lo dispuesto por la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, fincando cuando proceda los pliegos de responsabilidades a que hubiere lugar, salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada;
- 2.- Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos, y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que emitan los titulares de las áreas de responsabilidades;
- 3.- Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría, así como expedir las certificaciones de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control.
- 4.- Implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento; proponer las normas y lineamientos que al efecto se requieran, y vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, así como aquellas que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad correspondiente o de la Procuraduría General de la República;
- 5.- Programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, así como apoyar, verificar y evaluar las acciones en materia de desarrollo administrativo;

6.-Emitir, cuando proceda, la autorización a que se refiere la fracción XXIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el ámbito de la dependencia o entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República;

7.-Recibir, tramitar y dictaminar, en su caso, con sujeción a lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República, a las que se les comunicará el dictamen para que reconozcan, si así lo determinan, la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y ordenar el pago correspondiente. Lo anterior, sin perjuicio de que la dependencia, entidad o la Procuraduría General de la República conozcan directamente de la solicitud del particular y resuelvan lo que en derecho proceda;

8.- Coordinar la formulación de los proyectos de programas y presupuesto del órgano interno de control correspondiente, y proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del presupuesto;

9.-Denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio órgano interno de control que el Titular de éste determine expresamente en cada caso, los hechos de que tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, e instar al área jurídica respectiva a formular cuando así se requiera, las querellas a que hubiere lugar;

10.- Requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o de la Procuraduría General de la República, la información necesaria para cumplir con sus atribuciones, y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias;

11.- Llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades y de la Procuraduría General de la República, conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría, y

12.- Las demás que les atribuya expresamente el Titular de la Secretaría, el Coordinador General o el Coordinador de Sector de los Órganos de Vigilancia y Control, así como aquellas que les confieran las leyes y reglamentos a los órganos internos de control;

III. Los Titulares de las Áreas de Responsabilidades:

Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría 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 designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

1.- Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las sanciones aplicables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en la referida Ley.

2.- Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las certificaciones de los documentos que obren en sus archivos;

3.- Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría;

4.- Recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y por

la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y realizar, cuando lo considere conveniente, investigaciones de oficio a partir de las inconformidades que hubiere conocido, en los términos de los artículos 68 y 86 de dichos ordenamientos, respectivamente, con excepción de aquellas que por acuerdo del Secretario deba conocer la Dirección General de Inconformidades, así como instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades en los términos de las Leyes mencionadas, y someterlos a la consideración del titular del órgano interno de control;

5.- Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones, y

6.- Las demás que les atribuya expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

CAPITULO IV

IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PUBLICOS COMO CONSECUENCIA DEL INCUMPLIMIENTO A SUS OBLIGACIONES.

4.1. Sanciones Administrativas. 4.2. Clasificación de las Sanciones Administrativas. 4.2.1. Elementos que se deben tomar en cuenta para la Imposición de las Sanciones Administrativas. 4.2.2. Reglas utilizadas para la aplicación de las Sanciones Administrativas. 4.3. Criterios para la aplicación de las Sanciones Administrativas. 4.4. Propuesta para unificar criterios en la aplicación de Sanciones Administrativas según el tipo y la gravedad de conducta.

4.1. Sanciones Administrativas

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

- a) Es un contenido de la norma jurídica.

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

Sanción Administrativa

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

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

A la sanción administrativa se le puede definir también, no como castigo sino como un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha

cumplido y la distingue de la coacción que se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello. Por lo tanto la sanción administrativa como medio represivo llega a una definición formal, la cual se describe de la siguiente forma: En el ejercicio de la potestad sancionadora, impone la administración sanciones que solamente por el hecho de emanar de ella, han de merecer el calificativo de sanciones administrativas.

Naturaleza de la Sanción Administrativa

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

Potestad Sancionador de la Administración

En los países que viven en un régimen de estado de derecho, el único fundamento de la potestad sancionadora de la Administración es el Derecho, de aquí parte su más amplio poder, el de policía administrativa que le permite sujetar al orden jurídico administrativo vigente a todos los administrados, es decir, a todas aquellas personas que desempeñan alguna función dentro de la Administración Pública Federal. El fundamento de esa potestad se encuentra en principio en el texto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: "Compete a la Autoridad Administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán e multa o arresto hasta por treinta y seis horas" y, a pesar de que en los tribunales Federales del Poder Judicial se discute el alcance de ese texto constitucional, y

parece imponer dos graves limitaciones a la potestad sancionadora de la administración como son:

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

Nada ayudan los debates que ese precepto originó en el Congreso Constituyente de 1917, para inclinarse por una concepción amplia de la potestad sancionadora de la Administración. Es necesario recurrir a otros textos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para encontrar los fundamentos a las distintas acciones sancionadoras que ejerza la Administración.

4.2. Clasificación de las Sanciones Administrativas

Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.- Amonestación privada o pública;
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días, ni mayor de un año.
- III.- Destitución del puesto;
- IV.- Sanción económica, e
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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

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

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

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

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

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

La Clasificación de las sanciones se encuentran establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 13.

En el Artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en uso hasta la entrada en vigor de la Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de marzo del 2002; se establecían las sanciones administrativas que consistían en:

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

Cuando la inhabilitación se imponía como consecuencia de un acto u omisión que implicaba lucro o causaba daños y perjuicios, sería de uno hasta diez años si el monto de aquéllos no excedía de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiese sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pudiera volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el lazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el

Titular de la Dependencia o Entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

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

Derivado de lo anterior se conceptualizarán los diferentes tipos de sanciones administrativas para un mejor entendimiento respecto a su aplicación.

Apercibimiento: Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa 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 sanción mayor.

Amonestación: Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consistente en una medida por la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

Suspensión: Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público a que realice sus funciones por tiempo determinado.

Destitución: Es la sanción administrativa por 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 la Ley.

Inhabilitación: Es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en servicio público, decretada por la autoridad administrativa.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios.

Sanción Económica: Es la multa que la autoridad administrativa o judicial impone al servidor público con la finalidad de reparar el daño causado al erario público, si no existió éste, entonces la de punir al servidor público responsable mediante el sacrificio de parte de riqueza.

4.2.1 Elementos que se deben tomar en cuenta para la Imposición de las sanciones administrativas.

Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, como a continuación se detallan:

- _ La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
- _ Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- _ El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- _ Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- _ La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- _ El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

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

Lo planteado respecto a los elementos que se deben de tomar en cuenta para la imposición de sanciones se establecen en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el Artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en uso hasta la entrada en vigor de la Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de marzo del 2002; se establecían los siguientes elementos para la aplicación de sanciones:

La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ellas.

- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- La antigüedad del servicio.
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

4.2.2. Reglas utilizadas para la aplicación de las Sanciones Administrativas.

Para la aplicación de las sanciones administrativas por incumplimiento a las obligaciones establecidas para los servidores públicos se realizarán de la siguiente forma:

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

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

Así mismo, para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se observarán las siguientes reglas:

- I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;
- II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;
- III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y
- IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que

llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley multicitada.

Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación establecido en el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por lo tanto, cuando sean aplicadas las sanciones administrativas, la ejecución de las mismas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el

contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores en uso hasta la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contemplaba como reglas para la imposición de sanciones las siguientes:

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

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

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

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

El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico.

La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico, de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.

La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo demandará la destitución del servidor público responsable o la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la mencionada Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico.

La inhabilitación para desempeñar un empleo cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente.

Las sanciones económicas serán aplicadas por la Contraloría Interna de la Dependencia o Entidad.

4.3. Criterios para la aplicación de las Sanciones Administrativas.

Las sanciones administrativas dentro del contexto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y ahora en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que regula integralmente el procedimiento investigatorio y sancionador de las conductas infractoras de los servidores públicos, como reglamentaria de los artículos del 108 al 114 de la Constitución Federal, atendiendo en la parte que nos interesa, a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos que faltan a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de la función pública, la cual descansa en un principio de autonomía, conforme a la cual, la norma constitucional, para cada tipo de responsabilidad instruye órganos, procedimientos, supuestos y sanciones.

Para cumplir con la imposición de sanciones administrativas a que se hacen acreedores los servidores públicos en caso de incumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se cuenta con la potestad de arbitrio que faculta a los órganos sancionadores para individualizar las conductas e imponer las sanciones de acuerdo a las circunstancias de ejecución de la irregularidad y las características del infractor, respetando la garantía de legalidad, que debe de entenderse en

términos de la Constitución Federal, dentro de las garantías que consagra a favor de los gobernados, y que consiste en que todo acto, la autoridad deberá realizar conforme al texto expreso en la Ley, a su espíritu o interpretación Jurídica, que tiene inmersa las garantías de audiencia y de fundamentación y motivación, así como el principio de congruencia al resolver la controversia planteada que en esencia está referido a que la sentencia sea congruente no sólo consigo misma sino también con la litis, atendiendo a lo planteado en el entre sí o en los puntos resolutive. Es necesario que en toda resolución de procedimiento administrativo se haga una valoración de los elementos de juicio y no solamente una enunciación de las fracciones que contiene el precitado artículo.¹⁴

Aunado a lo anterior, se puede mencionar que si bien es cierto existe una guía de criterios para la aplicación de sanciones según el tipo de falta, emitida por el Titular del Área de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el año 2000, sin embargo, hasta la fecha no ha sido reformada conforme a la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de marzo del 2002.

Además de que no tiene la obligatoriedad de emplearlo dentro de las contralorías internas para la imposición de las sanciones.

Asimismo, queremos especificar que los criterios utilizados seguían dejando al libre arbitrio del juzgador la imposición de la sanción, ya que en los mismos se establecen que cuando la conducta fuese leve, entre leve o grave, o grave, le recaería cierta sanción, sin establecer cuándo una sanción es leve, entre leve y grave o grave.

¹⁴ CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 2000.p.p.1-7

Además de que se tenía que tomar en cuenta otros elementos para la imposición de sanciones, las cuales se contemplaban en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y actualmente se establecen en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Sin embargo, no se expresan en los criterios ni en la misma Ley cómo se deben considerar o analizar los elementos propios del empleo cargo o comisión que desempeña el servidor público al momento de incurrir en la falta.

4.4. Propuesta para unificar criterios en la aplicación de sanciones administrativas según el tipo y la gravedad de conducta.

Se sabe que todo juzgador debe de actuar con los principios de legalidad, justicia, equidad e imparcialidad; sin embargo, en la actualidad se presenta cierta problemática respecto a la imposición de sanciones administrativas recaídas por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos claro, después del previo desahogo del Procedimiento Disciplinario de Responsabilidades; quedando claro que las sanciones a las cuales son sujetos los servidores públicos consisten en amonestación privada o pública, suspensión temporal, destitución del puesto cargo o comisión, inhabilitación para desempeñar puestos públicos y sanción económica, dejando hasta cierto punto al libre albedrío del juzgador la aplicación de las mismas.

Derivado de la investigación se desprende que tanto en la antigua Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como en la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual entró en vigor el día 13 de marzo del 2002, se expresan parámetros para la imposición de sanciones, donde se

menciona la gravedad de la responsabilidad y otros elementos propios del empleo cargo o comisión, pero sin especificar cuándo la conducta es leve o grave ni en que sentido se tienen que tomar en cuenta los elementos establecidos en la vigente Ley en su artículo 14.

Hacemos referencia que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos quedaba al criterio del juzgador calificar la responsabilidad, por lo tanto, la imposición de la sanción.

En la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya se encuentran calificadas las obligaciones y su incumplimiento como responsabilidades graves las mencionadas en el artículo 13 de la vigente Ley, donde se plasma que en todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones XIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley, además de que menciona que en el caso de infracciones graves se impondrá la destitución, todo esto sin tomarse en cuenta que cada obligación que se encuentra plasmada en la Ley puede ser Leve o grave, dependiendo de la conducta, las circunstancias y los medios de realización del servidor público, razón por la cual no se puede generalizar el incumplimiento a una obligación como grave.

Además de que lo establecido en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respecto a los elementos que se toman en cuenta para la imposición de las sanciones se deberían de realizar de una forma unificada, ya que no se establece en qué sentido se tomarán en cuenta a la hora de establecer los elementos y si éstos benefician o perjudican al servidor público, es decir, si agravan o atenúan la irregularidad que infringió el servidor público.

Por tal razón y para no dejar al libre albedrío del juzgador la imposición de sanciones, proponemos el siguiente parámetro.

Para establecer cuándo una conducta sea leve o entre leve y grave o grave, se debe tomar en cuenta lo siguiente:

Siempre que exista negligencia o desconocimiento en su totalidad en la conducta que ocasionó una irregularidad por parte del servidor público, la responsabilidad debe ser leve.

Cuando exista negligencia reiterada o bien que el servidor público tenga los conocimientos de acuerdo al servicio que esta prestando, y ocasione la irregularidad o que existe mala fe la responsabilidad debe ser entre leve y grave.

Y por último, cuando exista dolo, o intención en la violación a las obligaciones previstas para todos los servidores públicos, la conducta siempre va a ser grave.

A continuación estableceremos el procedimiento para la valoración de elementos que se va a tomar en cuenta para la imposición de sanciones administrativa, llevando a cabo un parámetro para su adecuada valoración; elementos que en su mayoría se encuentran establecidos en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Este parámetro lo realizamos, toda vez que los elementos establecidos en el artículo 14 de la Ley en comento, no son suficientes, además que en el mismo ordenamiento no se indica el valor o sentido que se les debe de dar a los elementos, al momento de sancionar al

servidor público, razón por la que anexó otros dos elementos, para la adecuación de la sanción a imponerse a las infracciones cometidas por los servidores públicos.

Procedimiento para establecer un parámetro e imponer la Sanción Administrativa que le recaiga al servidor público, estableciendo mínimos y máximos para su aplicación de acuerdo a la conducta e irregularidad cometida, con la finalidad de que sea unificada, adecuada y justa.

Los números que se van a establecer en las tablas de valoración de elementos se asentaran del menor al mayor numero, tomando en cuenta que la menor denominación atenuara las responsabilidades, así como entre mayor nominación las agravara.

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

Leve	1
Entre Leve y Grave	2
Grave	3

- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

Nivel socioeconómico bajo	1
Nivel socioeconómico medio	2
Nivel socioeconómico alto	3

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

Operativo	1
Mando Medio	2
Mando Alto	3

Para tomar en cuenta el nivel jerárquico se tomará en cuenta la responsabilidad de acuerdo al puesto que desempeña.

Antigüedad más de diez años en el servicio público.	1
De cuatro a diez años en el servicio público.	2
De un a cuatro años en el servicio público.	3
Menos de un año en el servicio.	4

Aquí es importante destacar que el nivel jerárquico se valora de acuerdo a que en niveles altos se tiene mayor responsabilidad debido al puesto que están desempeñando; por tal razón, el tener puesto alto agrava la irregularidad.

De igual forma, la antigüedad en el servicio el hecho de tener menor antigüedad agrava la irregularidad debido a que se debe entender que entre más antigüedad se tenga en el servicio público habla de un buen desempeño en el mismo.

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

No existen condiciones ni medios de ejecución.	1
Se presentó la oportunidad por el lugar en el que laboraba.	2
Fue planeado totalmente la ejecución aunque no laboraba en esa área.	3

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

Es la primera vez que incurre en responsabilidad administrativa.	1
Ya fue sancionado en una ocasión	2

Ya fue sancionado más de una vez	3
----------------------------------	---

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

Cuando exista beneficio o lucro

1 a 10 salarios mínimo general vigente para el Distrito Federal.	1
10 a 30 salarios mínimo general vigente para el Distrito Federal.	2
30 a 60 salarios mínimo general vigente para el Distrito Federal.	3
60 a 90 salarios mínimo general vigente para el Distrito Federal.	4
90 a 120 salarios mínimo general vigente para el Distrito Federal.	5
120 a 150 mínimo general vigente para el Distrito Federal.	6
150 200 salarios mínimo general vigente para el Distrito Federal.	7
200 en adelante salarios mínimo general vigente para el Distrito Federal.	8

Cuando exista Daño o Perjuicio

1 a 10 salarios mínimo general vigente para el Distrito Federal.	1
10 a 30 salarios mínimo general vigente para el Distrito Federal.	2
30 a 60 salarios mínimo general vigente para el Distrito Federal.	3
60 a 90 salarios mínimo general vigente para el Distrito Federal.	4
90 a 120 salarios mínimo general vigente para el Distrito Federal.	5
120 a 150 mínimo general vigente para el Distrito Federal.	6
150 200 salarios mínimo general vigente para el Distrito Federal.	7
200 en adelante salarios mínimo general vigente para el Distrito Federal.	8

Así mismo, se deberá agregar si existió perjuicio o daño irreparable en el servicio público como a continuación se establece.

Daño o perjuicio en el servicio público reparable.	1
--	---

Daño perjuicio en el servicio público irreparable.	2
--	---

Es importante señalar que los datos del servidor público que se van a tomar en cuenta al momento de realizar la valoración de los elementos quedaran establecidos durante las investigaciones y desahogo del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades conforme al artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que en Audiencia de Ley se solicitan todos los datos personales y laborales del servidor público.

A cada elemento se dio un valor de acuerdo a la gravedad o tenuidad con que se están tomando en cuenta, por lo que al tener los datos del servidor público y todo lo necesario para la valoración de los elementos mencionados en las tablas que se anteceden se procederá a sumar obteniendo un resultado, y posteriormente, de acuerdo a la tabla que a continuación se describirá se establecerá la sanción que le corresponde.

Amonestación Privada	6
Amonestación Pública	7
Suspensión del empleo, cargo o comisión de 3 días	6 a 8
Suspensión del empleo, cargo o comisión de 4 a 5 días	8 a 10
Suspensión del empleo, cargo o comisión de 3 días del empleo, cargo o comisión de 16 a 30 días	10 a 12
Suspensión del empleo, cargo o comisión de 1 a 2 meses	12 a 14
Suspensión del empleo, cargo o comisión de 2 a 5 meses	14 a 16

Suspensión del empleo, cargo o comisión de 5 a 8 meses	16 a 18
Suspensión del empleo, cargo o comisión de 9 a 12 meses	18 a 20
Destitución del puesto	20 a 22
Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por 6 meses	22 a 24
Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público 1 año	24 a 26
Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público de 1 a 3 años	26 a 28
Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público de 3 a 5 años	28 a 30
Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público de 5 a 8 años	30 a 32
Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público de 8 a 10 años	32 a 34
Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público 10 a 14 años	34 a 38
Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público de 14 a 17 años	38 a 40
Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público de 17 a 20 años	40 a 42

CONCLUSIONES

PRIMERA.- A través de nuestro devenir histórico, se han observado diversos medios, órganos y sistemas que han existido para la vigilancia y regulación de las múltiples fases de la Administración Pública, como lo es el Control Interno.

En la historia podemos resaltar como más representativos e importantes al reino Azteca y al de Texcoco, toda vez que en su derecho reglamentaban el control y responsabilidad de sus funcionarios públicos, así como los mecanismos de control preventivo y represivo que se originó en nuestro México, floreció la justicia de los reinos prehispánicos, lo cual admiró a los españoles.

SEGUNDA.- En el México Prehispánico, el control represivo por conductas ilícitas de los funcionarios públicos, se llevó a cabo con penas rigurosas, acordes a la gravedad que revestía la responsabilidad oficial de los reinos de México y Texcoco. Penas que consistían desde la simple amonestación al juez prevaricador por parte de sus compañeros, la destitución del cargo, inhabilitación para ocupar un cargo en el futuro, destitución o cese, o bien, existía también el derrumbamiento de su casa, el trasquilamiento o la pena de muerte, lo cual era aplicado según la gravedad del caso.

TERCERA.- Desde el México independiente los órganos encargados del Control han ido evolucionando y tomando varios nombres como lo es Departamento de Contraloría y Departamento de la Contraloría de la Federación.

La importancia que constituye a las Contralorías Internas, estriba en que es un órgano encargado de Control, Evaluación y Fiscalización de la Gestión Pública, que sirve de apoyo para lograr el desarrollo y buen funcionamiento de todas y cada una de las áreas de las dependencias o entidades.

CUARTA.- Ahora, bien, podemos observar que para el control y evaluación de la gestión pública, la Dependencia encargada de realizar y planear el Control de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, que más tarde fue la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y que ahora en la actualidad es Secretaría de la Función Pública.

Por lo cual es importante que se tenga conocimiento de las atribuciones, funciones, naturaleza, objetivos y organización, lo cual quedo especificado a través de la presente investigación y hacemos hincapié de la importancia porque de ahí deriva el buen desempeño de la Administración Pública y por lo tanto de los servidores públicos, que al desempeñarse bien en sus funciones, empleos cargos o comisiones estaríamos en el inexistencia de irregularidades, por lo tanto, se evitaría la aplicación de sanciones administrativas.

QUINTA.- El Control Interno actual en México, así como la aplicación de las sanciones es semejante al de nuestros antepasados, y a pesar de que la fiscalización a evolucionado en la actualidad, las sanciones se siguen aplicando según la gravedad de la conducta sin especificarse cuándo una conducta va a ser grave o leve, razón por la cual es importante, observar circunstancias como lo es principalmente la negligencia y el dolo, para que se permita determinar la gravedad o levedad de una conducta.

SEXTA.- El acto administrativo lo realiza la autoridad administrativa expresando su voluntad, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de carácter esencial, básico o fundamental de una forma regular, continua y uniforme de la colectividad o comunidad, por lo tanto, está sometido al principio de legalidad, debiendo entender que para satisfacerlas debe de existir el servicio público, el cual se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeto a normas y principios de derecho público.

SEPTIMA.- A través de nuestra investigación observamos, que quienes realizan el servicio público es toda persona que presta sus servicios al Estado, la cual pertenece a organismos o instituciones que integran la Administración Pública Federal y a quien le denominamos servidor público, los cuales se encuentran señalados en el artículo 108 Constitucional; quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, razón por la cual son sometidos a cumplir con sus

obligaciones establecidas en el artículo octavo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

OCTAVA.- Preexiste una deficiencia en cuanto a la determinación de las sanciones administrativas en virtud de que no se cuenta con una adecuada valoración de elementos propios del empleo cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando ocurrió la falta, por el incumplimiento alguna de las obligaciones contenidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de marzo del 2002; toda vez que no existen Lineamientos obligatorios ni recientes, que permitan valorar los elementos del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para la aplicación justa y legal de la sanción, recaída al servidor público.

NOVENA.- La falta de Lineamientos obligatorios y recientes para la valoración de los elementos propios del empleo cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando ocurrió la falta, mismos que se contemplan en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como la omisión para determinar cuando una conducta se considera grave o leve, origina que el juzgador haga uso de su libre albedrío para determinar la sanción correspondiente; lo que se ocasiona que se exceda en cuanto a la imposición de las mismas o bien imponga una sanción menor a la que corresponde según la falta.

DECIMA.- Con la finalidad de que se apliquen las sanciones con el fin de evitar que se sigan generando irregularidades en el servicio público, y sobre todo con el objeto de que el juzgador cuente con una unificación de criterios que le permita imponer una exacta y correcta sanción administrativa a todos aquellos servidores públicos que no cumplan con las obligaciones que les establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; consideramos que es necesario que se implemente la valoración de la conducta para que se pueda establecer cuando es leve o grave, así como de los elementos establecidos en el artículo 14 de la Ley en comento; razón por la cual propongo un procedimiento para establecer parámetros e imponer sanciones administrativas, estableciendo mínimos y máximos para su aplicación de acuerdo a la conducta e irregularidad cometida, con la finalidad de que sea adecuada legal y justa.

BIBLIOGRAFIA

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

ARROLLO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Editorial Porrúa. México, 2000.

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

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

CHANES NIETO, José. Introducción bibliográfica a la Administración Pública Mexicana. Primera Edición. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1993.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa México 1991.

ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Tecnos México 1995.

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

FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Mc Graw Hill. México, 1997.

FIORINI BARTOLOME, Alberto. Teoría Jurídica del Acto Administrativo. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1969.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 24ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Derecho Administrativo. 2ª Edición. Editorial Madrid Civitas. 1987.

GOODMAN SAM, Rodrigo. El Contralor de Mercadotecnia. Editorial Mc Graw Hill. México, 1930.

GONZALEZ PARÁS José Natividad. Servicio Público de Carrera en México. Primera Edición. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 2001.

GUERRERO, Omar. Administración Pública del Estado. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1980.

LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

LARES, Teodosio. Derecho Administrativo. Senado de la República LIII Legislatura. México, 1987.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Tercera Edición. Editorial Oxford. México, 2001.

MONSERRIT ORTIZ, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 2001.

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

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Vigésima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2002.

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

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

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

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

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de marzo del 2002.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

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

ECONOGRAFÍA

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

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

GUIA PARA LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1994.

CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 2000.

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

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

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