



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON

"LA NECESIDAD DE REGULAR LOS PROCEDIMIENTOS  
ADMINISTRATIVOS ANTE EL ORGANO INTERNO DE  
CONTROL EN LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA"

T E S I S

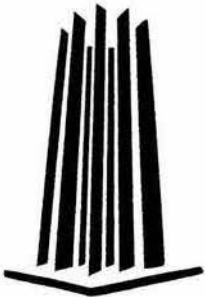
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ARMANDO RODRÍGUEZ SOLIS

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ASESOR: LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## AGRADECIMIENTOS

A Dios

A mis padres:

Armando Rodríguez López

Y

Evelia Solís Fuentes

Ya que gracias a su apoyo, cariño y atenciones he podido alcanzar este sueño, motivo por el cual les estaré eternamente agradecido.

A:

Martha Laura Espitia Solís

Por todo su apoyo y por que con su ejemplo me enseñó a esforzarme para alcanzar mis metas.

A las familias:

Olvera Solís  
González Espitia  
Olvera Gómez  
Espitia Salas

Como una muestra de cariño para cada uno de sus integrantes.

A mis amigos

Gracias por brindarme su amistad; lo cual no se puede pagar con nada.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Gracias a la máxima casa de estudios de Latinoamérica por brindarme la oportunidad de recibir una formación universitaria de la mejor calidad.

A todos mis maestros dentro de la UNAM:

De los cuales obtuve valiosos conocimientos muy en particular a mi jurado al que agradezco sus opiniones sobre el presente trabajo.

Y muy en especial a mi asesora de Tesis y maestra:

Lic. Irene Vázquez Velez

Por su paciencia y grandes consejos, gracias a los cuales fue posible que realizara el presente trabajo de tesis.



## Índice

Introducción	I
Capítulo 1 "ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL"	1
1.1 Estado, definición y funciones	1
1.2 La Administración Pública Federal	10
1.3 La Teoría del Servicio Público	18
1.4 Los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión	22
1.5 Los Deberes y Obligaciones de la Función Pública	24
1.6 Los Derechos de los Servidores del Estado	31
1.7 El Poder Disciplinario de la Administración Pública Federal	36
1.8 Centralización y Descentralización Administrativa	37
1.9 La Desconcentración Administrativa Federal	42
Capítulo 2 "REGULACIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA"	46
2.1 La Administración Central Federal	46
2.2 El Presidente de la República como Funcionario Político y Administrativo	49
2.3 Las Secretarías de Estado y el Secretario de Estado	52
2.3.1 Antecedentes	52
2.3.2 Evolución Histórica	54
2.3.3 Diferencia entre Secretario de Estado y Ministro	58
2.3.4 Concepto de Secretaría de Estado	58
2.3.5 Concepto de Secretario de Estado	59
2.4 Aspectos Generales de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	61
2.5 La Secretaría de Estado y su Titular	68
2.6 Estructura Interna de las Secretarías de Estado	69
2.7 Reglas Comunes a las Unidades de la Administración Pública Centralizada Federal	72
2.8 Órganos Administrativos Intermediarios	75
Capítulo 3 "PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE SE LLEVAN ANTE EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL"	80
3.1 La Secretaría de Educación Pública	80
3.1.1 Antecedentes	80
3.1.2 Competencia	83
3.1.3 Estructura Interna	86
3.1.4 Funciones	89
3.1.5 Objetivos	90
3.2 La Secretaría de la Función Pública	91
3.2.1 Antecedentes	91
3.2.2 Competencia	104

3.2.3 Estructura Interna	107
3.2.4 Funciones	110
3.2.5 Objetivos	110
3.3 El Procedimiento Administrativo	115
3.3.1 Diferencia entre Proceso y Procedimiento	115
3.3.2 Proceso Administrativo	115
3.3.3 Procedimiento Administrativo	116
3.3.4 Procedimiento Interno y Externo	117
3.3.5 Procedimiento Previo y de Ejecución	117
3.4 El Órgano Interno de Control	118
3.4.1 Antecedentes	118
3.4.2 Competencia	119
3.4.3 Estructura Interna	121
3.4.4 Funciones	127
3.4.5 Objetivos	127
3.5 Procedimiento Disciplinario Iniciado ante el Órgano Interno de Control	128
3.5.1 Formalidades	128
3.5.2 Etapas del Procedimiento	131
3.6 Problemáticas Encontradas dentro del Procedimiento Administrativo llevado ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación	153
3.7 Propuesta para la Reglamentación del Procedimiento Administrativo llevado ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública	160
Conclusiones	175
Bibliografía	178

# **Capítulo I “ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”**

- 1.1 Estado, definición y funciones
- 1.2 La Administración Pública Federal
- 1.3 La Teoría del Servicio Público
- 1.4 Los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión
- 1.5 Los Deberes y Obligaciones de la Función Pública
- 1.6 Los Derechos de los Servidores del Estado
- 1.7 El Poder Disciplinario de la Administración Pública Federal
- 1.8 Centralización y Descentralización Administrativa
- 1.9 La Desconcentración Administrativa Federal

## CAPITULO I “ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”

### 1.1 Estado, Definición y Funciones

Para iniciar este trabajo es necesario precisar los aspectos principales del Estado, los cuales mencionaremos a continuación.

Es necesario conocer de donde parte el trabajo que nos ocupa es por ello que se abordará la definición de Estado lo cual, de acuerdo al maestro Rafael de Pina, se define como: *“Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos”*<sup>1</sup>; esta definición resulta ser muy acertada ya que engloba los fines del estado y de igual manera lleva a cabo una breve pero bastante acertada descripción del mismo.

Para enriquecer el trabajo se propone el siguiente concepto de Estado con el motivo de brindar un punto de contraste con la definición dada. Se define al Estado como la organización jurídica de una sociedad creada con el fin de lograr el bien común sometándose a un poder dominador; función que se desarrolla dentro de un territorio determinado.

Para adentrarnos un poco mas al objeto de estudio se hablara de la actividad del estado; la cual se origina del conjunto de operaciones, tareas o facultades para actuar (jurídicas, materiales y técnica), que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal, como local y municipal. Las actividades jurídicas del Estado tienen como fin principal la creación y cumplimiento de la ley, las actividades materiales son desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos

---

<sup>1</sup> DE PINA Rafael, Diccionario de Derecho, México, Editorial Porrúa, 2003 (38ª Edición), Pág. 127

prácticos y científicos necesarios para el ejercicio de una determinada actividad que capacitan al hombre para mejorar su bienestar.

El Estado es un producto social, el determinar lo que el Estado pueda hacer, es materia de diferentes disciplinas, que comprenden la totalidad de la vida humana y en particular del derecho. Es necesario, por tanto, la determinación de cuál debe ser la extensión y los modos para concretar y realizar los fines del Estado para entender el entorno dentro del cual se desarrollara el presente trabajo.

Íntimamente relacionado con el concepto de atribuciones del Estado, encontramos el de las funciones del mismo. En la práctica se usan indistintamente esos términos; pero ellos hacen referencia a nociones diferentes, por lo que es preciso darles su importancia exacta. El experto Miguel Ángel Galindo Camacho respecto al tema nos menciona lo siguiente: *"El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución."*<sup>2</sup>

Resulta fácil apreciar la relación que guardan las atribuciones con las funciones legislativa, administrativa y judicial, estudiando el papel que juega cada una de las últimas en la realización de las primeras.

I. Respecto a las atribuciones que se refieren a la reglamentación de las actividades de los particulares, la función legislativa constituye el medio de realizar esa regulación, puesto que ella se hace por normas generales de derecho.

La función administrativa interviene muy poco en esta categoría. Sin embargo, pueden señalarse varios casos en que es notable esa intervención:

---

<sup>2</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel Ángel, Derecho Administrativo, Tomo I. México, editorial Porrúa, 1995; Pág. 38

a) En primer término y tratándose de relaciones familiares, es por medio de funciones administrativas que se presta el servicio del registro civil que da validez, publicidad y certidumbre a esas relaciones.

b) De igual manera, los registros de propiedad y de comercio, cuyas actuaciones son también administrativas, constituyen medios adecuados para dar estabilidad a las relaciones privadas.

La intervención de la función administrativa va creciendo a medida que la legislación civil se va transformando de supletoria en imperativa.

Por lo que hace a la función jurisdiccional, constituye también otro de los medios de que el Estado se vale para ejercitar sus atribuciones de reglamentación de la actividad privada.

En efecto, en las relaciones entre particulares surgen numerosos conflictos a los cuales el Estado debe proveer solución para hacer respetar la reglamentación que ha hecho de esas relaciones. El medio para conseguir ese resultado es la función jurisdiccional.

La función administrativa tiene aquí un amplio campo de acción. El fomento, la limitación y la vigilancia son actos que necesariamente deben tener un alcance concreto, individual.

El otorgamiento de una subvención, el cobro de un impuesto, la realización de un acto de beneficencia constituyen actos que determinan situaciones jurídicas individuales. El control de los actos particulares, por medio de la vigilancia que sobre ellos se tenga, es un acto material que forma parte de la función administrativa.

Por último, todos estos actos pueden dar lugar a conflictos y para ese caso la función jurisdiccional, resolviendo esos conflictos constituye otro de los medios de que el Estado se vale para realizar esta segunda categoría de atribuciones.

La función administrativa es otro de los medios de que el Estado se vale para realizar las mismas atribuciones, pues el funcionamiento de las empresas se verifica por actos materiales y jurídicos de alcance individual.

Por último, como también pueden surgir conflictos con motivo del ejercicio de estas actividades, la función jurisdiccional está llamada igualmente a intervenir.

El estudio de la teoría de las funciones del Estado requiere como antecedente indispensable el conocimiento, aunque sea en forma breve, de la teoría de la división de Poderes que es de donde aquélla deriva.

La división de Poderes se puede estudiar desde dos puntos de vista: a) respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado, y b) respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

Desde el primer punto de vista, la separación de Poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de Poderes. Las Constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, diversos entre sí, y sólo han discrepado de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos Poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

Desde el segundo punto de vista la separación de Poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los Poderes; de tal manera, que el Poder

Legislativo tenga atribuido exclusivamente a la Función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial, y el Poder Ejecutivo, la administrativa.

Siguiendo al maestro Miguel Ángel Galindo Camacho las funciones del Estado se pueden clasificar en dos categorías:

a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos.

Normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, y así se ve cómo las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, administrativa y judicial, corresponden respectivamente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Para iniciar con las funciones del estado se comenzará hablando de la función legislativa.

La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder legislativo. En México la función legislativa formal es la que realiza el Congreso Federal compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores y encuentra su fundamento en el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual a la letra nos dice: *"El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en el Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores"*



Entra también en el concepto de función legislativa formal el conjunto de actos que cada una de las Cámaras puede realizar en forma exclusiva; el concepto de función legislativa formal, en oposición al de función legislativa material, no es simplemente teórico, como pudiera pensarse, sino que tiene su base en el derecho positivo mexicano.

El artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

Del carácter formal del acto legislativo se deriva el principio de la "autoridad formal de la ley" que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos seguidos para la formación de la resolución primitiva. Este principio se encuentra consignado en forma expresa en la fracción f) del artículo 72 de la Constitución, así redactada: *"En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación."*

Hablando sobre la función jurisdiccional; la función judicial como la legislativa puede analizarse desde dos puntos de vista: como función formal y como función material.

Desde el punto de vista formal, la función judicial está constituida por la actividad desarrollada por el Poder que normalmente, dentro del régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales, es decir, por el Poder Judicial.

Como función considerarla materialmente, algunos autores la denominan función jurisdiccional, por creer que la expresión "judicial" solo evoca el órgano que la realiza, debiendo, por lo tanto, reservarla para cuando se haga alusión a su aspecto formal.

Se ha llegado a negar a la función jurisdiccional el carácter de actividad de orden jurídico porque se dice que en ella el Estado no realiza ni un acto de voluntad ni crea una situación jurídica, que son los dos elementos fundamentales del acto jurídico.

Cuando el Estado decide jurisdiccionalmente un conflicto de derechos no se limita a determinar si éstos existen sino que además, como una consecuencia del reconocimiento de su existencia provee al respeto de ellos por medio de un acto emanado de la voluntad, acto que, aunque realizado dentro de las normas legales produce una modificación en el orden jurídico puesto que hace concreta y actual la garantía jurídica que en términos abstractos consagra la ley para los derechos de la naturaleza del que está a discusión. Así, cuando se discute la validez de un acto jurídico por haber sido ejecutado sin sujeción a la ley, aunque un particular por medio de un simple silogismo puede llegar a la conclusión de que aquel acto está viciado, tal conclusión lo llega a afectar la subsistencia del acto viciado. Por el contrario, cuando el Estado interviene juzgando el caso, no se detiene donde el particular se ha detenido, en el reconocimiento de que el acto viola la ley sino que como una consecuencia de ese reconocimiento provee por medio de una decisión que constituye un acto voluntario al respeto de la ley violada, declarando que aquel acto deja de producir sus efectos. De donde se desprende que si el acto viciado venía produciendo consecuencias jurídicas y deja de producirlas por virtud de la sentencia, ésta causa una modificación en el orden jurídico existente.

Estudiadas las funciones legislativa y jurisdiccional llegamos al análisis de la función administrativa, a la cual debemos dedicar una atención preferente dado el lugar que le corresponde como base fundamental del derecho administrativo y es la base del tema objeto de estudio.

La función administrativa podríamos definirla simplemente por simple analogía. Siendo tres las funciones del Estado, cuando no sea legislativa ni jurisdiccional,

tendría que ser función administrativa. Sin embargo, esta definición debe ser enriquecida con argumentos jurídicos y no obtenerla solamente por exclusión.

De la misma manera que las otras funciones del Estado, la administrativa puede apreciarse desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

Con el criterio formal, la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo.

La función administrativa en relación con la finalidad que el Estado persigue al realizarla. Forman parte de él las definiciones que en seguida vamos a analizar. Berthélemy considera la función administrativa como la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley

El primer elemento de esta definición está constituido por el órgano que, realiza la actividad; el segundo elemento, constituido por el fin que el Estado persigue al realizar la función también es inadecuado porque como ya lo señalamos, el criterio de fin sólo debe emplearse cuando los efectos de derecho que produzcan los actos en que se exteriorizan las funciones no sean bastantes para caracterizarlo y en el caso no se ha hecho esa demostración previa.

Pero, además, como esta definición que nos ocupa se indica que la ejecución de las leyes constituye la función administrativa, conviene precisar de una vez si ésta es simplemente ejecución de la ley.

Dos criterios pueden existir para entender lo que es ejecución de la ley: o se quiere indicar que la actividad se encuentra autorizada por una disposición legal, o bien se entiende por tal ejecución la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa.

Si nos atenemos al primer criterio, no encontramos diferencia específica con las otras funciones del Estado, pues como el principio dominante de nuestra organización constitucional es el de que los Poderes públicos sólo pueden obrar en virtud de facultades expresas y limitadas, resulta que toda actividad del Estado debe encontrarse autorizada por una disposición legal, y así, tanto la función administrativa como la legislativa y la judicial deberían de tener, dentro del criterio que analizamos, el carácter de funciones ejecutivas.

Si seguimos el criterio de considerar que la ejecución consiste en realizar prácticamente las normas legales, entonces se incurre en el extremo contrario, pues en tal caso quedan fuera de la función administrativa la mayor parte de los actos jurídicos, dejando solamente los actos materiales encaminados directa e inmediatamente a dar efectividad a las disposiciones legislativas. Sin embargo, cuando el Poder público obra con facultades discrecionales, cuando celebra contratos, y, en general, en todos aquellos casos en que la ley no impone una obligación, sino que se limita a autorizar determinadas actividades, no puede decirse propiamente que esté ejecutando la ley, por más que se esté obrando dentro de ella. Sin embargo, muchas de esas actividades, como más adelante veremos, pueden y deben considerarse como indiscutiblemente administrativas.

Así, pues, el concepto de ejecución de las leyes no es útil para dar una idea de la función administrativa, ya que o bien es muy amplio y abarca todas las funciones del Estado o por el contrario es muy estrecho y ni siquiera agota toda la actividad administrativa.

Estimamos que la ejecución de la ley puede confundirse con la noción de función administrativa si por aquélla se entiende no sólo la ejecución material o coercitiva de las leyes, sino también la realización de otras tareas en que o bien se hace uso de autorizaciones que da la propia ley, o de facultades discrecionales que ella otorga; una definición mas acertada nos la da el tratadista Andrés Serra Rojas el cual define la función Administrativa como: "*la actividad que normalmente*

*corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control*<sup>3</sup>

Concordamos con esta definición ya que resulta ser muy completa y describe perfectamente las funciones administrativas del Estado.

## 1.2 La Administración Pública Federal

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. Para ese objeto éste se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

La organización especial de que hablamos constituye la Administración Pública, que según el maestro Alex Monitor debe entenderse desde el punto de vista formal como "*el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales*" y que desde el punto de vista material es "*la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión*"<sup>4</sup>

Para enriquecer mas este concepto se define a la administración pública como el medio a través del cual el Estado cumple con las funciones para las que fue creado por la sociedad; como se aprecia esta es una definición apegada mas al sentido

<sup>3</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, México, Editorial Porrúa, 1999 (24ª Edición) Pág. 59

<sup>4</sup> A. MOLITOR, Administration Public. UNESCO, New York 1999; Pág. 18

formal ya que los diversos ordenamientos jurídicos se encargan de describir las funciones de los órganos de la administración pública lo cual nos hace inclinarnos por una definición de esta índole.

Desde el punto de vista formal la Administración Pública es parte de uno de los Poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo. La Administración Pública no tiene, como tampoco la tienen ni el Poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.

En el estudio de la Administración Pública será necesario examinar los siguientes puntos:

1° Cuáles son los elementos que integran la organización administrativa.

2° La forma como se coordinan los diversos elementos para dar una estructura unitaria a la Administración Pública.

3° Qué otros elementos fuera de los que integran la Administración colaboran con el Estado en la realización de la función administrativa.

La amplitud de la función administrativa impone por una parte la necesidad de crear múltiples órganos que se caracterizan por ser esferas especiales de competencia, y por otra parte, por requerir de personas físicas que ejerciten esa competencia.

Un análisis exhaustivo demuestra que no es posible ni debido confundir el órgano con su titular, de ellos se hablara a detalle en el segundo capítulo de este trabajo.

Entre el Estado y sus órganos no puede existir ninguna relación de carácter jurídico, pues para ello sería necesario que los dos términos de la relación gozaran de una personalidad jurídica, lo cual no ocurre con los órganos, que no constituyen

sino una parte de la personalidad jurídica del Estado, que no son sino esferas de competencia cuyo conjunto forma la competencia misma del Estado: "*Si se ha negado a los órganos una personalidad jurídica propia, y si no son sino zonas de la persona del Estado, es natural que entre el Estado y cada uno de sus órganos no pueda existir ninguna relación jurídica, porque no se puede concebir relación alguna entre el todo y una de sus partes.*"<sup>5</sup>

Lo anterior significa que los órganos no tienen derechos propios y que por tanto carecen de personalidad, pero esto no es obstáculo para que el derecho objetivo regule la situación de los diversos órganos dentro de lo que es precisamente la organización administrativa. De no existir un régimen jurídico que ligue y relacione a los diferentes órganos estatales, la organización pública tampoco existiría.

Concebidos los órganos de la Administración como unidades entre las que se divide la competencia que le corresponde en materia administrativa, su estudio se relaciona íntimamente con el de la naturaleza jurídica de la competencia y con la delimitación del origen de ésta.

Respecto de la naturaleza jurídica de la competencia nos limitaremos a referirnos a lo que indicaremos al ocuparnos de ella como uno de los elementos integrantes del acto administrativo. Por lo que hace al origen de la competencia de los órganos de la Administración debemos señalar aquí las tesis doctrinales y la adoptada por nuestra legislación al respecto.

Existen dos tendencias de las cuales una estima como origen de la competencia la delegación y otra considera que el origen está en la atribución que de ella hace la ley.

La primer teoría o sea la que explica la competencia del funcionario por una delegación de facultades parte de la base de que en la Administración Pública, y de

---

<sup>5</sup> DONATI Alfonso, Derecho Administrativo, ED Porrúa. Pág. 77.



acuerdo con el régimen constitucional, el Presidente de la República constituye el órgano en quien se deposita todo el ejercicio de las facultades administrativas; pero en la imposibilidad de que él solo pudiera realizarlas, se ve en la necesidad de delegar algunas de ellas a otros órganos que en esta forma obran en representación de aquél, manteniéndose, por lo mismo, la unidad del Poder Ejecutivo que se presupone en el régimen constitucional.

Esta primera teoría es inadmisibles pues como hemos dicho los órganos del Estado no tienen derechos propios, sino que las facultades que ejercen son facultades del Estado y que éstas se le atribuyen no para formar parte del patrimonio del funcionario que es su titular sino como una esfera legal que marca los límites dentro de los cuales puede actuar el órgano de que se trata. De tal manera que mientras no se llegue a demostrar que en esa esfera legal se encuentra la autorización de extender o atribuir competencia a otros órganos diferentes, no se puede admitir que las facultades que les son atribuidas puedan delegarse.

A continuación transcribimos uno de los párrafos de la obra de *Derecho Constitucional* de Duguit, en la que, en términos perfectamente claros, se expresan las razones por las que es inadmisibles la teoría de la delegación. Dice así: "*Por otra parte, aunque admitida en el uso, la expresión delegación de competencia es notoriamente inexacta. Estas palabras parecen implicar que hay verdaderamente un mandato por el cual un funcionario encarga a un mandatario el ejercicio en su lugar de su derecho de competencia, lo que implicaría que la competencia es un derecho subjetivo. Ahora bien, nada de esto ocurre: no se ve ninguno de los caracteres del mandato. El mandante puede escoger a su mandatario; el funcionario que delega su competencia no puede escoger a su delegado; le es impuesto por la ley; el mandato se revoca siempre por la muerte del mandante; la delegación de competencia subsiste a pesar de la muerte del delegante; el mandatario está jurídicamente ligado por las instrucciones que le da su mandante; el funcionario delegado tiene una independencia completa en el ejercicio de los poderes que le pertenecen; no está jurídicamente ligado por las instrucciones que*



*le dé el funcionario delegante. El delegante no tiene acción contra el delegado para obligarlo a rendir cuentas; cuando más el delegado está sometido al poder disciplinario y jerárquico del delegante."*<sup>6</sup>

En contra de los principios adoptados por la teoría de la delegación, la teoría del origen legal de la competencia sostiene que sólo por virtud de una ley se puede hacer la distribución de facultades entre los órganos de la Administración.

El fundamento de esa teoría descansa en los elementos mismos que fundan el principio de la legalidad dentro de los Estados modernos de derecho. En efecto, si el Estado sólo puede tomar determinaciones respecto a casos concretos cuando haya una autorización de la ley, está implícita en esa idea la de que la propia ley sea la que determine el órgano competente para efectuar los actos que autoriza.

Comprendida la competencia como de origen legal, se deben reconocer en ella todas las características que anteriormente hemos visto que se atribuyen a las situaciones jurídicas generales y así, la competencia, como toda situación jurídica, no se agota por el ejercicio de los actos que autoriza y es esencialmente modificable en cualquier momento por otro acto de la misma naturaleza del que la creó.

Por lo que hace al sistema adoptado por la legislación mexicana, debemos decir que en principio ella sanciona la teoría sobre el origen legal de la competencia, pues reconocida ésta como la aptitud de realizar actos jurídicos, sólo una determinación expresa de la ley puede consignarla.

Sin embargo de que en un principio es exacta la aseveración que hacemos sobre el origen legal de la competencia, nuestro sistema legal admite la teoría de la delegación.

---

<sup>6</sup> LEÓN DUGUIT, Derecho Constitucional, ED. Mondadori, Pág. 65

Así, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se informa que: *"el despacho y resolución de los asuntos en estas dependencias corresponderá originalmente a los titulares de las mismas; pero que para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos cualesquiera de sus facultades excepto aquellas que por la ley o por disposiciones del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares".*

Es de notarse que, aun en el caso de la delegación admitida por la citada Ley, es ella misma, y no la voluntad de los funcionarios respectivos, la que autoriza que determinadas facultades se otorguen a otro funcionarios, lo cual equivale a que sea la propia ley el origen y fundamento de la competencia delegada.

De acuerdo al maestro Miguel Acosta Romero hay una división de competencia entre los órganos de la Administración que da lugar a la clasificación de ellos en razón de la naturaleza de las facultades que les son atribuidas.

Desde este punto de vista los órganos de la Administración pueden separarse en dos categorías; unos que tienen carácter de autoridades y otros que tienen el carácter de auxiliares.

a) Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad.

Los órganos de la Administración que tienen el carácter de autoridad, pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; pero también puede suceder que sólo tengan la facultad de decisión y que la ejecución de sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente.

b) Cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de órganos auxiliares.

Los órganos auxiliares pueden realizar de diversa manera sus atribuciones, originándose con ese motivo una clasificación de ellos.

Existen, en primer término, órganos auxiliares de preparación que son los que realizan todas las funciones necesarias de preparación técnica y material de los asuntos que los órganos de autoridad deben decidir.

En segundo lugar existen agentes que tienen el carácter de órganos consultivos, los cuales pueden ser o bien colegiados o bien unitarios. Entre los órganos de consulta pueden existir diversos grados, según la necesidad legal de oírlos y la obligación que haya de seguir las opiniones que emitan. Así, puede suceder que las autoridades tengan una facultad discrecional para solicitar la opinión de esos órganos de consulta. En tal caso las funciones de éstos son simplemente facultativas. También puede ocurrir que la ley imponga a las autoridades la obligación de oír previamente al órgano de consulta pero sin que la opinión de éste obligue a la autoridad. Por último, se puede presentar el caso de que la autoridad esté obligada a seguir el parecer del órgano consultivo. Propiamente, aquí se encuentra ya un órgano que no es simplemente consultivo, sino que en realidad se trata de un órgano de decisión que colabora con la autoridad para el ejercicio de sus funciones.

Hablemos brevemente de la competencia:

La división de la competencia se hace por lo regular siguiendo estos criterios: por razón de territorio, por razón de materia y por razón de grado.

a) La competencia territorial hace referencia a las facultades conferidas a los órganos en razón del espacio dentro del cual pueden ejercerla.

Desde este punto de vista los órganos administrativos pueden ser órganos federales u órganos locales.

La competencia administrativa del Presidente de la República, de los Secretarios de Estado, que se extiende a todo el territorio nacional, hace de dichos funcionarios órganos generales de la Administración.

La competencia del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de los Agentes de las Secretarías de Estado dentro de las demarcaciones especiales en que se divide el territorio, los constituye en órganos locales.

b) La competencia por materia deriva de la atribución a órgano que tienen la misma competencia territorial, de funciones administrativa: respecto a los distintos asuntos que son objeto de la Administración.

Así, la Ley Orgánica de la Administración Pública distribuye los asuntos administrativos encomendados al Ejecutivo Federal entre las diversas Secretarías.

c) Por último, la competencia por razón de grado tiene lugar separando los actos que respecto de un mismo asunto pueden realizarse por los órganos administrativos colocados en diversos niveles.

Por lo general, esa distribución se realiza estableciendo unas relaciones de jerarquía que implica subordinación y dependencia de unos órganos y superioridad de otros.

En estos casos, el órgano inferior y el superior conocen el mismo asunto, pero la intervención del que conoce en último lugar está condicionada por la conclusión de

funciones del que conoce en primer término, significando además que aquél guarda una relación de superioridad respecto de este último. Posteriormente al avanzar en el trabajo se abordaran mas a detalle los elementos de la administración pública federal en este punto se da una breve introducción de lo que se vera mas adelante.

### 1.3 La Teoría del Servicio Público

El servicio público es una necesidad colectiva, que es propia o se da en la sociedad jurídicamente organizada, o sea, el Estado. Es evidente que hombre, individualmente considerado, tiene necesidades que satisfacer y que, sumadas estas necesidades y en el cúmulo o reunión de mismas, surgen las colectivas. La necesidad de adquirir o tener drenaje, luz eléctrica, transporte, seguridad, son necesidades del individuo, es decir, del hombre como tal aislado, pero unidas las necesidades de los hombres, se forman las necesidades colectivas. Es importante tener en consideración que las necesidades colectivas satisfechas por la comunidad, con escasa participación del estado o representante del mismo, y en ocasiones Son una intervención de simple dirección o estímulo. En efecto, los hombres colocados ente a sus necesidades, las han afrontado y resuelto satisfactoriamente una intervención mínima de la autoridad.

Las necesidades colectivas son satisfechas de una manera diferente en los distintos tipos de Estados. Así por ejemplo, en el Estado liberal Individualista, la satisfacción de sus necesidades corre fundamentalmente a cargo de los propios particulares, que, celosos de la expansión de la actividad estatal, prefieren tenerlo en su papel de vigilante o director, inclusive, del proceso económico. Por tanto, este tipo de Estado realiza una actividad menor para la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo cual los servicios públicos que presta el Estado liberal-Individualista, se reducen a lo que representa el mínimo de la actividad estatal. Situación diferente se presenta en los Estados intervencionistas, llamados también democráticos, aunque de democráticos tengan más los liberales, pues estos tipos de Estado, que combinan y enlazan la actividad estatal con la de los particulares, la satisfacción de las necesidades de los miembros de la comunidad

corresponde al Estado, a través, fundamentalmente, de los servicios públicos. Algo similar acontece en los Estados totalitarios, con sus características especiales de absorber toda la actividad económica y determinar la ideología de la población.

El servicio público es parte de la actividad que realiza el Estado, a través del órgano titular de la administración pública, para satisfacer las necesidades de la sociedad.

El concepto de servicio público se introdujo al Derecho Administrativo, como una aportación de la Escuela Realista, encabezada por León Duguit, y seguida por Gastón Jéze, Maurice Hauriou, Bonnard, y otros autores de menor prestigio. Todos ellos consideran al servicio público como la actividad estatal, el contenido del Derecho Administrativo o la piedra angular; del mismo. León Duguit utilizó el concepto de servicio público y especialmente el de Solidaridad, para fundar su criterio en el sentido de negar la existencia de la soberanía, y de la coercibilidad que tiene la ley como expresión del ejercicio del poder estatal.

Acepto que exista una relación indiscutible entre actividad del Estado o actividades públicas, y funciones públicas enlazadas con el servicio público, especialmente con la función administrativa y el servicio público, ya que esta lo realiza a través de la función administrativa, que obviamente es una función pública.

Sobre el servicio público el Profesor Omar Guerrero dice: *"El servicio público es tan diverso en su forma y contenido que solamente se puede aceptar una noción negativa: el hecho de no ser legislación ni ser justicia".*<sup>7</sup>

Es por la anterior afirmación que resulta más adecuado para caracterizar al servicio público, que se haga referencia a los criterios siguientes:

---

<sup>7</sup> GUERRERO, Omar, La Administración Pública del Estado Capitalista, México, Editorial Fontamara, 1990, Pág. 103

a) A un *criterio orgánico*, que designa a la organización pública, es decir, al conjunto de órganos y medios de que provee a la misma, para el cumplimiento de sus cometidos.

b) A un *criterio material* que hace referencia a la actividad de interés general que la administración pública tiene a su cargo.

c) A un *criterio jurídico*, que afirma que hay servicio público cuando esa actividad esta sometida a un régimen jurídico especial, que en principio es derogatorio del Derecho Privado. El mismo señala las excepciones a este principio.

d) A un *criterio técnico*, que se refiere al servicio público como medio para satisfacer las necesidades sociales.

Es indiscutible que el Estado cumple una parte de sus fines por medio de la función administrativa, y a través de una parte de esta que es el servicio público. Lo expuesto permite afirmar que el servicio público es una tarea estatal que debe realizar el Estado de manera directa, por medio de los actos de su administración, o en forma indirecta, cuando lo concede a los particulares o los autoriza para realizarlo. Es cierto que el servicio público no agota la actividad del Estado y ni siquiera la actividad de la función administrativa, pues solamente es parte de ésta, y también es cierto que el servicio público no es prestado solamente por el Estado, sino también lo pueden prestar los particulares, por medio de una concesión o autorización otorgada por el Estado.

Es muy difícil formular una definición del servicio público, y más aún formular una definición unánimemente aceptada. Se debe tener presente que la noción, equivalente al concepto y a la idea, solamente proporciona los elementos necesarios para tener mentalmente presente al objeto, en este caso del servicio público, y aun cuando la definición puede formularse siguiendo las recomendaciones de la lógica. Lo que pasa, y es la razón por la que los autores de

la materia no se ponen de acuerdo para formular una definición unánimemente aceptada, por ser la correcta, es que muchos de ellos, al pretender definir al servicio público, incluyen en la misma elementos que no son necesarios para definirlo, si bien es cierto que se presentan en determinadas concepciones del servicio público, también lo es que esos elementos se refieren a aspectos que no son indispensables para obtener una definición del mismo, como son los elementos relativos a la finalidad, al aspecto técnico y a otros varios, que aún cuando se presentan en el servicio público, no son necesarios para definirlo.

En tales condiciones se propone la siguiente definición la cual dice que Servicio Público “Es la parte de la actividad que realiza el Estado, preferentemente de la administración pública, a través de la función administrativa, encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales, que son de interés general y particular, y que se realiza bajo el régimen jurídico de Derecho Público y Positivo”.

La mayoría de tratadistas de la materia han señalado como elementos del servicio público, los que enseguida se mencionan:

1. La actividad que realiza preferentemente el órgano administrativo y excepcionalmente los particulares, en los casos de la concesión para la prestación del servicio público.
2. Una actividad técnica para la satisfacción de una necesidad colectiva.
3. La existencia del régimen jurídico de Derecho Público, bajo el cual se realiza el servicio público.

Estos puntos nos evidencian las características del servicio público y no pueden más que señalarlos sus rasgos más evidentes.



## 1.4 Los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión

La Constitución, las leyes administrativas y las leyes del trabajo emplean muchas denominaciones para aludir a los servidores del Estado. Nos vamos a referir a la más generalizada, o sea al de "trabajador al servicio del Estado".

El artículo 123 apartado B de la Constitución emplea la palabra *trabajador* para referirse a los funcionarios y empleados públicos. Este precepto se inicia expresando: "*B. Entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito Federal y trabajadores...*" este artículo nos da la definición de lo que es un trabajador al servicio de los poderes de la Unión, siendo estos aquellos que desarrollan su actividad dentro de los ya mencionados poderes ya sea legislativo, ejecutivo o judicial federal.

La Ley del Instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del Estado, dispone en su artículo 5° Para los efectos de esta Ley se entiende: III. "Por trabajador, toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios".

La Ley Federal de los trabajadores del Estado, expresa en su artículo 3°: "*Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas y, de raya de los trabajadores temporales*". El artículo 8 de la misma ordena: "*Quedan excluidos del régimen de esta ley los empleados de confianza a que se refiere el artículo 5; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina, el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y*

*aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios"*

La Ley Federal del Trabajo precisa: Artículo 8 "*Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio*".

El empleado público se caracteriza por no tener alguna atribución especial designada en la ley y sólo colabora en la realización de la función en las siguientes circunstancias:

- a) Por su incorporación voluntaria a la organización pública.
- b) Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública, por no tener carácter representativo.
- c) Por ser siempre retribuido.
- d) Por tener carácter contractual su relación con el Estado.

En forma complementaria diversas leyes rigen estas relaciones laborales como la Ley del Seguro Social, la Ley del ISSSTE, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de las Fuerzas Armadas y la del servicio exterior.

Los funcionarios y emplearos que colaboran con el Estado están sometidos a regímenes diversos, según el órgano en el que presten sus servicios, ya sea el gobierno federal con cargo al presupuesto general de Egresos de la Federación, en un organismo descentralizado, en una institución nacional de crédito o en una empresa de participación estatal.

Siguiendo al maestro Andrés Serra Rojas los trabajadores al servicio del Estado se pueden clasificar en los grupos siguientes:

Primer grupo. Trabajadores sometidos a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, y trabajadores sometidos a la Ley Federal del Trabajo;

Segundo grupo. Trabajadores de base y trabajadores de confianza;

Tercer grupo. Trabajador definitivo, interino, provisional, por obra determinada o a tiempo fijo;

Cuarto grupo. Trabajadores de presupuesto fijo y trabajador supernumerario;

Quinto grupo. Trabajadores con nombramiento, a lista de raya y trabajadores por contrato;

Sexto grupo. Autoridades y órganos auxiliares.

## 1.5 Los Deberes y Obligaciones de la Función Pública

Los servidores públicos ayudan al estado para que este cumpla con los fines para los cuales fue creado, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores, origina obligaciones legales que aseguran el servicio público y crean derechos a favor de los empleados, como una justa compensación de sus actividades. Los deberes de la burocracia se resumen: 1. *Tiempo*. Deber de desempeño de la función pública, desde que nace hasta que concluye el status del funcionario. Implica tres delitos diferentes: anticipación, prolongación y abandono de funciones públicas. 2. *Lugar*. Residir en el lugar indicado para el ejercicio de sus funciones. 3. *Modo de cumplimiento*: implica el deber de objetividad y el deber de secreto; deber de obediencia y cooperación; corrección con el público.

Los deberes que la función pública impone al trabajador al servicio del Estado, se derivan de los propósitos que las leyes le fijan para realizar el bien público generalizado. Según sea la naturaleza de los servicios, los deberes serán generales o especiales a una determinada rama administrativa. Los primeros se refieren a los principales deberes comunes a todos los servidores públicos, y los

segundos se refieren a los deberes específicos propios de un sector de la administración, como son los del ejército, fuerza aérea, armada, la policía, la guardia nacional el servicio exterior el magisterio y otros.

Apoyándonos de nueva cuenta en Andrés Serra Rojas se clasifican las obligaciones de los funcionarios en dos grupos: a) Las obligaciones en el ejercicio de las funciones; obligación de ejercer las funciones, de ejercicio exclusivo de las funciones, de obediencia, de respetar la legalidad, de imparcialidad y neutralidad, de probidad y desinterés, de secreto y discreción; y b) Obligaciones del funcionario en su vida privada: obligación de residencia, de desinterés, de dignidad y obligaciones del funcionario retirado.

La ley de los trabajadores del Estado contiene una enumeración de los principales deberes del servidor público, atendiendo a un principio básico de la Administración como es la continuidad de su actividad, que por regla general, no debe ser suspendida o alterada, y la independencia e imparcialidad de ella para mantener el orden jurídico, con una aplicación justa de las leyes y reglamentos.

*"Son obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado: I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos; II. Observar buenas costumbres dentro del servicio; III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo; IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo; V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros; VI. Asistir puntualmente ente a sus labores VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y VIII. Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia".*

A continuación se hará una breve referencia a los deberes de los servidores públicos.

### *Deber De Prestar La Protesta Legal*

El artículo 128 de la Constitución dispone: "*Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar, posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen*". La protesta es una promesa legal y política que liga al servidor público con el Estado con efectos jurídicos que se relacionan con la función pública.

Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de Su encargo, prestará juramento de guardar esta Constitución y las leyes que de ella emanen; la protesta legal, que obliga al trabajador público al deber de lealtad a la nación, es una forma para tomar posesión del cargo y comprometer públicamente a los funcionarios y empleados públicos, y para derivar de ella las responsabilidades en que incurran. El texto constitucional reduce la protesta a los funcionarios públicos, estimándola no obligatoria para los empleados.

Las leyes consideran casos de excepción que es posible encomendar ciertas tareas a otra persona, distinta del empleado responsable de ella, en los casos de licencias, vacaciones, comisión de delitos, corrosiones oficiales, comisiones sindicales.

La acción administrativa no se interrumpe por la ausencia de un empleado.

Se llama *protesta solemne* aquella que rinden los altos funcionarios al tomar posesión de sus cargos. La misma ley se encarga de señalar la forma de la protesta. El caso mas representativo de la protesta es el del Presidente de la República, el cual, de acuerdo con el artículo 87 de la Constitución, al tomar posesión de su cargo ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél, prestará la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiere que la nación me lo demandé"

### *La Obligación De Ejercer Las Funciones*

El Estado ha sido creado para servir a la sociedad, por ello sus órganos tienen como objeto la realización de los fines esenciales de la organización. El funcionario o empleado público es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos. Por ello el principal deber del trabajador público es el deber de obediencia o deber de prestar sus servicios, en cumplimiento de las funciones del cargo para que ha sido designado. La jerarquía administrativa se asegura por el estricto cumplimiento de este deber.

Este deber general implica el cumplimiento de diversas obligaciones, a las que alude el artículo 44, que obligan a la prestación personal de su actividad. El cargo no es delegable y sólo la ley puede establecer los casos en que proceda operar esta delegación.

Una persona es designada para un cargo público en atención a su competencia, capacidad, moralidad y actividad, es decir, reúne las condiciones legales necesarias para desempeñar el encargo que le fue conferido; de lo contrario es ocasionar un perjuicio tanto a la Administración, como a los particulares. Por lo tanto, si un trabajador encarga indebidamente su labor a una persona ajena al servicio, tal hecho constituye falta de probidad y honradez y viola los deberes de la función pública.

Nos referiremos a los componentes del servicio:

#### *A) Responsabilidad.*

El empleado debe desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus superiores y a las leyes y reglamentos respectivos.

B) *Continuidad.*

El empleado está obligado a desempeñar sus labores durante el tiempo que fijen los horarios, reglamentos interiores de trabajo o disposiciones administrativas que así lo establezcan. Es cesado cuando falta por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

C). *Exclusividad.*

El empleado debe desempeñar personalmente la función para la cual fue empleado: a este respecto, todo funcionario, cualquiera que sea su rango, es responsable de la ejecución de las tareas que le son confiadas y no debe delegarlas a sus compañeros.

D) *Continuidad*

Se refiere a que el funcionario o empleado público debe su tiempo al Estado, durante los horarios oficiales.

E) *La exclusividad*; la cual plantea dos situaciones jurídicas importantes creadoras de problemas complejos. 1. El deber de desinterés; y 2. La acumulación de empleos

*Deber de desinterés, imparcialidad y neutralidad.*

Los funcionarios no deben tener interés material de cualquier clase que sea, en los actos, adjudicaciones o administración pública en general, donde tengan o tuviere la responsabilidad y vigilancia de los mismos. La función pública exige un completo desinterés de carácter patriótico o humanitario; que sirve de estímulo a una eficiente labor. Pero este desinterés no debe derivar de dádivas, influencia, recomendaciones y demás actos indebidos que las leyes sancionan; debe dar un trato igual a los usuarios, sin importarles raza, sexo, credo o condición económica.

### *Acumulación de cargos.*

Un problema que se liga a los anteriores deberes y que estudia la Administración pública con interés, es la acumulación de empleos por una misma persona, o sea el sistema de incompatibilidad del cargo que desempeña, con otros cargos públicos o privados.

La función pública excluye otra actividad que no sea la que específicamente le corresponde. Se requiere una ley administrativa que delimite funciones y honorarios, y que comprenda no sólo las actividades directas del poder público, sino aun las empresas descentralizadas.'

La acumulación de empleos deriva de los malos emolumentos y de una defectuosa organización administrativa que trae como consecuencia que el funcionario se aburme en actividades que no puede atender. Todo lo cual debe ser mejorado por el Estado para evitar las deficiencias del servicio y las deserciones.

### *F) Deber De Obediencia*

Según lo señalado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es un deber del empleado someterse a la dirección de sus jefes y obedecer las órdenes superiores jerárquicas, y cumplir con las obligaciones que le imponga el reglamento interior de trabajo

Se ha afirmado que la obediencia jerárquica es la piedra angular de todas las sociedades fuertemente constituidas. Sin la obediencia se rompe la unidad de acción del poder público.

Por otra parte, es causa de cese por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores como lo consagra el artículo 46, Frac. V, inciso g) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Uno de los deberes esenciales de la función pública es la obediencia a los superiores. Este poder de dar órdenes es lo que se llama poder jerárquico, que



comprende también el poder de anular o reformar las actuaciones del inferior, aun por simple oportunidad; es a la vez el poder de reformar o mandar.

#### *G) Deber De Discreción y de Secreto Profesional*

El deber de fidelidad, llamado también secreto profesional de los funcionarios y empleados públicos, implica guardar reserva en los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de sus labores administrativas. Estos asuntos requieren la discreción, principalmente en determinados ramos de la Administración, en que se puede poner en peligro al propio Estado, o al interés público, como en los casos de secreto diplomático, militar, fiscal, o médico. A esto se refiere la ley cuando impone a los empleados la obligación de guardar reserva en los asuntos que lleguen a su conocimiento como motivo de su trabajo

#### *H) Deber De Seguridad*

El deber de seguridad tiene por objeto evitar la ejecución de actos que pongan en peligro la vida o pertenencias del empleado o de sus compañeros. Algunas actividades administrativas son particularmente peligrosas como el empleo de armas, explosivos, sustancias y demás elementos que exigen un cuidadoso manejo. El artículo 44 en la fracción V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado lo establece como obligación burocrática:

#### *I) Deber de Lealtad o Fidelidad a la Nación Mexicana*

Al hacer la protesta legal se establece el deber de lealtad al orden constitucional. La ley de los trabajadores del Estado se limita a prohibir en su artículo 41 Frac. VII no hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo. Este precepto alude a toda clase de propaganda, comercial, política, etc. Sin embargo, debemos diferenciar la prohibición de propaganda política del deber de lealtad a la nación, pero en ocasiones se implican.

Este deber de lealtad indebidamente manejado por los gobiernos es en verdad un factor peligroso para las libertades fundamentales del hombre, cuando se traduce

en una adhesión incondicional, ciega o torpe, que elimina la libertad de los servidores públicos cuando estos tienen la obligación superior, de buscar el bien común de la sociedad y cuando la actividad estatal no cumpla estos objetivos, el mencionado servidor deberá expresar su inconformidad.

El deber de fidelidad comienza con el derecho que tiene la Administración de exigir a sus subordinados fidelidad, honestidad y sinceridad, y cuando el empleado público protesta el fiel cumplimiento de la Constitución y las leyes que de ella emanen. Esta protesta significa un compromiso legal de sostener la organización política, los órganos del Estado y los principios que regulan la vida nacional. Se puede servir a un gobierno con lealtad y no prescindir del aspecto crítico que sirva para mejorar al Estado.

#### *J) Deber de Residencia*

El empleado tiene la obligación de residir en el lugar en que se presten los servicios y de permanecer en sus funciones el tiempo fijado. El nombramiento debe contener "el lugar en que prestará sus servicios". Artículo 15, fracción VI de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que así no se causara gastos al estado y podrá estar pendiente del desarrollo de sus funciones que le fueron encomendadas.

### 1.6 Los Derechos de los Servidores del Estado

El Estado impone deberes imprescindibles a sus servidores para mantener el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y realizar los demás fines que tiene a su cargo. Con estos deberes básicos se asegura el desenvolvimiento de la función pública; pero como todo ser humano, el funcionario público requiere de estímulos, motivaciones y una retribución de los servicios que presta, es por ello que se le han conferido ciertos derechos, para que desempeñe su labor cabalmente, con toda su capacidad y sin tener algún otra preocupación que no sea la de desempeñar sus funciones de acuerdo a lo exigido por la ley.

De acuerdo al maestro Serra Rojas los derechos de los servidores públicos son: económicos, como el sueldo, el grado de la carrera administrativa, gratificaciones, incentivos; y derechos no económicos: Derecho al cargo que implica: derecho al nombramiento del funcionario seleccionado: derecho a la posesión del cargo y derecho al desempeño estable y a hacerlo en un determinado lugar. Derecho al ascenso. Derechos honoríficos. Vacaciones, permisos y licenciar. Derecho al perfeccionamiento.

Es lógico que la ley reconozca a los trabajadores del Estado los derechos o ventajas personales necesarios para su vida de relación, tanto los que se refieren con su posición administrativa, como sus derechos personales y las facultades que se derivan de su propia investidura legal frente al particular. La doctrina denomina a esta materia la protección jurídica de los agentes públicos.

Estos derechos, que son los que el trabajador tiene en relación al Estado, se consagran en su calidad de titulares o instrumentos de la función administrativa, o de personas físicas que reclaman de la organización gubernamental los elementos necesarios para subsistir decorosamente y hacer frente a sus necesidades personales y familiares y poder atender con eficacia los servicios públicos

El trabajador al servicio del Estado tiene el derecho de obtener las mejores condiciones para su trabajo, sea en la Administración o fuera de ella.

Los derechos de los trabajadores al servicio del Estado se encuentran ampliamente reconocidos en el artículo 123, apartado B, de la Constitución, en la ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado y en las demás disposiciones administrativas a las cuales hemos hecho referencia con anterioridad.

### *Derecho a la Estabilidad Laboral*

El empleado federal tiene derecho a la estabilidad Laboral; el empleo o cargo no es un bien que entra en el patrimonio de un funcionario o empleado, pues el Estado tiene el derecho de modificar toda la estructura del personal de la administración pública, a los reclamos del interés general. Al trabajador al servicio del Estado le incumbe legalmente la tarea de desarrollar las funciones a su cargo en un entorno laboral estable, lo cual no quiere decir que se perpetúe en un puesto ya que la plaza le pertenece al Estado, mas bien se refiere a brindarle una certidumbre laboral al trabajador del estado.

Por lo que se refiere a los empleados de base, la ley señala en su artículo el carácter de inamovible, pudiendo sólo ser removidos por las causas que señala la propia ley inamovilidad y estabilidad son la base de los derechos del trabajador público.

### *Derecho al Sueldo o Salario*

Art. 32. *"El sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas. Los niveles de sueldo del tabulador que consignent sueldos equivalentes al salario mínimo deberán incrementarse en el mismo porcentaje en que se aumente éste. La Secretaría tomando en cuenta la opinión de la Federación de Sindicatos de Trabajadores, al servicio del Estado, fijará las normas, lineamientos y políticas que permitan establecer las diferencias en las remuneraciones asignadas para los casos de alcances en los niveles del tabulador que se originen con motivo de los incrementos a que se refiere el párrafo anterior".*

La reforma del artículo 123, apartado B de la Constitución, fija las siguientes bases para el sueldo o salario de los trabajadores públicos. "IV. *Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de ellos*"... *"En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo*

*para los trabajadores en general". "V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo". "VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos en las leyes".*

El salario será uniforme para cada una de las categorías de trabajadores y será fijado en los presupuestos de egresos respectivos. La cuantía del salario uniforme fijado en los términos anteriores no podrá ser disminuida durante la vigencia del presupuesto de egresos a que corresponda. De ser posible se establecerán aumentos periódicos de salario por años de servicio de conformidad, con la capacidad económica del Estado.

#### *Derecho a Premios Honores y Consideraciones*

El estado ha establecido estímulos y recompensas a favor de los funcionarios y empleados de la federación, que desempeñen sus labores honradez, prontitud, constancia y desempeño ejemplares o por meritos relevantes; esto lo hace con el fin de motivar a sus empleado y así ellos busquen metas siempre mejores

#### *Derecho a tener Seguridad Social*

El Artículo 3 de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado nos dice: *"Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, Prestaciones y servicios:*

- I. Medicina Preventiva;*
- II. Seguro de enfermedades y maternidad;*
- III. Servicios de rehabilitación física y mental;*
- IV. Seguro de riesgos del trabajo;*
- V. Seguro de jubilación;*
- VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;*
- VII. Seguro de invalidez;*
- VIII Seguro por causa de muerte;*
- IX. Seguro de cesantía en edad avanzada;*
- X. Indemnización global;*

- XI. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;*
- XII. Servicios de integración a jubilados y pensionados;*
- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;*
- XIV. Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por esos conceptos;*
- XV. Préstamos a mediano plazo;*
- XVI. Préstamos a corto plazo;*
- XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares de derechohabientes;*
- XVIII. Servicios turísticos;*
- XIX. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación y*
- XX. Servicios funerarios”*

El artículo 4 de la misma ley nos señala: “La administración de los seguros prestaciones y servicios de que trata el artículo anterior, así como la del Fondo de la Vivienda, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la ciudad de México”.

Para el cumplimiento de sus fines el Instituto contará con delegaciones, las cuales, como unidades desconcentradas, estarán jerárquicamente subordinadas a la administración central y tendrán las facultades específicas para resolver sobre la materia y la competencia territorial que se determine en su caso”.

#### *Derecho a la Libre Asociación*

No podemos olvidar el derecho a la libre asociación que tienen los trabajadores, en este trabajo solo se hará brevemente al mismo ya que el solo estudio de este derecho implicaría un capítulo entero o tal vez más, se encuentra regulado en el

artículo 123 apartado B fracción X que a la letra dice "*Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes*"

## 1.7 El Poder Disciplinario de la Administración Pública Federal

El maestro Jorge Fernández Ruiz, nos define acertadamente el poder disciplinario; nos dice que es: "*Es la posibilidad de sancionar el incumplimiento o el incumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas*"<sup>8</sup>. El poder de represión disciplinaria permite a la administración corregir los errores y anormalidades en los servicios públicos, encauzando la acción administrativa con eficiencia y moralidad.

Proponiendo un concepto diferente se puede decir que el poder disciplinario es el medio, por el cual el estado se encarga de corregir y sancionar a los servidores públicos que no actúan con estricto apego a la ley y fallan en sus labores de probidad, honradez y servicio a la sociedad; para la cual les fue encomendado el cargo público que ostentan.

El poder disciplinario es interno a la administración, a diferencia del derecho penal administrativo que es externo de la administración y comprende a otras personas.

Por este medio se asegura el cumplimiento de la relación jerárquica y de los deberes que impone la función pública. De acuerdo con nuestro sistema laboral administrativo, estas sanciones que se producen por las faltas en el orden interno, pueden ser impuestas:

- a) Unas directamente por la propia Administración pública;
- b) Otras a solicitud de ella ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

---

<sup>8</sup> FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge: Derecho Administrativo, México, Editorial Mac Graw Hill, 1997, Pág. 456

Los órganos que pueden intervenir en la determinación de las responsabilidades administrativas son básicamente cuatro: las Unidades de Quejas y Denuncias, Órganos Internos de Control, los Titulares de las Dependencias del Ejecutivo Federal en general y la Secretaría de la Función Pública en particular

Se hablara a detalle al respecto dentro del tercer capitulo del presente trabajo, por lo pronto es una breve referencia introductoria que servirá para enclavarnos al tema objeto de este trabajo.

### 1.8 Centralización y Descentralización Administrativa

La centralización es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública.

La centralización implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica.

Ese enlace de órganos y sus titulares con el jefe de gobierno sigue una escala piramidal, casi de tipo militar, que permite una línea decisoria unificada, y en eso radica la primordial ventaja de esta forma de organización administrativa. Además, es por esa vía como la voluntad del órgano superior se impulsa hasta llegar al que la ha de exteriorizar o ejecutar.

Se ha analizado cómo esta rigidez jerárquica tiende a atenuarse con la proliferación de ciertos organismos colegiados (comités, comisiones intersecretariales, gabinete, etcétera).

Los poderes o las facultades que se derivan de la relación jerárquica son estudiados con diversas variantes por los especialistas de derecho administrativo. En nuestro caso, el programa fija que esos poderes son de decisión, de



nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, de disciplina y de resolución de conflictos de competencia.

Estos poderes son facultades que el superior posee frente al subordinado, a efecto de permitir la unidad de la acción administrativa.

#### *Poder de decisión*

Esta potestad implica que el superior puede tomar resoluciones para señalar en qué sentido habrá de actuar el órgano o funcionario subordinado, ante dos o más posibles caminos por elegir.

#### *Poder de nombramiento*

El superior puede evaluar la aptitud de los candidatos o solicitantes a un empleo público y seleccionar al que considere más capaz mediante el otorgamiento del nombramiento respectivo, con lo que se establece una relación laboral entre el estado y el servidor público.

#### *Poder de mando*

Es la facultad para ordenar al inferior en qué sentido debe conducirse en algún asunto; cómo habrá de emitir un acto administrativo.

#### *Poder de revisión*

Se pueden examinar los actos del subalterno, a efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos. Esta facultad se podrá ejercer en tanto el acto no sea definitivo; si se estuviera en presencia de un acto cuyo procedimiento de origen y exteriorización ha concluido, el superior podrá revisarlo sólo a petición del particular y según establezca la legislación.

### *Poder de vigilancia*

Esto implica el control mediato o inmediato de la actuación del órgano inferior o del servidor público subalterno; inspeccionar su actuación con el fin de verificar que sea conforme a derecho.

### *Poder Disciplinario*

Es la posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas.

Esas sanciones pueden ser, según la gravedad de la falta: amonestación verbal privada o pública, amonestación por escrito, suspensión temporal y cese.

### *Poder para resolver conflictos de competencia*

Cuando, respecto a cierto asunto, existe duda para determinar cuál es el órgano o qué funcionario es el legitimado para atenderlo y resolverlo, el superior jerárquico está investido de facultad o poder para decidir a cuál de ellos le corresponde ese caso concreto.

En relación con esta potestad, que sólo puede ejercerse cuando la ley es oscura o tiene lagunas, el Art. 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé: *"En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna secretaría o departamento administrativo para conocer de un asunto determinado, el presidente de la república resolverá por conducto de la secretaría de gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo."*

En el ámbito interno de cada órgano centralizado, será el titular del mismo quien decida este tipo de dudas.

Hablando de la Descentralización Administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas. En la creación de esos órganos, el estado puede recurrir a figuras del derecho público o del derecho privado. Según las leyes mexicanas, en el caso

estaremos frente a organismos descentralizados o autónomos, y segundo, ante empresas de participación estatal y fideicomisos públicos el concepto de empresas de participación estatal se incluye a las sociedades mercantiles, cooperativas y civiles, asociaciones civiles, sociedades nacionales de crédito, aseguradoras y afianzadoras nacionales, organizaciones nacionales auxiliares del crédito, en todas las cuales participa el estado. Se aclara el siguiente punto: si para la doctrina la descentralización administrativa está constituida por los órganos del poder ejecutivo dotados de autoridad, para el legislador mexicano únicamente lo son aquellos que sean dos mediante un acto de derecho público. Así, el Art. 45 de la Ley Orgánica la Administración Pública Federal establece:

*“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o de del congreso de la unión o por decreto del ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que adopten.”*

Las características atribuidas a los organismos descentralizados varían según el autor y país que los estudien o regulen. Por nuestra parte, indicamos las siguientes:

1. Son creadas por ley del congreso o por decreto del presidente de la republica.
2. El derecho positivo les reconoce una personalidad jurídica propia, distinta de la del estado.
3. Como una consecuencia de la característica anterior, dichos organismos cuentan con patrimonio propio.
4. Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central; esto les distingue el hecho de poseer un autogobierno.
5. Realizan función administrativa; es decir, su objeto, en tanto persona moral o colectiva, se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa

6. Existe un control o una tutela, por parte del estado, sobre su actuación. Señalada excepción a esta característica de control o tutela administrativa, la constituye nuestra casa de estudios Universidad Nacional Autónoma de México.

En la actualidad la ley mexicana ha empezado a usar la expresión autónomos para calificar a ciertos entes públicos (Banco de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral, etc.). Estimamos que se trata de organismos descentralizados, con variantes que no ameritan un renglón específico en la administración paraestatal.

Los organismos descentralizados están regulados, de manera específica, por la ley o el decreto que los creó. En ese instrumento jurídico se expresa que son personas morales y se especifican su patrimonio, sus órganos de gobierno, su objeto y, en ocasiones, las formas en que el estado supervisará su funcionamiento y, además, la autorización para que expidan su reglamentación interna cuando sea el caso.

Como ejemplo de regulación jurídica específica de entes descentralizados podemos citar los siguientes ordenamientos: la Ley del Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

La mayoría de los entes descentralizados han sido creados por decreto presidencial, siguiendo una práctica de dudosa constitucionalidad (Pronósticos para la Asistencia Pública, Servicio Postal Mexicano, etcétera).

Si bien los organismos que comentamos poseen ese ordenamiento que les da vida, también ha de indicarse que hay una serie de leyes cuya aplicación les es común. Recordemos aquí solamente a la Ley Orgánica de la Administración Pública



**Falta página**

**N° 42**

restringida o condicionada, más no autonomía. La desconcentración administrativa, es la preparación de un órgano en tránsito hacia la descentralización, en instituciones administrativas que la administración juzga conveniente mantener en una situación especial, por estimar ineficaz el régimen de la descentralización para esa clase de asuntos evitarse confusiones.

Juan Luis de la Vallina Velarde, en su estudio sobre "la desconcentración administrativa" concluye: "Así pues, podemos entender por desconcentración aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual *se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia o tino de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma*<sup>10</sup>. Del anterior concepto puede deducirse que para la existencia del principio de desconcentración dentro de la administración pública, será necesaria la existencia de los siguientes elementos o presupuestos: 1. La atribución de una competencia en forma exclusiva; 2. A un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrado dentro de la misma; 3. Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida. Este tercer requisito no es necesario que se dé en toda desconcentración, sino solamente en la llamada periférica, y por ello no queda representado en el concepto de desconcentración que se ha dado.

Es notoria la tendencia del Gobierno Mexicano, en la reforma administrativa que lleva a cabo, la adopción de algunas formas administrativas desconcentradas. La experiencia administrativa en cada uno de los órganos creados podrá revelar sus beneficios, las adaptaciones o reformas que sean indispensables, aconsejadas por la realidad institucional. Así pasaremos de un ensayo de simple delegación de atribuciones a órganos decisorios efectivos.

Hablando de las diferencias entre centralización. Descentralización y desconcentración seguiremos lo descrito Miguel Acosta Romero de lo cual

---

<sup>10</sup> *Revista de la Administración Pública* número 35, Pág. 75

señalamos como más importante lo siguiente: La centralización administrativa hace referencia al régimen en el cual todo poder viene del Estado, que es considerado como la única persona jurídica titular de derechos. Centralizar equivale a concentrar facultades en un ente que actúa unitariamente. Supone un centro o Poder Central del cual emanan las relaciones administrativas.

La distinción entre descentralización y desconcentración se hace en términos generales: la desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización, es extraña a la descentralización y consiste en aumentar las facultades de las instituciones centralizadas y de este modo se descongestionan técnicamente, porque no rompen los vínculos jerárquicos en provecho de los entes desconcentrados. La experiencia administrativa revela la presencia de órganos desconcentrados, creados expreso por la ley, con propósitos administrativos. En principio todos los órganos son susceptibles de un proceso de desconcentración.

No todo lo que sirve para descongestionar a la administración central es conveniente reducirlo a las formas administrativas tradicionales, que resultan inadecuadas. La ley administrativa es la que debe precisar cuál es el régimen que debe emplearse con vista a resolver con eficacia los problemas de una política administrativa.

En otros aspectos de este tema, un organismo descentralizado puede paulatinamente ir perdiendo importancia y autonomía y limitarse a una modesta desconcentración. El poder público tiene que ir al rescate de esas instituciones para que no desaparezcan y entren a una tutela y relación jerárquica más directa del Estado. Siempre es conveniente modificar el texto de una ley oscura, para precisar los caracteres de un organismo cuya situación jurídica se desea definir.

En la descentralización administrativa se crean personas morales, a las cuales se les transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central. En la

desconcentración por el contrario, no se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asigna legalmente una determinada competencia exclusiva, que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos, sin que se rompan los vínculos jerárquicos.



## **Capítulo II “REGULACIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA”**

2.1 La Administración Central Federal

2.2 El Presidente de la República como Funcionario Político y Administrativo

2.3 Las Secretarías de Estado y el Secretario de Estado

2.3.1 Antecedentes

2.3.2 Evolución Histórica

2.3.3 Diferencia entre Secretario de Estado y Ministro

2.3.4 Concepto de Secretaría de Estado

2.3.5 Concepto de Secretario de Estado

2.4 Aspectos Generales de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

2.5 La Secretaría de Estado y su Titular

2.6 Estructura Interna de las Secretarías de Estado

2.7 Reglas Comunes a las Unidades de la Administración Pública Centralizada Federal

2.8 Órganos Administrativos Intermediarios

## CAPITULO II “REGULACIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA”

### 2.1 La Administración Central Federal

La Constitución es el instrumento jurídico mediante el cual se precisa actividad del Estado y se organizan los cuadros generales, políticos y administrativos, con ellos se cumplen los fines públicos. El derecho administrativo regula en forma pormenorizada, la organización y actividad de los entes forman la Administración pública.

La tarea de esos órdenes es crear órganos, dotarlos de facultades, relacionarlos entre sí en estrecha vinculación y otorgarle la personalidad jurídica al Estado, que a su vez es creador de otras personalidades públicas menores, como medio de llevar a cabo la competencia que les ha sido asignada.

Según el maestro Gabino Castrejón se llama administración central Federal a: *“los entes o dependencias que se estructuran inmediatamente bajo su mando y que tienen a su cargo los asuntos del orden administrativo de la jurisdicción federal”*<sup>11</sup>.

Aportando más a este concepto podemos considerar que existe centralización administrativa cuando la actividad de los órganos que desempeñan la función ejecutiva responden a un centro de coordinación que en este caso es el poder ejecutivo federal; esto es que todos esos órganos se encuentran bajo las ordenes de un solo poder del estado.

Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular, al

---

<sup>11</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Gabino E., Derecho Administrativo Mexicano I, México, Editorial Cárdenas Editor, 2000; Pág. 489

Presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas.

En esta forma de organización se concentran actividades administrativas en una administración única, jerarquizada y subordinada, que impulsa desde el centro la vida nacional, con procedimientos políticos, administrativos y técnicos. El poder público central o Federación es la persona jurídica de derecho público, cuya actividad se encomienda a la Administración pública. Por determinación legal, se excluyen en este régimen centralizado a los entes públicos descentralizados, a los que se les asigna un régimen jurídico diferente.

La administración central en su forma más extensa, no reconoce a los órganos locales o dependientes, ninguna vida jurídica, pero la naturaleza de los problemas del Estado, demanda y rompe este cerco de concentración de poder, para dar paso a nuevos órganos administrativos independientes del poder central, que constituye la administración indirecta.

El régimen de centralización administrativa federal, organiza exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal, que se desenvuelve en un conjunto de órganos superiores, que mandan en relación de estricta dependencia; y de órganos inferiores que obedecen las órdenes e instrucciones de aquéllos. La complejidad de la administración nos hace observar que un número importante, pero limitado, de asuntos federales o de política nacional, pasa al conocimiento del Primer Magistrado.

La atención de los demás asuntos administrativos, se entrega a los órganos que tienen facultades de decisión en grados diversos y una competencia en una escala descendente de puestos burocráticos. Las facultades de mando y decisión

mantienen la relación jerárquica y dan la unidad requerida al poder público. Esta organización administrativa centralizada federal podemos imaginar colectividades locales, por otra parte, es un método de organización de la Administración del Estado a manera de una pirámide que tiene en su punto mas alto al Presidente de la República, y en los grados siguientes a los órganos inferiores de la Administración. También en cada secretaría de Estado o departamento de Estado podemos usar el mismo ejemplo de la pirámide, que tiene en su pedestal al secretario de Estado, a quienes les corresponde el conocimiento de los asuntos legalmente asignados a dependencias. Ahora bien, la unidad y la coordinación de una estructura administrativa centralizada, logra su eficiencia merced a un sistema de controles que se integra con los recursos administrativos y con la vigilancia del poder sobre los órganos inferiores a través de los siguientes actos administrativos:

- a) La autorización o facultad para actuar;
- b) La aprobación o ratifica de un acto;
- c) El visto bueno o conformidad previa con el acto;
- d) La suspensión o detención del acto para su examen; y
- e) La intervención o fiscalización directa en la actividad del funcionario.

Aunque la centralización administrativa se circunscribe a la acción del Poder Ejecutivo, los supuestos que la integran se relacionan con aspectos generales del Estado.

Esos supuestos son los siguientes:

1. El Estado es la persona jurídica total, titular de derechos que se traducen en poderes públicos originarios y éstos a su vez integran un conjunto de órganos de mayor o menor importancia. La administración es el órgano rector de la vida administrativa con múltiples personalidades. El Gobierno es su órgano Director.
2. La centralización es un régimen administrativo, un sistema de organización de la administración, que coordina y vincula a los demás órganos públicos con el régimen jurídico vigente es el que se encarga de fijar los caracteres de sus elementos.
3. Las facultades de mando y decisión se concentran en el Poder ejecutivo; la fuerza pública se concentra en los órganos superiores de la administración,

principalmente en el Presidente de la República, titular del poder central, que asume el poder del Estado en su esfera de competencia. El artículo 89, fracciones VI VII, VIII y IX de la Constitución, entrega el ejercicio de la fuerza pública al Presidente de la República, al decir en este sentido que es ,el jefe nato del ejercito y la armada.

Todas las autoridades inferiores obran en su nombre por medio de instrucciones que no son medidas arbitrarias, sino determinaciones legales, que se auxilian para su ejecución con la ciencia y la técnica. En todo tiempo pueden las autoridades directivas modificar una situación creada por los órganos inferiores. Nos referimos al poder de mando y al poder de decisión, y no a los demás poderes como el de nombramiento y vigilancia, uso de la fuerza pública, porque en esas facultades se resumen todas las facultades del Estado.

4. La existencia de un régimen jerárquico. La organización centralizada es un conjunto de órganos que se agrupan de arriba a abajo formando una estructura unitaria que se encuentra como previamente se mencionó, bajo las ordenes del poder central.

## 2.2 El Presidente de la Republica como Funcionario Político y Administrativo

De acuerdo con el artículo 80 de la Constitución: "*Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en uno solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*"

El Poder Ejecutivo Federal, uno de los tres poderes del Estado, está constituido por un conjunto de órganos a quienes la ley les encarga el ejercicio de la función administrativa.

El Presidente de la República es el órgano más elevado en la jerarquía administrativa, al mismo tiempo que, desde el punto de vista político, es el órgano más representativo del Estado.

Debe distinguirse con claridad la organización general "Poder Ejecutivo de la Unión", del cargo de "Presidente de la República".

Esto es objeto de estudio en el derecho constitucional, que fija los principios y facultades de los órganos; y en el derecho administrativo, que regula la ejecución de las leyes y el funcionamiento de los servicios públicos. En principio, todo problema de derecho administrativo, comienza por ser un problema de derecho constitucional.

El Presidente de la República asume estas importantes funciones en el derecho constitucional y administrativo:

- a) Es la más alta representación de la vida política nacional, y el titular directo de la representación del Estado.
- b) Su rango, consideraciones y honores lo colocan como el personaje político más relevante del Estado.
- c) Es jefe del Ejército y de la Armada, y de toda la Administración pública.
- d) Dirige la política exterior, financiera y general del Estado, actuando con precisas facultades constitucionales.

Cuando el Presidente de la República obra como autoridad administrativa está realizando o siguiendo la voluntad del legislador, a diferencia de cuando obra como órgano político, caso en el cual realiza su propia voluntad, la cual resulta ser la voluntad del Estado, dado el carácter representativo con que la realiza. En la Constitución francesa de 1958, la competencia administrativa y política se divide entre el Presidente y el ministerio, lo que se ha llamado el bicefalismo. La Constitución mexicana por el contrario, entrega la totalidad de las facultades administrativas al Presidente de la República y solo en circunstancias muy especiales, a los otros poderes que ejercen algunas indispensables facultades administrativas.

El Presidente de la República, de acuerdo con nuestro orden constitucional, es como previamente se había mencionado, la más alta jerarquía política y administrativa, al cual se le encomiendan dos tareas fundamentales: la actividad como órgano político unipersonal y la actividad como órgano administrativos; esto quiere decir; la facultad de tomar decisiones como jefe de estado y tener a su cargo todo lo referente a la función pública. Son diversas las diferencias y relaciones que existen entre la acción política o de gobierno y la acción de la administración que corresponden al poder público. Una tarea de dirección y de orientación en los asuntos generales del Estado; y una tarea encaminada a la organización y funcionamiento de los servicios públicos con lo cual el Estado dirige y mueve los hilos de todos los innumerables y pequeños mecanismos de su organización.

Como parte importante del poder del Estado, el Presidente de la República es un órgano que gobierna y administra. Nuestra Constitución en el artículo 40 nos habla de "la voluntad del pueblo mexicano" como expresión mayoritaria del cuerpo electoral. El pueblo ejerce su soberanía directamente por medio de los Poderes de la Unión y de los poderes locales y municipales.

El supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en el Presidente de la República. En este sentido el Presidente es un medio político para realizar la voluntad popular.

Como órgano político el Presidente de la República asume una tarea gubernamental de dirección de los negocios públicos.

El Poder Legislativo, como institución que delibera y decide principalmente por medio de la ley, también es un órgano soberano, y uno de los poderes a través de los cuales el pueblo expresa su voluntad. De esta manera tiene a su cargo la elaboración de las leyes. Estas leyes son ejecutadas por el Presidente de la República y constituyen su actividad como órgano administrativo, encargado de

realizar la voluntad legislativa. La unidad del Poder Ejecutivo le permite al Presidente de la República asumir la acción constante e ininterrumpida de Estado.

## 2.3 Las Secretarías de Estado y el Secretario de Estado

Las Secretarías de Estado son órganos administrativos centralizados los cuales gozan de competencia para atender los asuntos que la ley les asigne de una determinada rama de la administración pública; es por ello que se realizara un estudio general de las mismas a continuación.

### 2.3.1 Antecedentes

Para desarrollar el siguiente tema seguiremos lo establecido por el Maestro Rafael I. Martínez Morales el cual nos indica que constitucionalmente las Secretarías aparecen por primera vez en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, en cuyo artículo 134 se preveía la existencia de tres Secretarios: uno de Guerra, otro de Hacienda y, el tercero, de Gobierno. A partir de esta Constitución podemos dividir los sistemas de acuerdo con las constituciones: Centralistas y Federalistas.

En las primeras, así como en el Imperio de Maximiliano, se señalaban en la propia Constitución, el número de Secretarios y su ramo.

Las Constituciones Centralistas, de 29 de diciembre de 1836 y 12 de junio de 1843, establecieron: la primera, cuatro Ministros (Interior, Relaciones Exteriores, Guerra y Marina); y la segunda, en su artículo 93, también estableció el mismo número. El imperio de 1865, estableció nueve Ministros.

Las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, en sus artículos 117, 86 y 90 respectivamente, dejan a la ley secundaria señalar el número de Secretarías y el ramo a que se dedicarán.



Para un mejor desarrollo del tema se hablarán particularmente de cada uno de esos antecedentes de manera breve y señalando los antecedentes en cada uno de los ordenamientos jurídicos.

1. Elementos constitucionales de 1811, debidos a Ignacio López Rayón; su punto 16 establece los despachos de gracia y justicia y de guerra y hacienda.
2. Constitución de Cádiz de 1812, donde se enumeraban las secretarías y se remitía a un reglamento para establecer las facultades de cada una de ellas.
3. Constitución de Apatzingán de 1814. En su Art. 134 establecía tres dependencias: guerra, hacienda y gobierno.
4. Reglamento provisional político del Imperio mexicano, del 10 de enero de 1823. En su Art. 32 estableció las siguientes oficinas: interior y relaciones exteriores; justicia y negocios eclesiásticos; hacienda, y guerra y marina. Dentro de ese mismo régimen jurídico existió el reglamento provisional para el gobierno interior y exterior de las secretarías de estado y del despacho universal, de fecha 8 de noviembre de 1821.
5. La constitución federal de 1824 remitió, en su Art. 117, a una ley para que ésta fijara el número y competencia de las secretarías.
6. Leyes constitucionales de 1836. En este documento se establecieron cuatro dependencias: interior, guerra y marina, hacienda y relaciones exteriores.
7. Bases orgánicas de la república mexicana, de 1843. En su Art. 93 se establecieron cuatro secretarías: relaciones exteriores, gobernación y policía; justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria; hacienda; guerra y marina.
8. La constitución federal de 1857, promulgada el 5 de febrero y en vigor el 16 de septiembre de ese año, en su Art. 86, con una redacción casi idéntica al que tuvo el Art. 90 constitucional desde 1917 a 1981, remitía a una ley para los efectos de establecer las dependencias de la administración pública.
9. Estatuto provisional del Imperio mexicano, de 1865. En su Art. 50 indicó que existirían los siguientes ministros: de la casa imperial; de estado; de negocios

extranjeros y marina; de gobernación; de justicia; de instrucción pública y cultos; de guerra; de fomento; de hacienda.

10. Constitución federal de 1917. En su Art. 90 remitió a una ley que establecería las secretarías y su competencia, y creó los departamentos administrativos; ese artículo fue reformado el 21 de abril de 1981 para incluir la llamada administración pública paraestatal, cuyas bases de organización serían fijadas por la misma ley.

### 2.3.2 Evolución Histórica

Dentro del orden constitucional vigente han existido las leyes orgánicas del Art. 90 que a continuación se señalan; también indicamos qué secretarías fueron previstas en cada una de ellas.

1. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 14 de abril de 1917, que estableció las siguientes:

- a) De estado, a la que le correspondía, en términos generales, la competencia de las actuales secretarías de gobernación y relaciones exteriores
- b) Hacienda y crédito público
- c) Guerra y marina
- d) Comunicaciones
- e) Fomento
- f) Industria y comercio.

2. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada el 31 de diciembre de 1917; fue promulgada el 25 del mismo mes y año:

- a) Gobernación b) Relaciones exteriores c) Hacienda y crédito público d) Guerra y marina e) Agricultura y fomento f) Comunicaciones y obras públicas g) Industria, comercio y trabajo.

Esta ley de diciembre de 1917, en su exposición de motivos explicaba el porqué del orden que seguía para mencionar las secretarías y departamentos, y afirmaba que era el momento de dar prioridad a los asuntos internos sobre los externos. Dicho

orden ha prevalecido en términos generales hasta nuestros días y dio origen, erróneamente, a la creencia de que algunas dependencias tienen mayor importancia que otras.

### 3. Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo, del 6 de abril de 1934:

Esta ley sería el antecedente más directo de la actualmente en vigencia, pues incluyó a otras oficinas dependientes del poder ejecutivo, aparte de las secretarías y departamentos.

#### Secretarías:

- a) Gobernación
- b) Relaciones exteriores
- c) Hacienda y crédito público
- d) Guerra y marina
- e) Seguridad nacional
- f) Agricultura y fomento
- g) Comunicaciones y obras públicas
- h) Educación pública.

Departamentos: estableció cinco, Trabajo, agrario, Salubridad pública, Establecimientos Fabriles y aprovisionamientos militares y el Distrito Federal.

#### Otras dependencias:

- a) Procuraduría general de la república
- b) Procuraduría del Distrito y territorios federales
- c) Gobiernos de los territorios federales.

### 4. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 31 de diciembre de 1935.

Tras la breve vigencia de la ley anterior, se expide esta nueva que también habría de tener una corta vida. Estableció:

- a) Gobernación
- b) Relaciones exteriores
- c) Hacienda y crédito público
- d) Guerra y marina
- e) Economía nacional
- f) Agricultura y fomento
- g) Comunicaciones y obras públicas
- h) Educación pública.

5. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 30 de diciembre de 1939:

- a) Gobernación
- b) Relaciones exteriores
- c) Hacienda y crédito público
- d) Defensa nacional
- e) Economía nacional
- f) Agricultura y fomento
- g) Comunicaciones y obras públicas
- h) Educación pública
- i) Asistencia pública.

6. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 21 de diciembre de 1946. Esta ley mencionaba muy brevemente la competencia de cada secretaría y departamento, por lo que hubo necesidad de emitir un reglamento, que fue publicado el 2 de enero de 1947, reglamento que resultaba anticonstitucional pues la disposición de la carta magna es en el sentido de que sea una ley la que fije los asuntos de cada dependencia.

En esa ley se establecieron las siguientes secretarías:

- a) Gobernación
- b) Relaciones exteriores
- c) Hacienda y crédito público
- d) Defensa nacional
- e) Marina
- f) Economía
- g) Agricultura y ganadería
- h) Recursos hidráulicos
- i) Comunicaciones y obras públicas
- j) Educación pública
- k) Salubridad y asistencia
- L) Trabajo y previsión social
- m) Bienes nacionales e inspección administrativa.

7. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 24 de diciembre de 1958, en vigor el 1º de enero de 1959. Es el antecedente inmediato de la ley actual y establecía las siguientes secretarías:

- a) Gobernación
- b) Relaciones exteriores
- c) Hacienda y crédito público
- d) Defensa nacional
- e) Marina
- f) Industria y comercio
- g) Agricultura y ganadería
- h) Recursos hidráulicos
- i) Comunicaciones y transportes
- j) Obras públicas
- h) Educación pública
- l) Salubridad y asistencia
- m) Trabajo y previsión social

n) Patrimonio nacional

ñ) Presidencia.

La actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada, según se dijo, el 29 de diciembre de 1976 y ha sido reformada en 20 ocasiones, entró en vigor el 1º de enero de 1977.

### 2.3.3 Diferencia entre Secretario de Estado y Ministro

Generalmente, el secretario es figura de un régimen presidencial y el ministro de un sistema parlamentario, ambos al frente de órganos administrativos centralizados (secretaría o ministerio).

La diferencia fundamental entre secretario de estado y ministro radica en que el primero no es responsable frente al órgano legislativo, en tanto q el ministro sí tiene plena responsabilidad ante el parlamento. El secretario puede ser destituido por el presidente y excepcionalmente por el legislativo mientras que el ministro lo es por el parlamento.

Es importante señalar que en algunos sistemas presidenciales se utiliza el término ministro para calificar a quien, según nuestro derecho, sería secretario de estado. En otros más, existen unos y otros, que presentan fundamentalmente diferencias de rango (por ejemplo, en Guatemala, Colombia y El Salvador, en el primer supuesto; en el segundo, Argentina).

### 2.3.4 Concepto de Secretaría de Estado

La Secretaría de Estado de acuerdo al maestro Acosta Romero *"es el órgano superior político administrativo compuesto por una estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercitar su competencia, bajo la autoridad del titular, quien a su vez, depende del Ejecutivo"*<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 2002 ;16ª Edición Pág. 385

Secretaría de estado es un órgano administrativo centralizado, previsto Art. 90 constitucional, con competencia para atender los asuntos que la asigne de una determinada rama de la administración pública.

Es oportuno mencionar que ninguna secretaría de estado goza de personalidad propia, ya que la calidad de persona, a propósito del poder público atributo del estado, es de la federación como un todo.

### 2.3.5 Concepto de Secretario de Estado

Según el maestro Miguel Acosta Romero "Es un funcionario político-administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con este último y es subordinado jerárquicamente del mismo, teniendo a su cargo y encabezando una Secretaría de Estado. Forma parte del Cuerpo Colegiado previsto en el artículo 29 de la Constitución (Texto reformado en 1981), para suspender las garantías individuales; informa anualmente al Congreso de la Unión, refrenda los actos del Presidente de la República relativos a la Secretaría de su ramo, puede ser llamado a informar por cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando se trate algún asunto relativo a la Secretaría que encabeza o se discuta una ley de la misma"<sup>13</sup>

Aportando una definición propia se entiende por Secretario de estado al funcionario público titular de una secretaría de estado (dependencia del poder ejecutivo); quien ocupa el nivel más alto dentro de la jerarquía de la dependencia, es colaborador directo del jefe del ejecutivo federal y tiene obligaciones frente a los órganos legislativos.

Al secretario de Estado se le atribuye un carácter político y administrativo a la vez.

El carácter político

Se tipifica, de acuerdo al maestro Rafael I. Martínez Morales por lo siguiente:

---

<sup>13</sup>Ibidem Pág. 389

A. Requisitos personales conforme a la Constitución. Necesita satisfacer requisitos personales de acuerdo con el artículo 91 constitucional: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años como mínimo.

B. Nivel jerárquico. Forma parte del Poder Ejecutivo, en el nivel jerárquico superior, únicamente después del Presidente de la República, al integrar uno de los poderes de la Unión, el Secretario de Estado es funcionario político, como lo son los integrantes de los otros Poderes, en el más alto rango (los diputados y senadores, en el Poder Legislativo, y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Poder judicial).

C. Su relación con otros poderes. Tiene relación con otros poderes y con otras entidades públicas (Estados de la Federación, Municipios y Organismos Descentralizados y Empresas Públicas).

D. Obligación de presentar informe anual al Congreso de la Unión.

Constitucionalmente tiene obligación de dar cuenta al Congreso, al iniciarse el periodo de sesiones ordinarias, del estado que guardan sus respectivos ramos.

Obligación de dar cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos. En el segundo Informe Presidencial rendido el 1° de septiembre de 1984, el Presidente de la República, expresó que por primera vez, los Secretarios de Estado y el jefe del Departamento del Distrito Federal, darían cuenta directamente al Congreso de la Unión con el informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 de la Constitución con lo cual se dio exacto cumplimiento a esta disposición.

E. Debe informar cuando sea citado por el Congreso. Cualquiera de las Cámaras del Congreso, podrá citarlos para que informen cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio relativo a su Secretaría. Ambos aspectos están previstos en el artículo 93 de la Constitución.

F. La facultad y el deber de refrendo. El refrendo ministerial es la obligación y el derecho que tiene el titular de una Secretaría para firmar, conjuntamente con el Presidente, los reglamentos, decretos y órdenes de este funcionario, que se refieren al ramo de su Secretaría. El artículo 92 de la Constitución, expresa, que sin ese requisito no serán obedecidos.



## 2.4 Aspectos Generales de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Para hablar acerca de esta Ley; se abordara señalando los puntos mas importantes que trata la misma realizando un análisis breve y conciso.

### 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En los términos del artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está, es decir, la administración pública, será: centralizada y paraestatal. La administración pública centralizada la integran:

a) La Presidencia de la República; b) Las Secretarías de Estado; c) Los departamentos administrativos, y d) La Procuraduría General de la República. La administración pública paraestatal a su vez la forman:

a) Los organismos descentralizados; b) Las empresas de participación estatal; c) Las instituciones nacionales de crédito; d) Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; e) Las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y f) Los fideicomisos.

En consecuencia, conforme el artículo 2o. de la Ley en cita, en el ejercicio de sus atribuciones, y para el despacho de los negocios administrativos, ámbito de competencia del ejecutivo, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

a) Secretarías de Estado, y b) Departamentos administrativos.

Por lo que respecta a la administración pública paraestatal, también, de la competencia del ejecutivo, se auxiliará de las siguientes entidades: a) Organismos descentralizados; b) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de

crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y c) Fideicomisos.

Además, el titular del Poder Ejecutivo, contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que él determine. Invariablemente las dependencias y entidades a que se ha hecho mención conducirán sus actividades en forma programada con base en los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo que establezca el ejecutivo.

## 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

El artículo 10 establece que las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá preeminencia alguna. Esta regla tiene su excepción como veremos luego.

En efecto, el artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, estipula que las autoridades competentes para aplicarla son la Secretaría de la Función Pública; las dependencias del Ejecutivo Federal. Según lo ya tratado, la administración pública centralizada se integra por todas las Secretarías de Estado, y la Secretaría de la Función Pública tiene igual rango que las demás, y sin embargo, se le ubica como autoridad sobre las demás. Así se deduce del precepto que aplicará las sanciones correspondientes a los contralores internos de las dependencias cuando éstos incurren en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

Del artículo 27 al 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se contienen los asuntos que deberá atender cada una de las Secretarías, y como regla general el artículo 12 impone la obligación de formular respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. Estos acuerdos, decretos, etc. de conformidad con el artículo 13, para su validez y observancia constitucionales,

deberán ir firmados por el Secretario de Estado o jefe del departamento administrativo respectivo. Cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o departamentos, deberán ser refrendados por los titulares de los mismos.

La facultad de los titulares de las Secretarías y departamentos administrativos de firmar los reglamentos, decretos y acuerdos del Presidente de la República es la figura constitucional del refrendo.

### 3. ESTRUCTURA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Si analizamos el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encontramos que marca la estructura de las Secretarías al disponer que al frente de cada Secretaría haya:

a) Un secretario; b) Subsecretario; c) Oficial mayor; d) Directores; e) Subdirectores; J) Jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y g) Y los demás funcionarios que establezcan el reglamento respectivo y otras disposiciones legales (estas disposiciones pueden ser acuerdos, circulares, etcétera.)

Por lo que concierne a los departamentos administrativos, la estructura la marca el artículo 15 y es: un jefe de departamento, secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa.

### 4. COMPETENCIA Y DELEGACIÓN DE FACULTADES Y DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

El artículo 16 dice que corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades

excepto aquellas que por disposición de la Ley del Reglamento Interior respectivo, deben ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en los jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A su vez el artículo 17 señala que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

La competencia, constituye los límites entre los que los órganos de la administración pueden actuar conforme al derecho sin interferir entre ellos o con alguno de los otros dos poderes: el Legislativo y el Judicial.

Posteriormente marca la diferencia entre lo que es la delegación de facultades y la desconcentración. La primera no transfiere la titularidad de las funciones delegadas. El que delega facultades conserva siempre la titularidad de aquello que delega, siendo la delegación eminentemente de carácter transitorio. En cambio, la desconcentración transfiere la titularidad y el ejercicio de funciones de manera permanente. En la desconcentración, existe subordinación, pero la responsabilidad no recae en quien desconcentra, sino en el órgano desconcentrado.

## 5. REGLAMENTOS INTERIORES

Sin duda alguna, el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado es la estructura en que descansa la misma. Podríamos decir que el reglamento

interior es a la Secretaría, lo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es a la propia administración pública.

El reglamento interior representa la estructura en que descansan las Secretarías. No es posible concebir una Secretaría si su reglamento interior. En este documento se asignan las funciones que deberán desempeñar los funcionarios enumerados en el numeral tres de esta sección y es precisamente este reglamento, el que nos aclara cuándo estamos en presencia de una autoridad, dependiendo precisamente de las funciones que se le asignan, se le deleguen o desconcentren.

Esta circunstancia importa en buena parte para la legislación laboral y para el juicio de amparo. En el primer caso, porque es necesario conocer cuándo un funcionario de una Secretaría tiene el carácter de patrón o de autoridad y en el segundo con sobrada razón, toda vez que la procedencia del juicio de amparo, depende del hecho de que el acto reclamado derive precisamente de una autoridad.

## 6. DELIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LAS SECRETARÍAS

Partimos del supuesto de que en la Ley Orgánica se contienen las funciones de cada Secretaría, pero cabe la posibilidad de que no queda plenamente señalado el límite entre una Secretaría y otra; para ese caso duda, dispone el artículo 24 que el Presidente de la República resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

Para una debida coordinación entre las diferentes dependencias el artículo 25 impone la obligación de proporcionar datos o cooperación técnica. Aunque debemos aclarar que la información será para fines oficiales, de lo contrario se puede incurrir en una falta conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas para los Servidores Públicos.

## 7. SECRETARÍAS DE ESTADO

El artículo 26 especifica que para el Estado, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

1. Secretaria de Gobernación.
2. Secretaria de Relaciones Exteriores.
3. Secretaria de la Defensa Nacional.
4. Secretaria de Marina.
5. Secretaria de Seguridad Pública.
6. Secretaria de Hacienda y Crédito Público.
7. Secretaria de Desarrollo Social.
8. Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
9. Secretaria de Energía.
10. Secretaria de Economía.
11. Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
12. Secretaria de Comunicaciones y Transportes.
13. Secretaria de la Función Pública.
14. Secretaria de Educación Pública.
15. Secretaria de Salud.
16. Secretaria del Trabajo y Previsión Social.
17. Secretaria de la Reforma Agraria.
18. Secretaria de Turismo.
19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

## 8. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

Esta figura administrativa, la contempla el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que indica que dentro de la administración pública

paraestatal, serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o, en su caso, por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Del párrafo anterior, encontramos dos elementos esenciales de los organismos descentralizados que son: la personalidad jurídica y patrimonio propio, atributos que no tienen las dependencias de la administración pública centralizada.

Ya vimos qué organismos son los que integran la administración pública paraestatal.

Conforme el artículo 47, se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades del Gobierno Federal, Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, una o varias empresas de participación estatal y una o más instituciones nacionales de crédito.

## 9. SECTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Con el propósito de que existe coordinación y por lo tanto congruencia y armonía en las actividades desarrolladas por cada una de las dependencias u organismos descentralizados de la administración pública, el artículo 50 faculta al Presidente de la República para determinar su agrupamiento por sectores definidos. Los coordinadores de cada sector, por ejemplo, el sector de Comunicaciones y Transportes, se encargará de coordinar y evaluar la operación de las entidades que comprende el mismo.

## 2.5 La Secretaría de Estado y su Titular

La Secretaría de Estado, de acuerdo al maestro Miguel Acosta Romero; como previamente se había mencionado es *"el órgano superior político administrativo compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercitar su competencia, bajo la autoridad del titular, quien a su vez, depende del ejecutivo federal"*.<sup>14</sup>

También lo podríamos definir como el órgano de la administración pública encargado de auxiliar al ejecutivo federal en sus labores que les fueron encomendadas dentro de su competencia fijada por las leyes.

Las Secretarías y los Secretarios de Estado están previstos en los artículos 90 a 93 de la Constitución, así como en el artículo 89, fracción II.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativo.

Los requisitos para ser Secretario de Estado son de acuerdo al Artículo 91 constitucional: *"ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos"*.

Como ya lo mencionamos dentro de la Secretaria se pueden expedir Reglamentos, Decretos, Acuerdos y órdenes del Presidente las cuales deberán estar firmados por el Secretario de Estado o jefe de Departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos

---

<sup>14</sup> Ibidem Pág. 388



Aspectos como la definición de secretario de Estado y sus atribuciones son abordados en diversos temas dentro de este mismo apartado por lo cual no se repetirán.

## 2.6 Estructura Interna de las Secretarías de Estado

Internamente, cada Secretaría está estructurada en una serie de órganos inferiores, de acuerdo con una división lógica del trabajo, a partir del Secretario de Estado. En cada Secretaría existen varios Subsecretarios; aunque con las reformas actuales enviadas por el ejecutivo Federal se intentara reducir a máximo 3 subsecretarios por cada secretaría de estado.

Después de los Subsecretarios existe un Oficial Mayor, que generalmente se encarga de las gestiones administrativas relativas al personal, a los bienes que tiene a su disposición la Secretaría y en ciertos aspectos del presupuesto.

A continuación se encuentra una serie de Direcciones y unidades que, de acuerdo con una división lógica del trabajo, realizan actividades específicas.

Las Direcciones y Departamentos pueden dividirse en secciones, en mesas, en juntas, comisiones, etc., de acuerdo con las necesidades del servicio, hasta llegar al rango más inferior de la jerarquía administrativa que viene a ser el oficial administrativo, quien realiza las funciones materiales o de menor importancia.

Independientemente de lo anterior, en cada Secretaría hay ciertos órganos específicos que no son Direcciones ni Departamentos; así, tenemos, por ejemplo, en la Secretaría de Hacienda, existe la Tesorería de la Federación, la Procuraduría Fiscal de la Federación, etc., que tienen su propia ley orgánica para regular sus atribuciones, tienen un funcionario que las encabeza y acuerdan con el Oficial Mayor, Subsecretarios y Secretario; y en su orden, interno, también pueden dividirse en Direcciones, Departamentos y Secciones.

Asimismo, hay Secretarías que cuentan con Cuerpos Consultivos integrados por elementos de la propia Secretaría, de otras Secretarías o Departamentos y de los particulares, para, precisamente, escuchar las opiniones autorizadas de la industria o de actividades económicas importantes en relación a las medidas que puede tomar el Estado en un momento dado.

También cuentan las Secretarías con organismos desconcentrados, por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene las Comisiones Nacionales Bancaria, de Seguros y Fianzas, y la de Valores, que dependen de ella; la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Politécnico Nacional y el Instituto Nacional de Bellas Artes; la Secretaría de Gobernación cuentan con el Instituto Nacional de Migración por citar algunos ejemplos.

Un tema en extremo interesante es el del Régimen de Suplencias; este régimen puede establecerse en el Reglamento Interior de cada Secretaría o bien, por acuerdo de la Presidencia, y en él se establece que en caso de ausencia del titular, podrá suplirlo un Subsecretario, el Oficial Mayor, los Directores o jefes de Departamento, en su caso. La base está en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.'

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. En los juicios de Amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias.

Los reglamentos interiores de la Secretaría de Estado son expedidos por el Presidente de la República, con base en los artículos 89, fracción I de la Constitución, y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el fin de que las Secretarías realicen sus funciones integralmente y las delegaciones se efectúe armónicamente, y se apliquen criterios unitarios a fin de facilitar la realización coordinada de sus actividades, en beneficio de los propios servidores públicos y de los administrados.

La función primordial de los Reglamentos es precisar las diversas áreas de competencia de las unidades administrativas internas que de acuerdo con las diferentes leyes tenga cada Secretaría, así como también, esclarecer el régimen de suplencias y otros aspectos de procedimientos interiores.

Una reflexión bastante interesante nos señala el Profesor Acosta Romero en la cual nos señala la diferencia entre los términos suplencia y delegación la cual me permito transcribir: *“Creo conveniente aclarar que los términos suplencia y delegación tienen diferente significado: En la suplencia, en las leyes o en los reglamentos interiores se establece que en las ausencias temporales de un titular de un órgano del Estado (con excepción del Presidente de la República y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) que pueden ser motivados por enfermedad, incapacidad o ausencia, el orden jurídico determina una jerarquía de sustituciones que opera por Ministerio de Ley a efecto de que las oficinas no quedan acéfalas y los trámites continúen con toda normalidad y que inclusive los informes previo, y justificados que requiere la Ley de Amparo, se presenten con toda oportunidad, la delegación por el contrario consiste en que las leyes o los reglamentos interiores permiten a los titulares delegar permanentemente la decisión, resolución y trámite de determinados asuntos de la competencia de una oficina, en funcionario de inferior jerarquía, esto dentro de un aspecto (le división del trabajo para prestar un mejor servicio administrativo, situación que no se presenta en la ausencia del titular y el funcionario al que se le delegan facultades puede inclusive firmar permanentemente los oficios correspondientes.*

*La delegación está expresamente prevista respecto, de facultades vinculadas u obligatorias, conforme al artículo 16 de, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal...<sup>15</sup>*

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación; así como toda disposición hecha por las Secretarías.

## 2.7 Reglas Comunes a las Unidades de la Administración Pública Centralizada Federal

Existen una serie de reglas no escritas que son comunes a las Unidades que forman parte de la Administración Pública Federal Central. Esas unidades, independientemente del jefe de Estado son:

1. Secretaría de Estado.
2. Departamento Administrativo.
3. Procuraduría General de la República.

Aun cuando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sólo hace referencia a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en nuestra opinión, esas reglas comunes se aplican a todas las unidades antes enumeradas. Esas reglas siguiendo de nueva cuenta al maestro Acosta romero son las siguientes:

1. Tienen las unidades que formen parte de la Administración Pública Central, tienen igual rango entre sí y no hay entre ellas, preeminencia alguna; aunque algunas personas consideran que algunas Secretarías son mas importantes que otras esto jurídicamente es falso ya que todas cuentan con la misma valía.

---

<sup>15</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 2001 (41ª Edición) Pág. 320

2. Tienen la facultad de formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, en asuntos de su competencia, que emita el Presidente de la República.; como ya se menciono previamente las Secretarías de estado tienen la facultad de emitir acuerdos; así como el presidente emitir reglamentos y disposiciones para las diversas secretarías de Estado

3. Al frente de cada unidad administrativa, estará el titular, quien será auxiliado por una serie de funcionarios y dependencias subordinados, que señalen, en cada caso, las leyes orgánicas, los reglamentos interiores, o las disposiciones legales que les atribuyen competencia.'

4. Corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite de los asuntos de la competencia de su dependencia. Para la mejor organización del trabajo, podrán delegar, en funcionarios subordinados, cualesquiera de sus facultades, con excepción de aquellos que por disposición de ley o reglamento interior, deban ser ejercidas precisamente por los titulares.'

5. Las dependencias del Ejecutivo, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados (Por ejemplo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público)

6. El régimen de suplencias se determinará en el reglamento interior de cada una de las dependencias.'

7. Cada dependencia deberá expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para su funcionamiento; los que deberán mantenerse permanentemente actualizados, y publicarse en el Diario Oficial de la Federación; por mencionar una situación curiosa tras la reciente

creación de la Secretaría de la Función Pública la creación de su reglamento tardo alrededor de 6 meses contraviniendo este principio.<sup>1</sup>

El Manual de Organización es un documento que contiene la información sobre las atribuciones y estructura de las unidades administrativas que integran cada dependencia, los niveles jerárquicos, los sistemas de comunicación y coordinación, los grados de autoridad y responsabilidad y la descripción de puestos de altos niveles de mando.

El Manual de Procedimientos Administrativos es un documento que en forma metódica, señala los pasos y operaciones que debe seguirse para la realización de las funciones de una dependencia. Contiene, los diferentes puestos o unidades administrativas que intervienen y se precisa su responsabilidad y su participación. A veces dan información y ejemplos de los formularios, autorizaciones, o documentos necesarios a utilizar, pero nunca especifican procedimientos como el que abordaremos en el tercer capítulo del trabajo.

8. Todas las dependencias establecerán los correspondientes servicios de apoyo administrativo, en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos, etc.

9. Cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo necesite, informes, datos o cooperación técnica de cualquiera otra dependencia, éste tendrá obligación de proporcionarlos; tal es el caso de las contralorías las cuales pueden solicitar información a cualquier autoridad y en caso de no hacerlo se contraviene a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

## 2.8 Órganos Administrativos Intermediarios

En esta parte abordaremos aquellos órganos administrativos que no tienen rango de Secretaría o Departamento de Estado, y cuya integración es colegiada en algunos casos y también las Oficinas de la Administración Pública en las entidades federativas.

### LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES

Son organismos intermedios creados para la atención de asuntos que implican el ejercicio de la actividad administrativa en diversas ramas o materias, están integradas por uno o varios Secretarios de Estado, o jefes de Departamento Administrativo, o Directores o Gerentes de Organismos Descentralizados, o Empresas de Estado, o representantes de ellas.

El hecho de que a cada uno de los entes centralizados de la Administración se les asignen diferentes atribuciones, con base en el principio de división del trabajo y de acuerdo con la coordinación que debe haber entre ellos, permite que exista colaboración, interrelación en su actividad, resultando de tal suerte una acción unitaria, subordinada y dependiente del Ejecutivo.

Los organismos administrativos intersecretariales son creados por el Presidente de la República, integrados por varias Secretarías o Departamentos Administrativos, sin perjuicio de ser constituidos al mismo tiempo por otro tipo de organismos. Tienen como finalidad, la solución de problemas en los cuales sea insuficiente la acción de una sola Secretaría, o Departamento de Estado.

Sus características básicas son:

1. Solamente el Presidente de la República puede crearlos.

Aunque la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así lo indica, la realidad en nuestro país es en el sentido de que también el Congreso de la Unión mediante leyes, ha creado comisiones intersecretariales, y como ejemplos, tenemos los tres siguientes, en los que se ve muy claramente que es el Congreso el que crea esas comisiones, por lo que también en este caso, puede ser fundamento el Artículo 73, fracción XXX de la Constitución:

a) La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, creadas por la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera

b) La Comisión para la Planeación del Desarrollo Tecnológico y Científico, creada por la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico.

c) La Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública, creada por la Ley de Obras Públicas.

2. Están integradas por varias Secretarías, o Departamentos de Estado u Organismos Descentralizados, o Sociedades Mercantiles de Estado.

El fundamento constitucional de estos organismos está en los Artículos 90, 92, 73, fracción XXX, y 89, fracción I y su fundamento doctrinal estriba en los principios de jerarquía y coordinación administrativos.

Como único ordenamiento expreso sobre las Comisiones Intersecretariales, encontramos el Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1976, mismo que sustituye al Artículo 23 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, actualmente abrogada.

El Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la letra dice: *"El Presidente de la República podrá constituir Comisiones Intersecretariales*



*para el despacho de los asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos”.*

Las entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a dichas Comisiones cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Las Comisiones pueden ser transitorias o permanentes; de acuerdo al orden de su estructuración, simples o mixtos y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

Serán transitorios aquellos cuya duración sea definida por un tiempo determinado y luego se extingan; y permanentes, aquellos cuya duración sea indefinida; mientras que serán simples aquellos que se integren sólo por Secretarías o Departamentos de Estado. Los mixtos estarán integrados por: 1. Secretarías de Estado y al mismo tiempo por otro tipo de organismo. 2. Departamentos Administrativos y otro tipo de organismos a la vez. 3. Secretarías, Departamentos de Estado y otro tipo de organismo a la vez<sup>16</sup>.

En México, con las reformas a los Artículos 29 constitucionales, 6° y 7° de la Ley Orgánica De La Administración Pública Federal, desaparece el concepto del Consejo de Ministros, este concepto desapareció de la legislación mexicana desde 1993.

Desde las primeras ediciones de este libro se hizo referencia precisamente a esta realidad, que constituye la costumbre político-administrativa, que ya está reconocida precisamente en el séptimo artículo, de la Ley Orgánica De La Administración Pública Federal.

---

<sup>16</sup> Esos Organismos pueden ser: a) Organismos Desconcentrados o Descentralizados. b) Empresas de Participación Estatal. c) Representación de los particulares. d) Autoridades de las Entidades Federativas. e) Autoridades Municipales.

El Presidente de la República puede convocar a reuniones de Secretarios de Estado, jefes de Departamento Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones son presididas por el Titular del Ejecutivo Federal y el Secretario Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República.; esto con el fin de lograr consensos y acuerdos colectivos para un mejor desempeño de la función jurídica en nuestro país.

Un tema mas conocido es el de Gabinete, el cual pertenece en teoría al Régimen Parlamentario y es el Cuerpo Colegiado que forman los Ministros, conjuntamente con el Primer Ministro, teniendo responsabilidad política y administrativa frente al Poder Legislativo y pudiendo ser obligados a dimitir por éste. En este contexto, no puede afirmarse que exista Gabinete en México. El doctor Alfonso Donati señala: *"El gabinete es una figura del derecho, propia de aquellos países que poseen régimen parlamentario; consiste en la reunión de ministros, bajo la presidencia del primer ministro o del jefe de gabinete, con el fin de tomar decisiones colectivas"*<sup>17</sup>

En la reforma de diciembre de 1988 se establece 5 gabinetes: económico, agropecuario, bienestar social, política exterior y seguridad nacional

Es prudente señalar que ni en la Constitución, ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y tampoco en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se prevé expresamente La existencia de "gabinetes" por lo cual no se cuenta con una base constitucional, ni legal, y que sólo pudiera tomarse como una instrucción del jefe del Estado para' que sus colaboradores formen pequeños cuerpos colegiados para el estudio y resolución de problemas que atañen a varias dependencias por la índole de la materia, pero que nada tienen que ver con el concepto de "gabinete".

---

<sup>17</sup> DONATI, Alfonso, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 2000 (3ª Edición); Pág. 174 y 193

En el aspecto descentralizador, el cual no es mas que llevar la Administración Pública a las entidades federativas mediante delegación de facultades con establecimiento de oficinas que puedan resolver los problemas locales, creo que es importante señalar que casi todas las dependencias centrales y algunas paraestatales, proceden a aplicar esta política administrativa; por ejemplo las delegaciones estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social, del INFONAVIT de la Procuraduría Federal del Consumidor, del ISSSTE, etc.

Estas oficinas vienen a constituir una forma de desconcentración regional de la Administración Pública Federal.

Todas las unidades administrativas, Presidente de la República, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento, Procurador General de la República, son autoridades federales, con competencia en toda la República. Todas las Secretarías de Estado, y la Procuraduría General de la República, trabajan en las entidades federativas a través de oficinas que generalmente tienen competencia en todo el territorio de cada entidad, o dividen éste también en diversas zonas. La práctica administrativa ha sido muy variable en cuanto a la determinación del nombre, facultades y competencias de estas oficinas, o unidades administrativas, pues a veces las llaman Delegaciones (Delegación Fiscal), Agencias (Agencia General de Agricultura y Recursos Hidráulicos), Oficinas (Oficinas Federales de Hacienda), Direcciones (Dirección de Servicios Coordinados de Salubridad, Dirección General de Educación).

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

## **Capítulo III “PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE SE LLEVAN ANTE EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL”**

### **3.1 La Secretaría de Educación Pública**

3.1.1 Antecedentes

3.1.2 Competencia

3.1.3 Estructura Interna

3.1.4 Funciones

3.1.5 Objetivos

### **3.2 La Secretaría de la Función Pública**

3.2.1 Antecedentes

3.2.2 Competencia

3.2.3 Estructura Interna

3.2.4 Funciones

3.2.5 Objetivos

### **3.3 El Procedimiento Administrativo**

3.3.1 Diferencia entre Proceso y Procedimiento

3.3.2 Proceso Administrativo

3.3.3 Procedimiento Administrativo

3.3.4 Procedimiento Interno y Externo

3.3.5 Procedimiento Previo y de Ejecución

### **3.4 El Órgano Interno de Control**

3.4.1 Antecedentes

3.4.2 Competencia

3.4.3 Estructura Interna

3.4.4 Funciones

3.4.5 Objetivos

### **3.5 Procedimiento Disciplinario Iniciado ante el Órgano Interno de Control**

3.5.1 Formalidades

3.5.2 Etapas del Procedimiento

3.6 Problemáticas Encontradas dentro del Procedimiento Administrativo llevado ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública.

3.7 Propuesta para la Reglamentación del Procedimiento Administrativo llevado ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública

## Capítulo III “PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE SE LLEVAN ANTE EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL”

### 3.1 La Secretaría de Educación Pública

#### 3.1.1 Antecedentes

De acuerdo con las ideas defendidas por Carranza acerca de la autonomía municipal, en la Constitución de 1917 se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, pues contraria a la aspiración de democratizar la administración educativa, sólo abarcaba al Distrito Federal y los territorios federales.

A pesar de las buenas intenciones, los municipios fueron incapaces de afrontar la problemática educativa y ya para 1919, la educación pública resentía gravemente la falta de una adecuada organización: tan sólo en el Distrito Federal, quedaban abiertas 148 de las 344 escuelas existentes en 1917.

Con la llegada de Adolfo de la Huerta al poder, se iniciaron los cambios para poner remedio a esta situación.

En primer término, se le otorgó al Departamento Universitario la función educativa que tenía el gobierno del Distrito Federal.

Para cumplir con la democratización de la administración educativa, y con los postulados del Artículo Tercero Constitucional, era ya necesaria una acción a nivel nacional, pues no bastaba con sólo declarar la educación gratuita, laica y obligatoria; se necesitaba tomar medidas para realizarla.

El proyecto de crear una Secretaría de Educación Pública Federal, requería de una reforma constitucional; en tanto esto ocurría, asume la rectoría de la Universidad Nacional, el Licenciado José Vasconcelos Calderón, quien se había revelado como uno de los más firmes partidarios de dar a la educación carácter federal.

Como rector de la Universidad y titular del Departamento Universitario, el Lic. Vasconcelos inició la formulación práctica del proyecto, emprendiendo diversas medidas con el objeto de reunir a los distintos niveles educativos; depuró las direcciones de los planteles, inició el reparto de desayunos escolares y llevó a cabo su idea fundamental: que la nueva Secretaría de Educación tuviese una estructura departamental.

Los tres departamentos fundamentales fueron:

- El Departamento Escolar en el cual se integraron todos los niveles educativos, desde el jardín de infancia, hasta la Universidad.
- El Departamento de Bibliotecas, con el objeto de garantizar materiales de lectura para apoyar la educación en todos los niveles, y
- El Departamento de Bellas Artes para coordinar las actividades artísticas complementarias de la educación.

Más adelante se crearon otros departamentos para combatir problemas más específicos, tales como la educación indígena, las campañas de alfabetización, etcétera.

Vasconcelos asumió las tareas educativas desde la perspectiva de la vinculación de la escuela con la realidad social; en su discurso de toma de posesión como rector de la Universidad afirmó:

"Al decir educación me refiero a una enseñanza directa de parte de los que saben algo, en favor de los que nada saben; me refiero a una enseñanza que sirva para aumentar la capacidad productiva de cada mano que trabaja, de cada cerebro que piensa [...] Trabajo útil, trabajo productivo, acción noble y pensamiento alto, he allí nuestro propósito [...] Tomemos al campesino bajo nuestra guarda y enseñémosle a centuplicar el monto de su producción mediante el empleo de mejores útiles y de mejores métodos. Esto es más importante que distraerlos en la conjugación de los verbos, pues la cultura es fruto natural del desarrollo económico [...]"

Con estas ideas, se creó la Secretaría de Educación Pública el 25 de septiembre de 1921 y cuatro días después, se publicó en el Diario Oficial el decreto correspondiente.

El 12 de octubre del mismo año, el Lic. José Vasconcelos Calderón asume la titularidad de la naciente Secretaría.

En sus inicios la actividad de la Secretaría de Educación Pública se caracterizó por su amplitud e intensidad: organización de cursos, apertura de escuelas, edición de libros y fundación de bibliotecas; medidas éstas que, en su conjunto, fortalecieron un proyecto educativo nacionalista que recuperaba también las mejores tradiciones de la cultura universal.

En 1921 el número de maestros de educación primaria aumentó de 9,560, en 1919, a 25,312; es decir, se registró un aumento del 164.7 por ciento; existían 35 escuelas preparatorias, 12 de abogados, siete de médicos alópatas, una de médicos homeópatas, cuatro de profesores de obstetricia, una de dentistas, seis de ingenieros, cinco de farmacéuticos, 36 de profesores normalistas, tres de enfermeras, dos de notarios, diez de bellas artes y siete de clérigos.

En materia de enseñanza técnica, Vasconcelos rechaza el pragmatismo de la escuela norteamericana sustentada por Dewey, lo que no significa rechazo al trabajo manual: éste se aprecia pero sin descuidar la necesidad del razonamiento y del conocimiento teórico.

El Lic. Vasconcelos, todavía como titular del Departamento Universitario, creó el primero de marzo de 1921 la Dirección General de Educación Técnica.

Desde esta Dirección General se crearon las siguientes instituciones: la Escuela de Ferrocarriles, Escuela de Industrias Textiles, Escuela Nacional de Maestros Constructores, Escuela Tecnológica para Maestros, Escuela Técnica de Artes y Oficios, Escuela Nacional de Artes Gráficas, Escuela Técnica de Taquimecanógrafos, Escuela Hogar para Señoritas "Gabriela Mistral".

Además de estas escuelas, existían otras 88 de tipo técnico: mineras, industriales, comerciales y de artes y oficios, 71 de carácter oficial y 17 particulares.

En la política educativa oficial se propuso la ampliación de la infraestructura y extensión de la educación, así como la elevación no sólo de la calidad, sino de la especialización.

Sin embargo, a pesar de los avances logrados en el impulso inicial de la Secretaría, la lucha electoral por la sucesión presidencial de 1924, que desembocó en la rebelión delahuertista, y, las presiones norteamericanas plasmadas en los compromisos acordados en las conferencias de Bucareli, limitaron el alcance nacionalista que se pretendía en el proyecto vasconcelista, pues aunque no se abandona el proyecto original, éste se modera.

### 3.1.2 Competencia

De acuerdo a la ley orgánica de la administración pública federal a la secretaria de educación pública corresponde:

organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas; así como la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural; la enseñanza que se imparta en las escuelas, la enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos; la enseñanza agrícola, con la cooperación de la secretaria de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación; la enseñanza superior y profesional, la enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general;

Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;



Crear y mantener las escuelas oficiales en el distrito federal, excluidas las que dependen de otras dependencias;

Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la republica, dependientes de la federación, exceptuadas las que por la ley estén adscritas a otras dependencias del gobierno federal;

Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional;

Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la republica

Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia secretaria o que formen parte de sus dependencias;

Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica, y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar, en coordinación con las dependencias competentes del gobierno federal y con las entidades publicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica;

Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico;

Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la secretaria de relaciones exteriores;

Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado; atendiendo a las directrices que emita la secretaria de hacienda y crédito público sobre el sistema general de administración y desarrollo de personal;

Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;

Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero;

Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos y en general promover su mejoramiento;

Revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten;

Vigilar, con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones;

Organizar misiones culturales; formular el catálogo del patrimonio histórico nacional; formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales; organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país; conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la nación, atendiendo las disposiciones legales en la materia; organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural;

Determinar y organizar la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencia del gobierno federal; cooperar en las tareas que desempeña la confederación deportiva y

mantener la escuela de educación física; formular normas y programas, y ejecutar acciones para promover la educación física, el deporte para todos, el deporte estudiantil y el deporte selectivo; promover y en su caso, organizar la formación y capacitación de instructores, entrenadores, profesores y licenciados en especialidades de cultura física y deporte; fomentar los estudios de postgrado y la investigación de las ciencias del deporte; así como la creación de esquemas de financiamiento al deporte con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la administración pública federal;

Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del gobierno federal, los gobiernos de los estados y de los municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito; a este fin organizara, igualmente, sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios;

Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal; establecer los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial;

Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centro de estudio, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes, crear y organizar a este fin sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran;

### 3.1.3 Estructura Interna

Al frente de la Secretaría de Educación Pública estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxilia principalmente de:

Los servidores públicos siguientes:

- I. Subsecretario de Planeación y Coordinación;
- II. Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica;
- III. Subsecretario de Educación Básica y Normal;
- IV. Subsecretario de Educación e Investigación Tecnológicas;
- V. Subsecretario de Servicios Educativos para el Distrito Federal, y
- VI. Oficial Mayor.

Las unidades administrativas siguientes:

- I. Dirección General de Asuntos Jurídicos;
- II. Dirección General de Relaciones Internacionales;
- III. Unidad de Comunicación Social;
- IV. Coordinación General de Representaciones de la Secretaría de Educación Pública en las Entidades Federativas;
- V. Representaciones de la Secretaría de Educación Pública en las Entidades Federativas;
- VI. Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe;
- VII. Coordinación General de Educación Media Superior;
- VIII. Coordinación General de Atención Ciudadana;
- IX. Unidad de Enlace con el Congreso de la Unión;
- X. Dirección General de Televisión Educativa;
- XI. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto;
- XII. Dirección General de Evaluación;
- XIII. Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación;
- XIV. Coordinación de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal;
- XV. Coordinación Nacional de Carrera Magisterial;

- XVI. Dirección General de Educación Superior;
- XVII. Dirección General de Profesiones;
- XVIII. Coordinación General de Universidades Tecnológicas;
- XIX. Dirección General del Bachillerato;
- XX. Dirección General de Normatividad;
- XXI. Dirección General de Materiales y Métodos Educativos;
- XXII. Dirección General de Investigación Educativa;
- XXIII. Dirección General de Educación Indígena;
- XXIV. Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio;
- XXV. Dirección General de Institutos Tecnológicos;
- XXVI. Dirección General de Educación Tecnológica Industrial;
- XXVII. Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria;
- XXVIII. Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo;
- XXIX. Dirección General de Educación Secundaria Técnica;

C. Los Órganos Desconcentrados:

- I. Comisión Nacional del Deporte;
- II. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes;
- III. Instituto Nacional de Antropología e Historia;
- IV. Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura;
- V. Instituto Nacional del Derecho de Autor;
- VI. Instituto Politécnico Nacional;
- VII. Radio Educación, y
- VIII. Universidad Pedagógica Nacional.

La Secretaría contará con un órgano interno de control, el cual es el objeto de estudio de este trabajo por lo cual solo se mencionan las demás dependencias sin ahondar en sus funciones particulares

### 3.1.4 Funciones

Entre las funciones mas importantes de esta secretaria en el ramo educacional se encuentran el determinar para toda la republica los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerara la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación,

Establecer el calendario escolar aplicable en toda la republica para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación así como autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria;

Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria;

Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica; fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares; así como regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el transito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro; llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional;

Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social así como realizar la plantación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a este y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;

Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del ejecutivo federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables.

### 3.1.5 Objetivos

Los objetivos principales de la Secretaría de Educación Pública son los de lograr una:

Educación integral. Es decir: no sólo instrucción de la inteligencia sino desarrollo de todas las facultades del individuo y, como consecuencia, formación del carácter. Educación para la paz, para la democracia y para la justicia social. Es decir: fomento de todas las enseñanzas, disciplinas y actividades capaces de ahondar en el ciudadano el sentido de su responsabilidad como persona, como miembro de una familia, como factor de equidad y progreso en el seno de la nación y como defensor de la independencia y de los derechos humanos en el campo internacional.

Lucha contra la ignorancia. Y lucha fundada en las conclusiones de la investigación científica o, lo que es lo mismo; lucha fundada en la fuerza imparcial y serena de la verdad.

Comprensión de lo nuestro; pero no para provocar los errores de un nacionalismo ciego e intolerante, sino para asegurar nuestra vida y nuestro adelanto en bien de la solidaridad universal y contribuir, cada vez con mayor amplitud, a la convivencia del mundo entero.

Revisión de planes y de programas. En relación con esos principios, la Secretaría de Educación Pública ha procedido a revisar los planes educativos, los programas escolares y los libros de texto adoptados oficialmente. Al convocar a la Comisión Revisora y Coordinadora –que se instaló el 3 de febrero de 1944– quien esto escribe señaló nuestro compromiso de acondicionar los sistemas para la formación moral del tipo humano, democrático y justo, que deseáramos ver prosperar no en México únicamente sino en todas partes, durante los años de la posguerra.

El propósito universal es el de que todos se entiendan y se respeten; pero el recurso más adecuado para lograrlo estriba en que cada pueblo sea lo que es y en que, dentro de cada pueblo, cada individuo alcance su formación más completa, como persona. De ahí que una educación para la paz, para la democracia y para la justicia social, implique forzosamente la fe en una educación que estimule la energía del país.

## 3.2 La Secretaría de la Función Pública

### 3.2.1 Antecedentes

El primer antecedente en materia de control global dentro de la Administración Pública Mexicana se encuentra en 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente, se instituyó en ese mismo Ministerio, la Tesorería General, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal; distribuir los fondos nacionales; observar los pagos indebidos que mandara efectuar el Ejecutivo, e informar a la



Contaduría Mayor de aquéllos que hiciere en acatamiento a las órdenes recibidas, no obstante las observaciones formuladas a los mismos.

En 1831 se suprime el Departamento de Cuenta y Razón, estableciéndose la Dirección General de Rentas con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores.

En 1867, al reforzarse el esquema de centralización, la Secretaría de Hacienda queda como única dependencia fiscalizadora, conservando a través de la Tesorería General las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos.

Las facultades de esta última dependencia se incrementan considerablemente en el año de 1881, al concentrarse en ella, además de las de recaudación y distribución, las de fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y formulación de las observaciones que resultaran de la práctica de dicha glosa.

Finalmente, el 23 de mayo de 1910, se reorganiza una vez más la Tesorería, contrayéndose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría, a la que se encomiendan las funciones contable y de glosa.

El Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 y adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado. Con su establecimiento se logra el ideal de que un órgano dotado de la suficiente autoridad e independencia, de las que carecían la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Tesorería, por su dependencia jerárquica del Secretario de Hacienda, sea el encargado de ejercer las funciones de fiscalización y control preventivo.

En cuanto a su función de control sobre la actuación de la Administración Pública, ésta comprendía no sólo la legalidad en el manejo de fondos del Erario, sino también la evaluación del rendimiento gubernamental. Dentro de esta función realizaba estudios sobre la organización, procedimientos y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás oficinas del Gobierno, con el objeto de obtener la mayor economía en el gasto y eficacia en la prestación de servicios.

En 1932, mediante reformas a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, se suprime el Departamento de Contraloría y se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda, incluyendo entre ellas el control preventivo en actos y contratos que afectaran al Erario Federal, Contabilidad General de la Federación, glosa y responsabilidades.

Posteriormente, con motivo de la separación de las funciones de contabilidad y glosa, de las del manejo de los caudales públicos, en 1935 se crea la Contaduría de la Federación, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda, como órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades.

El crecimiento y complejidad alcanzada entre los años de 1935 y 1947 por los sectores central y paraestatal, genera la necesidad de contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control. Para el sector central, mediante la Ley de Secretarías de 1947, se establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el propósito de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales; la celebración de contratos de obras de construcción que se realizaban por cuenta del Gobierno Federal; la vigilancia de la ejecución de los mismos; y la intervención en las adquisiciones de toda clase.

Por lo que respecta al control del sector paraestatal, se promulga la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal,

en la cual se establece que dichas instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

Para garantizar el cumplimiento de esta Ley, por decreto del 27 de enero de 1948, se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la responsabilidad de ejercer las funciones de control, vigilancia y coordinación sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En 1949 se suprime dicha Comisión, transfiriéndose las funciones relativas al control de las Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros a las Comisiones Nacionales respectivas; en tanto que, para el control de las entidades restantes, se faculta a la Secretaría de Hacienda para instituir el mecanismo correspondiente, lo cual se hizo patente en 1953 al establecer el Comité de Inversiones, dependiente de la Dirección de Crédito. En 1954, este Comité pasó a depender directamente del Presidente de la República, con el nombre de Comisión de Inversiones.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 crea la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública. La misma Ley transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que encomienda las funciones de vigilancia y administración de los bienes nacionales; intervención en la adquisición, enajenación, destino o afectación de dichos bienes y en las adquisiciones de toda clase; control financiero y administrativo de los entes paraestatales; e intervención en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia. Por último, a la Secretaría de Hacienda compete la glosa preventiva; la formulación del Presupuesto; la contabilidad y la autorización de actos y contratos, con la intervención de las dos Secretarías citadas.

El 27 de diciembre de 1965 se aprueba una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma que modifica sustancialmente las disposiciones de la Ley de 1947. Finalmente, el 31 de diciembre de 1970 se publica una nueva versión de esta Ley, ampliando el ámbito de la función de control para ejercerla también sobre las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, las funciones de control y vigilancia quedan distribuidas de la siguiente forma:

- El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos, de los contratos de obra pública, de la informática, y de las adquisiciones de toda clase, en la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común, en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; y
- La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Por disposiciones posteriores, la competencia en materia de control se complementa quedando:

- La intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles, en la Secretaría de Comercio;
- La responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, al personal federal, en la Secretaría de Programación y Presupuesto, y
- El registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

En 1982 se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

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

Con fecha 16 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento Interior para la dependencia, el cual abrogó al ordenamiento citado en el párrafo anterior. Este reglamento fue reformado y adicionado mediante decretos presidenciales publicados en el órgano informativo oficial los días 26 de febrero de 1991—Fe de Erratas el 27 de febrero de 1991—27 de julio de 1993—Fe de Erratas el 5 de agosto de 1993—y el 19 de abril de 1994.

El reglamento y las reformas aludidas determinaron, desde luego, las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conformaron a la dependencia y modificaron su estructura orgánica atendiendo a criterios de racionalidad, austeridad y de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que a la propia Secretaría otorgaba el marco legal aplicable a la Administración Pública Federal.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

Dentro de este contexto se modificó el nombre de la dependencia —por su denominación actual, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo— y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

De esta forma, para la debida consecución del propósito apuntado, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal, administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

Así, las atribuciones que tiene conferidas la Secretaría, le permiten diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como

fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se amerite.

A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a la Secretaría, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo —D.O.F del 12 de abril de 1995—, el cual modifica la estructura orgánica de la dependencia y distribuye su competencia entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En otro orden de ideas, es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado.

En este sentido, con base en el análisis permanente del marco jurídico que regula la actuación de la Administración Pública Federal, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades —instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública— y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

Por lo anterior, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se produjeron las reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:



- Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover directamente a los contralores internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de estos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.
- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de Ley, así como precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República, en este sentido.
- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoria y la competencia integral en materia de responsabilidades.
- Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

Estas reformas legales realizadas por iniciativa del C. Presidente de la República, dieron origen a la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la cual no es únicamente la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, sino de la enérgica voluntad de reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal.

En efecto, con las reformas al Reglamento, se apoya e impulsa este propósito; se dota del andamiaje jurídico indispensable para que las atribuciones de las



contralorías internas, como órganos de autoridad se ejerzan plenamente en el ámbito de competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Es preciso en este orden de conceptos destacar los fines fundamentales del Reglamento Interior, como son:

- Determinar la competencia de las unidades administrativas de la Secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.
- Propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realice bajo un esquema de eficiencia que permita la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas la dependencia.

Con la actualización de este ordenamiento jurídico se da respuesta a los reclamos de la sociedad para combatir la corrupción, a través de medidas de carácter inmediato y profundo que permitan hacer más eficientes las líneas de control en el ámbito en que el desempeño de la función pública requiere ser fiscalizado con prontitud y con acciones correctivas que impidan la desviación de conductas que dañen la dignidad de la misión y deberes de los servidores públicos.

El propio Reglamento Interior fue objeto de otra reforma, motivada, entre otras razones, por la entrada en vigor de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Con estas adecuaciones se refleja, por una parte, la facultad de la Secretaría para establecer, administrar y operar el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales a que se refieren dichos ordenamientos, así como el sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen los licitantes, y

por la otra, la de coordinar con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que operen sistemas electrónicos, a fin de establecer un mecanismo uniforme de certificación en esta materia, mismas que están a cargo de la Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales, unidad administrativa que se crea por virtud de la propia reforma.

A efecto de dar mayor certeza jurídica a los actos de autoridad que corresponde ejercer a la Secretaría, también se actualizaron las referencias que el Reglamento Interior hacía de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas por las de los nuevos ordenamientos, tal es el caso de las atribuciones de la Dirección General de Inconformidades, e igualmente, se precisaron las facultades correspondientes a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, en lo que toca al procedimiento de conciliación derivado del incumplimiento de los contratos que regulan las leyes mencionadas, así como los aspectos relativos a la aplicación de las sanciones que prevén dichos ordenamientos.

Otro de los propósitos fundamentales que motivaron esta reforma, fue el de otorgar el carácter de autoridad a determinadas Direcciones Generales Adjuntas y de Área, tanto de la Contraloría Interna como de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, para que coadyuven con éstas en la instrumentación de algunas etapas del procedimiento administrativo disciplinario a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que las mismas sean reconocidas con dicho carácter ante los tribunales correspondientes.

Bajo el mismo criterio, también se incluyeron en el Reglamento Interior, las Direcciones Generales Adjuntas de la Dirección General de auditoría Gubernamental.

Por otra parte, se precisó la competencia de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y de los Titulares de los órganos

internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en la Procuraduría General de la República, para calificar pliegos preventivos de responsabilidades, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Asimismo, en la citada reforma se precisan las facultades de la Dirección General de Atención Ciudadana y de los supervisores regionales respecto de la atención y seguimiento de quejas; así como se determina que en los juicios de amparo en que deban intervenir los Subsecretarios y el Oficial Mayor, porque fuesen señalados como autoridad responsable, serán suplidos por el Titular de la Unidad o el Director General que ellos mismos designen.

El 30 de mayo de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual prevé como uno de sus objetivos rectores el de abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la Administración Pública Federal.

En este marco, con el propósito de promover el mejoramiento de la gestión gubernamental y de prevenir conductas irregulares de los servidores públicos en la prestación de sus servicios, así como dotar a la autoridad de mayores elementos jurídicos para sancionar actos indebidos, el Gobierno Federal impulsó la expedición y reformas de diversos ordenamientos, entre ellos, el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

De esta manera, el Ejecutivo Federal expidió el nuevo Reglamento Interior de esta Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2001, el cual abrogó al publicado en el mismo órgano informativo el 12 de abril de 1995.

La expedición de este nuevo Reglamento tuvo como propósitos fundamentales establecer las atribuciones de las unidades administrativas de la Dependencia que

no se encontraban previstas en el anterior Reglamento, así como determinar la competencia y denominación de diversas unidades administrativas conforme a sus nuevas funciones, en congruencia con los objetivos estratégicos de la Secretaría, a efecto de asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo.

En este nuevo Reglamento, destaca la inclusión en la estructura orgánica de la Dependencia, de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, la cual fue creada por el Ejecutivo Federal mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000, con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como para dar seguimiento a los programas y acciones en la materia.

Asimismo, el Reglamento en cuestión precisa diversos aspectos jurídico-procesales para la adecuada aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de otros ordenamientos legales que compete aplicar a esta Dependencia.

Es de señalar que este ordenamiento fue reformado mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2001, con el objeto de incorporar dentro de la estructura orgánica de la Secretaría, a la Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa y establecer las atribuciones de las Direcciones Generales que se le adscribirían, derogando al efecto el artículo 13 del propio Reglamento Interior, relativo a las atribuciones de la Unidad de Desarrollo Administrativo.

De igual forma, se efectuaron algunas precisiones sobre el funcionamiento de diversas unidades administrativas de la Secretaría, entre las que se encuentran la

Unidad de Auditoría Gubernamental y la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, así como de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, para el adecuado ejercicio de sus atribuciones

### 3.2.2 Competencia

A la secretaria de la función pública le corresponde principalmente el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las disposiciones en materia de plantación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI. Realizar, por sí o a solicitud de la secretaria de hacienda y crédito público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

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

VIII. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la secretaria de hacienda y crédito público;

X. Informar periódicamente al ejecutivo federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XI 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;

XII 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;

XIII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el ministerio público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XIV. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la secretaria de hacienda y crédito público;

Establecer normas y lineamientos en materia de plantación y administración de personal;

XV. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la administración pública federal;

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

XVII. 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 secretaria o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XVIII Formular y conducir la política general de la administración pública federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere, y

XIX. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico

### 3.2.3 Estructura Interna

Al frente de la Secretaría de la Función Pública estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxilia de las unidades administrativas, de los servidores públicos y del órgano administrativo desconcentrado que se mencionan a continuación:

Unidades Administrativas:

- I. Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública;
- II. Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad;
- III. Subsecretaría de la Función Pública;
- IV. Oficialía Mayor;
- V. Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal;
- VI. Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control;
- VII. Unidad de Asuntos Jurídicos;
- VII. Dirección General Adjunta de Legislación y Consulta;
- VII.2 Dirección General Adjunta Jurídico Contenciosa, y
- VII.3 Dirección General Adjunta de Asuntos Penales;
- VIII. Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información;



- IX. Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal;
- X. Unidad de Vinculación para la Transparencia;
- XI. Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública;
- XII. Unidad de Auditoria Gubernamental;
  - XII.1 Dirección General Adjunta de Auditorias Directas;
  - XII.2 Dirección General Adjunta de Auditorias Especiales;
  - XII.3 Dirección General Adjunta de Auditorias a Adquisiciones, Fondos y Valores;
  - XII.4 Dirección General Adjunta de Auditorias a Obra Pública, y
  - XII.5 Dirección General Adjunta de Auditorias Externas y Específicas;
- XIII. Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal;
- XIV Contraloría Interna;
  - XIV.1 Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades;
    - XIV.1.1 Dirección de Responsabilidades e Inconformidades A, y
    - XIV.1.2 Dirección de Responsabilidades e Inconformidades B;
  - XIV.2 Dirección de Quejas y Denuncias;
  - XIV.3 Dirección de Investigaciones, y
  - XIV.4 Dirección General Adjunta de Auditoria y Control;
- XV. Dirección General de Comunicación Social;
- XVI. Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social;
- XVII. Dirección General de Atención Ciudadana;
- XVIII. Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;
  - XVIII.1 Dirección General Adjunta de Responsabilidades;
    - XVIII.1.1 Dirección de Responsabilidades A;
    - XVIII.1.2 Dirección de Responsabilidades B;
    - XVIII.1.3 Dirección de Responsabilidades C, y
    - XVIII.1.4 Dirección de Responsabilidades D;
  - XVIII.2 Dirección General Adjunta de Verificación;
    - XVIII.2.1 Dirección de Verificación A;
    - XVIII.2.2 Dirección de Verificación B, y

- XVIII.2.3 Dirección de Verificación C;
- XVIII.3 Dirección General Adjunta de Registro y Evolución Patrimonial;
  - XVIII.3.1 Dirección de Registro Patrimonial;
  - XVIII.3.2 Dirección de Registro de Servidores Públicos Sancionados;
  - XVIII.3.3 Dirección de Evolución Patrimonial A;
  - XVIII.3.4 Dirección de Evolución Patrimonial B, y
  - XVIII.3.5 Dirección de Evolución Patrimonial C;
- XVIII.4 Dirección General Adjunta Consultiva de Responsabilidades;
- XIX. Dirección General de Inconformidades;
  - XIX.1 Dirección General Adjunta de Inconformidades A;
    - XIX.1.1 Dirección de Inconformidades A1, y
    - XIX.1.2 Dirección de Inconformidades A2;
  - XIX.2 Dirección General Adjunta de Inconformidades B;
    - XIX.2.1 Dirección de Inconformidades B1, y
    - XIX.2.2 Dirección de Inconformidades B2;
- XX. Dirección General de Simplificación Regulatoria;
- XXI. Dirección General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno;
- XXII. Dirección General de Estructuras y Puestos;
- XXIII. Dirección General de Programación y Presupuesto;
- XXIV. Dirección General de Modernización Administrativa y Procesos;
- XXV. Dirección General de Administración;
- XXVI. Dirección General de Informática;
- XXVII. Dirección General de Información e Integración, y
- XXVIII. Coordinación de Visitadurías de Atención Ciudadana, Responsabilidades e Inconformidades;
- B. Delegados y Comisarios Públicos;
- C. Titulares de Órganos Internos de Control y de sus respectivas áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades;
- D. Supervisores Regionales, y
- E. Órgano Administrativo Desconcentrado:
  - I. Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

### 3.2.4 Funciones

La Secretaría de la Función Pública, a través de sus unidades administrativas y su órgano desconcentrado, conducirá sus actividades en forma programada y con base en las políticas que establezca el Presidente de la República, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas a cargo de la Secretaría.

La Secretaría en el ámbito de su competencia, colaborará con la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades para los efectos de la fracción XIII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

### 3.2.5 Objetivos

Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimiento 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. De las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar

las auditorias que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órgano, de control;

Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis, necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para la; 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, auditorias y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, 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 y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

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.

Tiene la facultad de designar y de remover a los titulares de los órganos internos de control, de los departamentos de auditoría, de quejas y también de responsabilidades de cualquier dependencia que pertenezca a la Administración Federal y también de la Procuraduría General de la República. Esta Secretaría tiene el carácter de autoridad y tiene a su cargo la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales representando al titular de la Secretaría de que se trate.

Opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Tanto en este caso, como en los de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos, que establezca la 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 al respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquéllas que hayan sido objeto de fiscalización, cuando proceda del resultado de tales 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.

Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

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 obras públicas (le la Administración Pública Federal);

Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito 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 (le 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;

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

### 3.3 El Procedimiento Administrativo

#### 3.3.1 Diferencia entre Proceso y Procedimiento

Si bien gramatical y etimológicamente proceso y procedimiento pueden considerarse como sinónimos; en derecho, y especialmente en nuestra asignatura, se han establecido diferencias conceptuales de trascendencia. De esa suerte, tenemos que por proceso se entiende a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas; en tanto que como procedimiento se señala a la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico.

El proceso posee como característica fundamental ser una secuencia de actos que tienen por fin decidir una controversia entre partes por parte de una autoridad imparcial e independiente con fuerza de verdad legal, mientras que procedimiento es aquel que fija preestablecidamente los cauces de los actos que contribuyen a un objetivo final.

#### 3.3.2 Proceso Administrativo

Se le llama proceso administrativo cuando se presenten cualquiera de las dos circunstancias siguientes: que una de las partes en la controversia sea la administración pública, o que quien resuelve la controversia sea un órgano de la propia administración pública (tribunales administrativos u órganos del poder ejecutivo, juntas de conciliación y arbitraje, por ejemplo).

En la doctrina existe una tendencia mayoritaria orientada a reservar la expresión proceso administrativo para aquel que se sigue ante tribunales contencioso administrativos y en los cuales es parte, desde luego, la administración pública.



### 3.3.3 Procedimiento Administrativo

Es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo.

En la doctrina española se da la siguiente definición: procedimiento administrativo es "el cauce legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos"<sup>18</sup>.

Las características del procedimiento administrativo varían según las diversas concepciones que del mismo se tengan, así como por cuestiones de índole política. Por nuestra parte señalamos éstas:

- Legalidad. Debe estar previsto o permitido en la ley, dentro de la competencia del órgano.
- B) Eficiencia. Que logre producir o ejecutar adecuadamente el acto.
- Gratuidad. Generalmente existirá esta nota, salvo se trate de servicios públicos o actividad registral.
- D) Publicidad. Es decir, no existen los procedimientos secretos excepto en asuntos de seguridad nacional, diplomáticos o en que por razones morales deba mantenerse reserva.
- Agilidad. Aunque en la práctica ocurre casi siempre que los trámites administrativos marchan con lentitud, todos los movimientos de reforma administrativa tienden a darles rapidez.
- F) Equidad. Ha de observarse el principio in dubio pro actione; esto es, que el procedimiento debe tender a lograr el resultado más favorable al administrado o particular.
- G) Requisitos del procedimiento. Deben estar contenidos en ley o disposición reglamentaria y ser técnicamente idóneos para emitir o ejecutar el acto. Puesto que

<sup>18</sup> LÓPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco, Tratado de Derecho Administrativo, Vol. I, 15ª. ED., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1999

no existe en México un código o ley que regule de manera unificada los procedimientos administrativos, se estará a lo previsto en cada caso; y siempre acatando lo que la constitución federal establece respecto a procedimiento. La anterior afirmación es válida a pesar de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que ésta no contempla como objeto de las mismas materias muy importantes, que se mencionan adelante

### 3.3.4 Procedimiento Interno y Externo

El procedimiento administrativo puede ser clasificado de diversas maneras; así, se habla de procedimiento formal y aformal, general y especial, unifásico y bifásico, declarativo y ejecutivo, técnico o de gestión; ordinarios y especiales; flexible o rígido, lineal o triangular, etc. Nosotros seguiremos la clasificación que adoptaba el programa oficial de 1986, cuyo primer enfoque es el del rubro de este párrafo.

Procedimiento interno. Se refiere a la creación de actos que surten sus efectos dentro del propio órgano emisor, por ejemplo, una amonestación del superior al inferior.

Procedimiento externo. Es el que se realiza ante los particulares para que el acto surta sus efectos, satisfaga ciertas formalidades o sea ejecutado

### 3.3.5 Procedimiento Previo y de Ejecución

El Procedimiento previo se puede definir como las fases necesarias para poder producir adecuadamente el acto administrativo. Mientras que el procedimiento de ejecución. Son las etapas que han de efectuarse para que el acto se cumpla, ya sea de manera voluntaria o mediante el uso de la coacción estatal.

## 3.4 El Órgano Interno de Control

### 3.4.1 Antecedentes

En 1982 se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF); en 1994 modifica su nombre por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), a la cual por Decreto del 24 de diciembre de 1996, se le establecen nuevas atribuciones conforme al Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000.

A fines del año 2000, a raíz de la reestructuración de la Administración Pública y por iniciativa del Presidente Vicente Fox Quezada, la Secretaría forma parte del Gabinete de Orden y Respeto; persiguiendo los objetivos de prevenir y combatir la corrupción y crear una cultura de transparencia.

Por decreto del 10 de abril de 2003 se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cambia de nombre por el de Secretaría de la Función Pública.

Como parte del proceso de modernización y simplificación administrativa, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actual Secretaría de la Función Pública, estandarizó el proceso de revisión que llevan a cabo los Órganos Internos de Control y con la finalidad de tener un apoyo técnico y normativo para el desarrollo de sus intervenciones, presentó los Lineamientos para la Planeación, Elaboración, y Presentación del Programa Anual de Control y Auditoría (PACA), cuyo enfoque era de carácter normativo y de aplicación general permitiendo su adecuación en función de la naturaleza, magnitud y características de las instituciones gubernamentales.

### 3.4.2 Competencia

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 del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; 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 acuerdo a lo establecido en dicho ordenamiento, 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;

Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, órganos desconcentrados y entidades y la Procuraduría General de la República y, en su caso, dispensar dichas responsabilidades, 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;

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, así como en contra de aquellas resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de dichos ordenamientos, que emitan los titulares de las áreas de responsabilidades;

Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría, así como expedir las certificaciones de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;

Implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento; proponer las normas y lineamientos con un enfoque preventivo y analizar y mejorar los controles 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; 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 integral, con base en las políticas y prioridades que dicte el Titular de la Secretaría, que coadyuven a promover la mejora administrativa de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República y el logro de un Buen Gobierno;

Emitir, cuando resulte aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la autorización a que se refiere la fracción XXIII del artículo 47 de dicha Ley, en los demás casos se estará a lo previsto en el artículo 8, fracción XX de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

Recibir, tramitar y dictaminar, en su caso, con sujeción a lo dispuesto por el ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, las solicitudes de indemnización 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;

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;

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;

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;

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,

### 3.4.3 Estructura Interna

El órgano interno de control cuenta con la siguiente estructura interna

I. El titular del área de Responsabilidades:

Este tiene dentro de sus principales funciones:

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 del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, 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 el referido ordenamiento;
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;
5. Con excepción de aquellos asuntos que conozca la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal en el ámbito de sus atribuciones de conformidad con lo establecido en la fracción IX del artículo 25 de este Reglamento, tramitar y resolver los procedimientos administrativos correspondientes e imponer las sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y

Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, e informar a dicha Unidad sobre el estado que guarde la tramitación de los expedientes de sanciones que sustancie;

6. Instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades, así como en contra de las resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y someterlos a la consideración del titular del órgano interno de control;

7. 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

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

II.

También cuenta con un área de auditoría la cual tiene como funciones más importantes:

A). De Auditoría Interna:

1. Realizar por sí, o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría, o con aquellas instancias externas de fiscalización que se determine, las auditorías o revisiones que se requieran con el propósito de verificar la eficacia, economía y eficiencia de las operaciones de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad o de la Procuraduría General de la República, la confiabilidad de su información financiera y operacional y el debido cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas aplicables;



2. Vigilar la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones, por parte de las unidades administrativas responsables, derivadas de las auditorías o revisiones practicadas, por sí o por las diferentes instancias externas de fiscalización;

3. Requerir a las unidades administrativas de la dependencia, órgano desconcentrado, entidad o de la Procuraduría General de la República la información, documentación y su colaboración para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones;

4. Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en la materia se deban incorporar al Programa Anual de Trabajo;

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 la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones;

#### B) De Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno:

1. Verificar el cumplimiento de las normas de control que emita la Secretaría, así como elaborar los proyectos de normas complementarias que se requieran en materia de control;

2. Evaluar la suficiencia y efectividad de la estructura de control interno establecido, informando periódicamente el estado que guarda;

3. Efectuar la evaluación de riesgos que pudieran obstaculizar el cumplimiento de las metas y objetivos de la dependencia o entidad correspondiente o de la Procuraduría General de la República;

4. En coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, promover en el ámbito de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad, o en el de la Procuraduría General de la República el establecimiento de pronunciamientos de carácter ético, así como de programas orientados a la transparencia y el combate a la corrupción e impunidad;

5. Promover el fortalecimiento de una cultura de control al interior de la dependencia o entidad, a fin de asegurar en mayor grado el cumplimiento de la normatividad, metas y objetivos;

6. 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 la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones;

7. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las certificaciones de los documentos que obren en sus archivos, y

III. También se encuentra el área de quejas la cual tiene como actividades medulares:

1. Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y turno al área de responsabilidades, cuando así proceda, y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución, así como promover, captar, gestionar y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y a los programas en materia de atención ciudadana que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con las políticas y lineamientos que emita la Secretaría;

2. Coadyuvar en la promoción, implementación y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y prestación de servicios en las dependencias, entidades y la Procuraduría General de la República, conforme a la metodología que al efecto se emita;

3. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, en los términos del párrafo cuarto de los artículos 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 83 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, respectivamente, de las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones y servicios, así como de las obras públicas que lleven a cabo con la finalidad de que las mismas se corrijan cuando así proceda;

4. 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 la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones;

5. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las certificaciones de los documentos que obren en sus archivos, y

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

Es importante hacer mención que en ocasiones esta organización no es respetada; sino mas bien de acuerdo al tamaño e importancia de una Secretaria de Estado es la organización que se le da tal es el caso del Instituto Federal Electoral; en el cual se encuentra en una misma persona las funciones de titular del área de quejas y de responsabilidades; la Secretaría de Educación Pública al ser una de las

secretarías más grandes cuenta con toda la organización antes descrita con un personal bastante extenso.

### 3.4.4 Funciones

Dentro de sus funciones se encuentra la de orientar la Administración Pública federal hacia un desempeño honesto, legal, eficiente, moderno y transparente así mismo con altos estándares de efectividad, transparencia, honestidad y confianza ante la sociedad.

También se encuentra dentro de sus funciones la de establecer los mecanismos de control y evaluación gubernamental que aseguren el cumplimiento del marco normativo. Promover acciones en Dependencias y Entidades para mejorar su desempeño y calidad en sus servicios

Así mismo tiene el deber de fomentar la participación ciudadana en la gestión de gobierno y acordar acciones con los sectores público, social y privado para promover una cultura de transparencia y combate a la corrupción.

### 3.4.5 Objetivos

Su objetivo primordial es lograr un cambio que pueda ser percibido por la sociedad. Por ello, todas las actividades relacionadas con la captación, seguimiento y conclusión de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios realizados ante la autoridad que estudiamos, es indispensable que parta de un deseo colectivo con principios y valores en donde el eje fundamental es el ciudadano. En este momento, un sinnúmero de servidores públicos trabajan a través de todo el proceso de servicio, lo que posibilita dar una respuesta oportuna que permite incrementar la confianza y credibilidad de la sociedad en nuestras instituciones públicas, al mismo tiempo que con acciones preventivas se busca transparentar y mejorar los servicios desempeñados por el Órgano Interno de Control.

## 3.5 Procedimiento Disciplinario Iniciado ante el Órgano Interno de Control

### 3.5.1 Formalidades

La expresión formalidades esenciales del procedimiento, referida inicialmente a la materia procesal o judicial, se ha hecho extensiva a las otras ramas del derecho. Hay una total indefinición acerca de cuáles son esas formalidades, pero podemos indicar que son aquellas previstas en la ley para no dejar en estado de indefensión al particular, tales como escuchar a éste y notificarle las decisiones que le afectan directamente.

La constitución federal fija requisitos de los actos administrativos, en los arts. 16 y 14, que en lo conducente prevén:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento (art. 16).

A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna (art. 14).  
Hablando de las formalidades de los procedimientos administrativos se hará una breve explicación de cada uno de ellos

#### La competencia

Es la posibilidad que tiene un órgano de actuar; la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender. Por su parte, las facultades se refieren a los servidores públicos; o sea a la aptitud que éstos reciben de la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano.

Así, conforme a la disposición constitucional, el acto administrativo debe ser

producido por un órgano competente, a través de un funcionario o empleado con facultades para ello.

La competencia la asigna la ley; las facultades deben estar contempladas también en la ley o, por disposición de ésta, en un reglamento o en un acuerdo de delegación de facultades.

#### La forma escrita

El mandato constitucional es claro en el sentido de que los actos de autoridad han de ser por escrito. Esto constituye una garantía de certeza jurídica. Además que la forma escrita ha de reunir ciertos requisitos que la lógica, la ley y la costumbre contemplan (fecha, firma, claridad, etcétera).

#### Fundamentación

Fundamentar un acto implica indicar con precisión qué ley o leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso, originan y justifican su emisión. No señalar las normas que dan fundamento legal al acto, vicia a éste.

La fundamentación, es decir, citar el artículo y ley aplicable, se refiere tanto al contenido del acto como a la competencia del órgano y a las facultades del servidor público.

#### Motivación

El motivar un acto administrativo consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto.

La motivación es la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del administrado.

La necesidad de que la administración pública funde y motive sus actos fue reconocida en el siglo XIX por la jurisprudencia francesa. En México, aparte del

citado art. 16 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado estos requisitos, fijando que en lo que concierne a las resoluciones administrativas, fundarlas implica señalar los preceptos legales sustantivos Y motivarlas es mostrar que en el caso se han realizado los supuestos de hecho que condicionan la aplicación de aquellos preceptos".

### Principio de legalidad

Toda la actividad del estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la ley. Así, los actos de los órganos del poder ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.

Si, en términos generales, el particular puede hacer todo lo que la ley no le prohíba, la administración pública sólo puede hacer lo que la ley le permita expresamente. Desde otro enfoque, el principio de legalidad se refiere a que los actos administrativos se reputan válidos o legítimos, y corresponde, en todo caso, al gobernado o a los medios de control, demostrar lo contrario.

### No retroactividad

El principio de la no retroactividad que el art. 14 constitucional indica para la ley es aplicable a los actos administrativos. Puesto que los órganos de la administración pública actuarán ejecutando la ley, es lógico concluir que sus acciones deben seguir las características de ésta.

La no retroactividad del acto administrativo se refiere a los efectos de éste, es decir, no puede lesionar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión.

### Notificación

La notificación es una etapa dentro del procedimiento administrativo, mediante la cual se da a conocer al gobernado un acto que le afecta de manera directa.

La notificación puede ser un requisito de eficacia de algunos actos administrativos; también le permite al particular enterarse del contenido del acto y, en su caso, empezar el cómputo de los términos para su impugnación mediante el recurso administrativo, el contencioso administrativo o el amparo, según proceda. Cualquier acto administrativo debe hacerse fehacientemente del conocimiento del interesado, ya sea por medio de notificación (por lo general en su domicilio) o mediante publicación en el periódico o diario oficial del gobierno. La notificación misma ha de realizarse cumpliendo ciertas formalidades que la ley prevea y aquellas que suelen seguirse por costumbre y lógica. Propiamente en el Proceso Administrativo de responsabilidades se entiende como el acto mediante el cual la autoridad investigadora hace del conocimiento del servidor público o de una unidad administrativa, entre otros, una determinación administrativa con las formalidades legales preestablecidas, para los efectos jurídicos a que haya lugar.

Esta puede ser realizada de forma personal, por medio de su superior inmediato, por correo certificado, con acuse de recibo, o por cualquier otro medio, siempre y cuando se recabe constancia que acredite fehacientemente que se recibió el citatorio.

El servidor público involucrado deberá comparecer al quinto día hábil contado a partir de la fecha de la notificación del citatorio.

### 3.5.2 Etapas del Procedimiento

Para comenzar con esta parte del trabajo en la cual se explicara el procedimiento administrativo de responsabilidades llevado ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública comenzaremos por brindar las definiciones básicas de aquellos tipos de procedimiento que se llevan ante esa autoridad.



A) Seguimiento de Irregularidad: manifestación con relación a deficiencias, anomalías o irregularidades, en la realización de trámites o en la prestación de un servicio por parte de la Administración Pública Federal, que requieran la instrumentación de acciones preventivas para evitar situaciones similares.

B) Sugerencia: propuesta que se presenta con el fin de corregir; agilizar y mejorar la calidad de los servicios públicos y trámites federales.

C) Solicitud: la que se realiza con el propósito de requerir la prestación o ampliación en la cobertura de un servicio, o atención de alguna necesidad en particular.

D) Reconocimiento: el que se expresa respecto de la actuación de uno o varios servidores públicos o de un área administrativa de la Administración Pública Federal por la calidad de la atención brindada o del servicio prestado.

Las Relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Son las que pueden implicar presunta responsabilidad por actos u omisiones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, denominadas por la Ley de la materia como quejas y denuncias.

Aun cuando en el referido ordenamiento no se definen estos conceptos y tampoco se hace distinción para su trámite, se ha establecido una diferenciación entre ambos términos para fines administrativos, considerándolos como:

A) Queja: manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que los hace del conocimiento de la autoridad.

B) Denuncia: manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, que se hacen del conocimiento de la autoridad por un tercero.

La Secretaría de la Función Pública cuenta con unidades de atención ciudadana que facilitan la presentación de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios; las cuales se reciben a través de los siguientes medios de captación:

A) Directa: Es la recepción que se proporciona a los interesados de manera personal en los módulos y oficinas que operan en las diversas instancias de la Secretaría de la Función Pública y en el mismo Órgano Interno de Control.

B) Telefónica: Es la recepción por esta vía de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios.

C) Medios electrónicos: Es la recepción por fax; Internet, en el caso del Órgano Interno de Control cuenta una página Web que contiene información necesaria para la presentación de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, misma que es revisada diariamente a fin de integrar las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, para proceder a darles el trámite correspondiente. En caso de que el interesado lo solicite, por esta vía se le podrá asesorar y comunicar el estado procedimental de su queja, denuncia o petición sobre los trámites y servicios.

D) Correspondencia: Es la recepción mediante los servicios de correo o de mensajería.

E) Buzón: Es la recepción a través de este medio de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios.

Cuando en las oficinas regionales de atención al público de las dependencias tengan instalados buzones para la recepción de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, el órgano interno de control deberá efectuar la recopilación de estas en periodos no mayores de 15 días hábiles; en los demás casos será no mayor de 5 días hábiles y les dará el trámite correspondiente.

En cumplimiento al artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a efecto de que las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios sean atendidas con eficiencia, las instancias captadoras de las dependencias, deben contar con personal especializado para brindar asesoría en la formulación de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, a fin de que éstas contengan los elementos suficientes para su investigación o gestión.

En la captación de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, se deberá diferenciar las relacionadas con conductas irregulares de los servidores públicos y las directamente vinculadas con los trámites o servicios; ya que seguirán diferentes procesos de atención, determinación que se hará del conocimiento del interesado, así como los alcances y tratamiento que se les dará.

#### Queja o Denuncia.

En caso de queja o denuncia, se requerirá al ciudadano la información con que cuente, así como los elementos probatorios de los hechos y, en su caso, la ampliación de la información.

En los casos que proceda, si la queja, denuncia o petición sobre los trámites y servicios no se presenta por escrito, la instancia captadora deberá elaborar el acta correspondiente o en su caso proporcionar al interesado el formato o documento que corresponda, a fin de que sea debidamente requisitado.

La instancia captadora verificará que las quejas o denuncias contengan:

A) Datos del quejoso o denunciante: nombre, edad, domicilio, entidad federativa, municipio y localidad, teléfono, nacionalidad y documento que acredite su identidad, a falta de éste se anotará la carencia del mismo.

B) Protesta de ley para que se conduzca con verdad en sus manifestaciones, haciéndole saber al compareciente el delito y las penas en que incurre quien declara con falsedad ante una autoridad distinta a la judicial, en términos de lo establecido por el artículo 247, fracción I, del Código Penal Federal. En caso de que se trate de un menor de edad, únicamente se le exhortará para que se conduzca con verdad.

C) Datos del servidor público involucrado: nombre, cargo que desempeña, lugar de adscripción, dependencia entidad. De no contar con dicha información cualquier otro dato que facilite su identificación, como su media; filiación. Si en la queja o denuncia que se presenta no se identifica plenamente al servidor público involucrado, ni la dependencia o la institución pública a la que se encuentra adscrito, se podrá efectuar lo siguiente: Acudir en compañía del usuario al lugar: en donde se suscitaron los hechos para identificar a la dependencia o institución, o al servidor público, y en caso de que sea identificado el servidor público, se formulará a petición del interesado, acta de reconocimiento en donde se hará constar el nombre y cargo del servidor público involucrado, así como su identificación plena.

D) Trámite y servicio que originó la queja o denuncia.

E) Narración de los hechos: se redactará en primera persona, evitando incluir apreciaciones subjetivas, vagas e imprecisas y deberá contener:

Tiempo: día, mes, año y hora aproximada de los hechos; Lugar: sitio específico donde se realizaron; Modo o circunstancias de ejecución: narración progresiva y

concreta de los hechos, se explicará con detalle el orden en que acontecieron, el trámite o servicio realizado, nombres de las personas involucradas y su participación (promovente, acompañantes, servidores públicos o personas presentes);

Pruebas: Deberán vincularse aquellas que aporte u ofrezca el quejoso o denunciante al transcribirse la narración de los hechos.

F) Ratificación: el compareciente podrá ratificar lo manifestado y firmará al calce y margen para constancia. La falta de dicha ratificación no será impedimento para su trámite.

G) Firma del acta: al término del acta que se elabore con motivo de la queja o denuncia, se asentará la firma del servidor público facultado para su formulación y de quienes hubieren intervenido en ella, y en su caso, de dos testigos de asistencia.

H) Se entregará al compareciente una copia del acta levantada, se le hará saber el número de folio y de ser posible el número de control interno, a efecto de que esté en posibilidad de requerir información sobre el trámite de su queja o denuncia.

El Órgano Interno de Control deberá realizar un análisis general de la queja o denuncia captada para establecer su competencia para conocer del asunto. Una vez determinada su competencia, elaborará el Acuerdo de Inicio en el que describirá el fundamento jurídico para conocer del asunto, e iniciará, formalmente la etapa de investigación, vinculando al servidor público involucrado con esta instancia, y adquiriendo la obligación de tramitar dichas quejas y denuncias hasta su conclusión; dictando, cuando así proceda, el Acuerdo correspondiente

El Acuerdo de Inicio deberá elaborarse dentro de los 2 días hábiles siguientes al del registro de la queja o denuncia en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (dependiente de la Secretaría de la Función Pública), y deberá contener:

- A) Lugar y fecha de elaboración;
- B) Nombre del quejoso o denunciante;
- C) Nombre y cargo del servidor público involucrado;
- D) Resumen de los hechos motivo de la queja o denuncia, en el que se destaquen los aspectos más relevantes;
- E) Fundamento jurídico en el que se sustenta la competencia del Órgano Interno de Control para conocer del asunto;
- F) Determinación del inicio de la investigación de la queja o denuncia;
- G) Orden de registro del mismo en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana;
- H) Descripción de las acciones y líneas de investigación que se consideren necesarias para el esclarecimiento de los hechos, e
- I) Firma del servidor público facultado para la formulación del acta, de las personas que hubieren intervenido en ella, y en su caso, de dos testigos de asistencia.

En caso de que, derivado de los avances en la investigación, se requiera realizar acciones distintas a las que se dispusieron en el acuerdo de inicio o se presenten circunstancias que impidan realizar las ya acordadas, que imposibiliten la continuación de las iniciadas, se deberán describir dichas circunstancias y razonar el acuerdo que al efecto se emita, determinando lo que en derecho proceda.

No es requisito indispensable para la tramitación e investigación de una queja o denuncia su ratificación. Ninguna queja o denuncia que cuente con elementos suficientes para su procedencia se archivará por falta de interés o desistimiento del ciudadano. Se puede solicitar la ampliación de la información proporcionada en la queja o denuncia, a efecto de allegarse de más elementos de prueba por parte del interesado, con el fin de facilitar el esclarecimiento de los hechos. En el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, el desistimiento presentado por el quejoso o denunciante no tendrá ningún efecto en el procedimiento de investigación, toda vez que la tramitación de las quejas y denuncias que cuenten con elementos, se deberá realizar de oficio ya que las

normas que integran esta materia son de interés público y no reconocen ni tutelan intereses particulares, pues a los particulares no les asiste el derecho de solicitar a la autoridad se abstenga de llevar a cabo las actuaciones a que está obligada o a exigirle actúe en forma determinada

El Área de Quejas recibirá y registrará en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana las quejas y denuncias, en caso de detectar una posible prescripción de la facultad de la Secretaría de la Función Pública para sancionar los hechos que las motivan, deberá turnarlas al Titular del Órgano Interno de Control o al de Responsabilidades, quienes serán, la instancia competente para determinar si dicha facultad se encuentra prescrita o no.

La acumulación de expedientes procederá cuando existan varios procedimientos de investigación que puedan ser resueltos en un solo acto, relacionados con un mismo servidor o grupo de servidores públicos y sobre los mismos hechos o conexos que originaron las quejas o denuncias presentadas; en razón de ello, el Órgano Interno de Control, de estimarlo conveniente, podrá hacer uso de esta figura jurídica.

### Integración

Independientemente de lo anterior, cuando en el Órgano Interno de Control se reciba un mismo escrito de queja o denuncia, que hubiera sido presentado ante diversas instancias, se deberán agregar todos ellos mediante un acuerdo de trámite al expediente de la que primeramente se recibió.

Transcurridos 10 días hábiles sin que se hayan aportado mayores elementos de información, se remitirá al Órgano Interno de Control competente para los efectos legales a que haya lugar.

En caso de que carezcan de información o pruebas suficientes para presumir la existencia de responsabilidades administrativas a cargo de un servidor público, o

bien, cuando las aportadas sean insuficientes para iniciar la investigación se podrá dictar en el mismo acuerdo de Archivo por Falta de Elementos.

Cuando se trate de una denuncia anónima en la que sea necesario contar con mayores elementos para iniciar la investigación y exista la posibilidad de comunicarse con el interesado a través de Internet, el Órgano Interno de Control debe enviar al interesado, un aviso por el mismo medio a efecto de que le permita conocer de esta circunstancia, conservando su anonimato, pueda aportar mayores elementos o información.

Transcurridos 10 días hábiles sin que se aporte mayores elementos, el Órgano Interno de Control dictará el Acuerdo de Archivo por Falta de Elementos.

Toda documentación que se integre al expediente deberá estar foliada y archivada conforme a la fecha de su recepción, la última actuación debe quedar debajo de las realizadas con anterioridad, y así sucesivamente. Dicho expediente deberá estar debidamente sujetado, a efecto de evitar el fácil desprendimiento de las hojas.

Para allegarse de los elementos necesarios a fin de emitir un acuerdo que de resolución a la queja o denuncia; los servidores públicos adscritos al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública pueden requerir información a la autoridad infractora.

En el requerimiento de información por parte del órgano interno de control, se debe tener presente que los servidores públicos deben observar lo dispuesto en el artículo 8, fracción XVI y 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual establece la obligación de atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Función Pública, del Contralor Interno o de los Titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades conforme a la competencia de ésta.



Cuando se tenga identificado al servidor público involucrado. El Órgano Interno de Control, solicitará del mismo, a la dependencia o entidad de que se trate, la siguiente información

- A) Empleo cargo u comisión que se encuentra desempeñando;
- B) Área de adscripción;
- C) Domicilio laboral y personal;
- D) Antigüedad y, en su caso, cargos que ha desempeñado en la institución, con fechas de movimientos, y
- E) Los demás elementos que permitan conocer su situación laboral.

Cuando se solicite a la dependencia o entidad información relacionada con la investigación de una queja o denuncia, el Órgano Interno de Control le otorgará un plazo hasta de 10 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción del oficio a efecto de que remita la información solicitada.

En caso de no recibir respuesta en dicho plazo por el área responsable de proporcionarla, se reiterará el requerimiento, al siguiente día hábil de su vencimiento, para que en un plazo no mayor de 3 días hábiles posteriores a la recepción del comunicado remita la información, haciéndole saber la obligación contenida en el artículo 8, fracción XVI y 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Sólo se requerirá la comparecencia del servidor público involucrado cuando de las investigaciones realizadas se determine la necesidad de su presentación, sin encuadrar la irregularidad a alguna de las fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Los Órganos Internos de Control, de acuerdo con las características y naturaleza de los hechos motivo de la queja o denuncia, o cuando así lo requieran, podrán citar al servidor público involucrado, para el desahogo de una o varias diligencias

de carácter administrativo, con el fin de que aporte elementos que permitan determinar la existencia o no de presuntas responsabilidades, así como para que manifieste lo que a su derecho convenga sobre los mismos; para ello, el requerimiento deberá hacerse por oficio, debidamente fundado y motivado. Dicho citatorio deberá estar fundado en los términos que establecen los artículos 16 Constitucional, 8, fracción XVI y 20 de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 37 fracción XVII de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal 63 fracción I y 64 fracción III, numeral 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

En el citatorio, el Órgano Interno de Control deberá describir, los hechos motivo de la queja o denuncia, la autoridad ante la que deberá comparecer, así como el lugar, la fecha y hora en que deberá presentarse. En caso de que comparezca con persona de su confianza y solicite se le dé participación, se le dará la intervención que proceda y se hará constar en el acta que el efecto se formule.

Cuando de las investigaciones realizadas se determine la necesidad de citar nuevamente al servidor público involucrado en una queja o denuncia podrá emitirse un nuevo citatorio.

Una vez llegada la fecha establecida en el citatorio se lleva a cabo la comparecencia; la cual se deberá realizar en horas y días hábiles para la dependencia o entidad de que se trate. No obstante ello, cuando se requiera practicar o continuar diligencias en horas y días inhábiles, se habilitarán para tal efecto previo acuerdo por la autoridad investigadora.

Cuando el servidor público involucrado se presente con motivo de la citación, se le hará saber detalladamente el motivo de la queja o denuncia y se pondrán a su disposición, para consulta, las constancias que obren en el expediente respectivo; se le solicitará manifieste lo que le conste de los hechos que se investigan y, en su

caso, se le hará saber su derecho para aportar los elementos con que soporte su dicho, a efecto de integrar la investigación.

Si el servidor público involucrado no comparece el día y hora señalados en el citatorio, se procederá a elaborar la Constancia de no Comparecencia, en la cual se asentarán los siguientes datos:

- A) Lugar, fecha y hora del inicio de la diligencia;
- B) Autoridad actuante;
- C) Nombre de los testigos de asistencia;
- D) Nombre y cargo del servidor público involucrado;
- E) Número de oficio del citatorio y fecha del acuse de recibo;
- F) El señalamiento de la no comparecencia y el tiempo de espera, y
- G) Hora de término y firma del acta.

Cuando el servidor público denunciado no asista a la comparecencia, la autoridad investigadora podrá emitir, al día siguiente hábil del término del plazo, un segundo y último citatorio; a fin de que se presente en un lapso no mayor de 3 días hábiles contados a partir de la fecha de notificación del citatorio.

Existen también los acuerdos de trámite los cuales son aquellos que se emiten con motivo de la recepción de una promoción para hacer constar la misma, cualquier determinación procedimental, o cualquier otro aspecto o actuación que la autoridad conocedora del asunto deba motivar y fundar. En dichos acuerdos se podrá hacer referencia a una o más promociones o actuaciones.

Tratándose de acuerdos de trámite con motivo de la recepción de alguna promoción, éstos deberán emitirse en un plazo que no excederá de 3 días hábiles posteriores al de su recepción.

Una vez finalizadas las actuaciones de investigación, recabadas, desahogadas y valoradas las pruebas y demás documentación complementaria, se concluirá la etapa de investigación, para lo cual se emitirá cualquiera de los siguientes acuerdos:

A) Archivo por falta de elementos: Procederá, cuando del análisis de la queja o denuncia se determine que los elementos que se aportaron, recopilaron u ofrecieron y desahogaron durante el desarrollo de la investigación no se consideran suficientes para concluir la presunta responsabilidad del servidor público involucrado.

Cuando se determine el archivo del asunto por falta de elementos, y con posterioridad se llegare a contar con elementos suficientes para presumir la existencia de las responsabilidades administrativas imputadas a los servidores públicos, se podrá volver a trámite el expediente y continuar con las actuaciones de la queja o denuncia, agotar las investigaciones y, en su caso, turnar el asunto al área de responsabilidades para las actuaciones que en derecho procedan.

B) Remisión del expediente al Área de Responsabilidades: Cuando de la investigación, se deriven elementos suficientes para determinar presuntamente el incumplimiento de las obligaciones del servidor público, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de la materia, se turnará al Área de Responsabilidades el asunto para los efectos legales a que haya lugar. De la misma forma; en cualquier momento de la etapa de investigación, cuando así proceda, podrá concluirse la misma mediante la emisión de los siguientes Acuerdos:

C) Incompetencia: Es la determinación emitida por el Órgano Interno de Control, en el sentido de abstenerse de conocer de la queja o denuncia, por carecer de facultades para ello, en virtud de la adscripción del servidor público, del área administrativa o de la institución involucrada. En este caso se deberá remitir el asunto al Órgano Interno de Control competente.

D) Imprudencia: Es la determinación emitida por el Órgano Interno de Control en el sentido de concluir la atención de una queja o denuncia, sin resolver el fondo de la misma, en virtud de que resulta material y jurídicamente imposible iniciar o continuar con la investigación del asunto, por tratarse de hechos distintos a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos o, por una causa superveniente.

El contenido de los Acuerdos a que se refiere el punto anterior deberá hacerse del conocimiento del quejoso o denunciante. En dicha comunicación se asentará:

Nombre y domicilio del quejoso o denunciante;

Número de folio y expediente asignado a la queja o denuncia; y en su caso, descripción de las causas que originaron la determinación de incompetencia o imprudencia;

Descripción breve del estado en que se encuentra la investigación y, en su caso, de manera general, las actividades que aún se encuentran pendientes de realizar;

Domicilio del Órgano Interno de Control, horario de atención, número telefónico, área y persona encargada de llevar el asunto y a la que deberá dirigirse para información, y

Firma del titular del Órgano Interno de Control o del Área de Quejas.

El órgano interno de control deberá comunicar al quejoso o denunciante:

A) El acuerdo de inicio, dicha comunicación; deberá contener los siguientes datos:

Nombre y domicilio del quejoso o denunciante;

Fecha de recepción de la queja o denuncia;

Fecha del acuerdo de inicio;

Número de folio y expediente asignado a la queja o denuncia;

Descripción de las irregularidades manifestadas;

Domicilio del Órgano Interno de Control, horario de atención, número telefónico, área y persona encargada de llevar el asunto y a la que deberá dirigirse para mayor información;

En caso de ser necesario, se le invitará a comparecer para ampliar su queja o bien se le requerirá que aporte algún elemento probatorio necesario para la investigación,

Firma del titular del Órgano Interno de Control o del Área de Quejas.

Las comunicaciones al interesado deberán realizarse y hacerse de su conocimiento en un plazo no mayor de 10 días hábiles a partir del día siguiente al en que se elabore el Acuerdo de Inicio, mediante correo, de manera personal con acuse de recibo, por Internet, en los términos en que el interesado lo haya solicitado, o por cualquier otro medio que permita informarle.

B) Los acuerdos de archivo por falta de elementos, de incompetencia, de improcedencia o, en su caso, de remisión al Área de Responsabilidades;

El oficio en que se haga referencia al acuerdo de conclusión deberá comunicarse en un plazo no mayor de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la emisión del mismo; de forma personal, por correo, por Internet o a través de medios remotos de comunicación, siempre que sea posible, con el fin de darles a conocer al interesado dicho resultado, y al servidor público involucrado únicamente el acuerdo de archivo por falta de elementos, siempre y cuando así lo solicite y haya comparecido a las diligencias en que hubiere sido citado por el Órgano Interno de Control.

La comunicación a que se refiere el párrafo anterior deberá contener:

Nombre del quejoso o denunciante;

Fecha de recepción de la queja, denuncia o petición;

Número de folio y expediente asignado;

Descripción breve del resultado de la investigación y el tipo de acuerdo con el que se determinó la conclusión de la misma, y

Firma del Titular del Órgano Interno de Control o del Área de Quejas.

Los acuerdos por los que se concluya la etapa de investigación deberán registrarse en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana en un plazo no mayor de 2 días hábiles contados a partir del día siguiente de aquél en que se hubieran emitido.

D) La conclusión del procedimiento administrativo de responsabilidades, y el sentido de la resolución. Una vez que el Área de Responsabilidades comunique al Área de Quejas el resultado de su intervención, ésta lo hará del conocimiento del interesado en los siguientes términos:

Nombre y domicilio del quejoso o denunciante;

Número de folio y expediente asignado en el área de responsabilidades;

Descripción breve del sentido de la resolución, y

Firma del titular del Órgano Interno de Control o del Área de Quejas.

E) Cualquier otro acuerdo que a juicio del Órgano Interno de Control deba hacer de su conocimiento.

En aquellos casos en que el interesado solicite de manera verbal o escrita se le informe del estado que guarda su queja o denuncia, el Órgano Interno de Control deberá informarle tan pronto como sea posible, pero ello no podrá exceder de 10 días hábiles posteriores al de la recepción de la solicitud en el Área de Quejas.

#### Seguimiento de Irregularidad

Tema aparte es lo referente a los seguimientos de irregularidad en ellos la instancia captadora dará trámite a los seguimientos de irregularidad, para lo cual los

clasificará por tipo de servicio e identificará el área administrativa competente para conocer y solventar la irregularidad efectuándose el registro correspondiente

Cuando la petición se haya clasificado como seguimiento de irregularidad, se deberá realizar el acuerdo de inicio correspondiente, dentro de los 2 días hábiles siguientes a su registro, el cual deberá contener el fundamento de actuación, resumen de hechos, la necesidad de generar acciones correctivas y preventivas, área o instancia competente y requerimientos para su solventación. El requerimiento para la solventación del seguimiento de irregularidad se notificará por escrito al área competente, dentro de los 2 días hábiles siguientes a la formulación del acuerdo de inicio, comunicándole que cuenta con 15 días hábiles a partir de su recepción para que informe de las medidas adoptadas o, en su caso, la atención que le hubiere brindado con el fin de evitar en lo sucesivo la irregularidad.

Si el titular del área responsable o competente no da respuesta dentro del término a que se refiere el punto anterior, la autoridad investigadora, podrá enviar hasta dos oficios recordatorios, concediendo en cada uno de ellos 3 días hábiles, contados a partir de su recepción, para que le sea remitida la respuesta del requerimiento, haciéndole saber la obligación contenida en los artículos 8, fracción XVI y 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; en caso de no recibir respuesta alguna, deberá solicitarse la intervención del Titular del Área de Responsabilidades para que inicie el procedimiento administrativo disciplinario. El plazo para el envío de los oficios recordatorios no podrá exceder de 3 días hábiles; en el caso del primero, contados a partir de la fecha de vencimiento del primer requerimiento, y en el caso del segundo, a partir de la fecha de vencimiento del primer recordatorio. La respuesta que dé el área responsable o competente será valorada por la instancia investigadora, y será ésta la que determine si ha sido solventada, solventada parcialmente o no solventada, mediante el acuerdo correspondiente.

Cuando se determine que el seguimiento de irregularidad ha sido solventado, o cuando el área responsable o competente de dar respuesta manifieste que no le es



posible llevar a cabo acciones para solucionar la irregularidad, se considerará que se ha dado fin a la gestión.

Se considera que una irregularidad no ha sido solventada cuando el área responsable o competente no dé respuesta al requerimiento efectuado por la instancia investigadora.

Cuando el área competente o responsable manifieste que algunos de los seguimientos de irregularidad que se enviaron en el oficio ya fueron solventados y señale que otros quedan pendientes de solventación, se considerará como parcialmente solventado.

La autoridad investigadora, podrá verificar que las acciones establecidas por el área competente o responsable se hayan llevado a cabo en la forma en que la misma se comprometió.

En el supuesto de no haberse llevado a cabo las acciones a que se comprometió el área responsable o competente, se hará del conocimiento del superior jerárquico para que conozca de dicha situación. Tratándose de los Órganos Internos de Control deberá hacerlo del conocimiento del Titular del Área de Responsabilidades para que inicie el procedimiento administrativo disciplinario.

Si se encontraron los elementos suficientes para acreditar la probable responsabilidad administrativa.

En el Área de Responsabilidades lo primero que se realiza es radicar el expediente enviado por el área de quejas; el acuerdo de radicación es el Acuerdo que dicta el Órgano Interno de Control para dar inicio al procedimiento por la presunta responsabilidad administrativa.

Tiene las siguientes formalidades y requisitos:

1. Lugar y fecha.
2. Debe constar por escrito.
3. Describir la responsabilidad imputada al presunto infractor.
4. Analizar y valorar pruebas.
5. Encuadrar la conducta.
6. Señalar fecha para la Audiencia de Ley.
7. Notificar al supuesto infractor.
8. Comisionar a quien deba practicar el emplazamiento.
9. Decretar prevenciones y advertencias.
10. Girar oficio al Titular de la Dependencia o Entidad.
11. Dar vista al Denunciante.
12. Fundamentos Legales.
13. Firmas y sello oficiales.
14. Publicación (recomendación).

Posteriormente se llevara a cabo el Emplazamiento; el cual es la Notificación al supuesto infractor de los hechos que se le imputan y citación para la Audiencia de Ley. Esta es hecha por el notificador el cual es un Servidor Público adscrito a la Autoridad que tramita el procedimiento como mínimo cinco días hábiles antes de la fecha en que se celebrará la Audiencia de Ley.

Este debe ser hecho en:

En el centro de labores o en su domicilio particular.

Puede hacerse a través de Exhorto.

Por medio de publicaciones de Edictos.

Tiene como formalidades esenciales:

Verificar el domicilio.

Identificar al presunto infractor.

Dejar citatorio si el supuesto infractor no se encuentra.

Levantar Acta Circunstanciada.

Posteriormente se lleva a cabo la Audiencia de Ley.

Podríamos definir audiencia de ley como el momento en el que se le concede el uso de la voz al supuesto infractor o a su defensor.

Su contenido es:

1. Lugar y fecha en que se practica.
2. Identificar a los comparecientes.
3. Generales del supuesto infractor y advertirlo en su declaración.
4. Contestación de las imputaciones.
5. Ofrecimiento de pruebas.
6. Intervención del Coadyuvante.
7. Conclusión del período de ofrecimiento de pruebas.
8. Resolver sobre las pruebas ofrecidas (opcional).
9. Firmas y sello oficiales.

Si no compareciera el servidor público citado se debe levantar el Acta de incomparecencia; cerciorarse que la citación fue hecha con las formalidades; efectivas las prevenciones decretadas en la Radicación y se da por concluido el período de ofrecimiento de pruebas.

Si se incumple con las formalidades

1. La Autoridad Instructora ordena reponer el procedimiento.
2. El presunto infractor puede promover Incidente de nulidad.

La Audiencia de Ley es el momento oportuno para el ofrecimiento de las pruebas. Posteriormente sólo serán admitidas pruebas supervenientes. Para las pruebas se debe dictar un Acuerdo de admisión y/o desechamiento de pruebas, que debe decretarse dentro de los cinco días hábiles posteriores a la celebración de la Audiencia.

Los medios de prueba son

1. Confesión y declaración de parte.
2. Documentos públicos o privados (cotejo de copias simples).
3. Dictámenes periciales.
4. Reconocimiento, examen o inspección judicial.
5. Testigos.
6. Todos aquellos elementos aportados por la ciencia.
7. Presunciones e indicios.

Una vez concluido el período probatorio, se dicta un acuerdo concediendo al supuesto infractor un término de tres días hábiles para que formule Alegatos. Como sabemos estos son la expresión oral o escrita que hace el presunto infractor, relacionando la contestación de los hechos que se le imputa n con las pruebas que existen en el procedimiento.

Una vez concluido el término para alegar, se está en posibilidad de dictar el acuerdo de Citación para Resolución.

La Resolución debe emitirse dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la citación.

La resolución debe contener la Identificación del procedimiento, del presunto infractor y del Denunciante. Relación sucinta de las actuaciones en el expediente por resolver. Razonamientos lógico - jurídicos para establecer puntos de coincidencia y divergencias. Señalamiento de la sanción concreta impuesta y ordenar la notificación.

Las resoluciones administrativas correspondientes se deben notificar en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificara 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.

Los tipos de sanción que se dan dentro de este procedimiento son:

I.- Amonestación privada o pública;

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

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

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

El servidor público sancionado puede inconformarse por medio de la revocación la cual es el recurso por el que el Servidor Público sancionado, puede inconformarse ante la Autoridad Instructora contra la Resolución. Se debe presentar dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación.

El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

Se tramita de la siguiente manera:

Se iniciara mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir; posteriormente la autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y una vez desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad

emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Como acabamos de estudiar el procedimiento administrativo de responsabilidades que se lleva dentro del Órgano Interno de Control es en extremo complicado y es por ello que a continuación se procederá a señalar sus problemáticas y sus posibles soluciones.

### 3.6 Problemáticas Encontradas dentro del Procedimiento Administrativo llevado ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública.

Una vez que conocemos la manera de la cual se lleva a cabo el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades en el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública; nos encontramos con un procedimiento, al parecer, bien delimitado y en el que no existe mayor problema; esto resulta erróneo ya que se encuentran varias lagunas dentro de este; de las cuales se hará una breve exposición.

De la revisión practicada a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, nos encontramos que no se encuentra delimitado plenamente un procedimiento para la tramitación de las quejas y denuncias que se llevan en el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública, señalando únicamente que en todo lo que en las cuestiones no previstas por la citada Ley se estará a lo previsto por el Código Federal de Procedimientos Civiles; así como lo señala en su artículo 47 que a la letra dice: "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los títulos segundo y tercero de la ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observaran las disposiciones del código federal de procedimientos civiles".

Si bien es cierto que la supletoriedad en el derecho es un medio que se utiliza para evitar la constante repetición de los mismos conceptos de derecho en muchas ramas de esta ciencia como lo son la apreciación de las pruebas, no deja de ser cierto el hecho que se necesita normas especiales en otras para el correcto desempeño de la actividad administrativa y esto aumenta mas su importancia debido a la delicadeza del tema como lo es el Procedimiento Administrativo de responsabilidades que se lleva en el Órgano Interno de Control; es por ello que resulta prioritario el hacer una reforma a la Ley Federal De Responsabilidades Administrativas De Los Servidores Públicos; la cual se detallara en el siguiente punto de este trabajo.

Para comenzar nuestra critica es importante señalar que se habla particularmente del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades ya que no existe otro procedimiento que se lleve ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública es por ello que se trata únicamente este tema.

Como recordamos el procedimiento administrativo de responsabilidades se divide en dos etapas fundamentales; la etapa de investigación que lleva a cabo el Área de Quejas y la etapa ya propiamente del procedimiento la cual es llevada por el Área de Responsabilidades; al respecto es importante señalar que el Código Federal de Procedimiento Civiles, el cual nos indica la Ley Federal De Responsabilidades Administrativas De Los Servidores Públicos que debe ser empleado de manera supletoria, no contempla en su capitulado alguna etapa de investigación, sino más bien nos habla de un litigio entre partes, situación adversa a la que se presenta en el proceso de investigación de queja o denuncia, pues es aquí donde el Órgano Interno de Control se convierte en un ente investigador encargado de velar por los intereses de la ciudadanía al verse afectada su esfera jurídica con motivo del actuar negligente del servidor público en ejercicio de sus atribuciones adscrito a la Secretaría de Educación Pública; mas bien si fuese el caso seria mas acertado aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales ya que este en efecto,

contempla la etapa de investigación, y una etapa de juicio penal que se asemeja mas a lo que estudiamos en este trabajo.

En ese mismo orden de ideas se tiene, la imperiosa necesidad de delimitar los alcances de la investigación que lleva a cabo el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública, señalando claramente las pruebas que se pueden o no utilizar; ya que no todas pueden ser desahogadas conforme lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En el Derecho Procedimental, la prueba se manifiesta en actividades específicas llamadas, "*actos de prueba*".

Durante la investigación, intervienen: el quejoso; el abogado encargado de integrar el expediente; el servidor publico presuntamente responsable; algunos terceros, como los testigos y los peritos; y, otros más, un tanto ajenos a la averiguación, cuyos informes o certificaciones son necesarios para complementarla.

En términos generales, la sola presentación de la queja o de la denuncia constituye actos de prueba; también el dictamen de peritos; el testimonio y las diversas diligencias practicadas por el Órgano Interno de Control.

Todo esto, facilita al Área de Quejas el fundamento jurídico para sus determinaciones; es decir, perseguirá al probable responsable cuando los elementos probatorios le proporcionen un índice considerable de verdad; de lo contrario, desvirtuaría sus funciones. Por ello, las probanzas recabadas son el medio indicado para justificar su postura legal, ya sea, radicándolo en el Área de Responsabilidades, o, en su defecto, determinando un acuerdo de archivo los cuales previamente fueron explicados.



En la investigación, los actos de prueba quedan a cargo de los sujetos de la relación procesal; el abogado instructor, el servidor público, el quejoso, testigos, etc.; los actos de uno, son, a la vez, el origen y base el donde se sustentan los de los otros intervinientes, y así, sucesivamente.

No obstante visto en conjunto el procedimiento, en la queja, las pruebas proporcionan al Área de Quejas los elementos que congruentes y con lo dispuesto legalmente constituyen el apoyo para determinar una probable responsabilidad, posteriormente, tomando como antecedente el material probatorio de la defensa, promoverá otras; finalmente, al precisar su posición jurídica, al formular conclusiones, analizará todo el material probatorio que fue aportado durante la secuela procesal.

Con el quejoso y el servidor público ocurre algo similar; parten siempre de las pruebas presentadas por el Área de Quejas, para con ese antecedente aportar las suyas; en caso de que se inicie el procedimiento normalmente en el Área de Responsabilidades.

Cuando algunos terceros, como los peritos, son llamados a colaborar en el proceso, utilizarán los medios de prueba para realizar la peritación.

Explicado lo anterior, ahora, es necesario precisar la ubicación de los actos de prueba en la sistemática del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades llevado ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública

¿Deberá efectuarse en la etapa procedimental de la investigación? ¿O, por el contrario, ya dentro del Área de Responsabilidades encargada de ejecutar y sancionar algo ya investigado?

Dada la escasa doctrina respecto al caso es por ello que tomo como referencia al procesalista Carlos Franco Sodi, quien opina: "El estudio de la prueba debe

llevarse a cabo en la segunda etapa de la instrucción, ya que durante ella debe comprobarse el delito con sus circunstancias y modalidades, el grado de responsabilidad plenamente, la personalidad del procesado en todos sus aspectos y el daño causado; de aquí que no sea exagerado asegurar que ocuparse del estudio de tal parte de la instrucción, es tanto como ocuparse del estudio de las pruebas."; esto enfocado al área penal pero analógicamente este puede ser utilizado para el Procedimiento administrativo de Responsabilidades dadas las semejanzas que existen entre ambos.

En cuanto a la ubicación del tema comparto la opinión del autor citado, aunque no totalmente en las argumentaciones que utiliza. *La prueba nace en el momento en que suceden los hechos*; en consecuencia, opera desde el escrito de queja o denuncia, etapa procedimental en la cual, el área de Quejas, lleva a cabo la recolección de todo elemento que le conduzca al conocimiento de la probable responsabilidad. Más tarde, continúa operando en segunda instancia; el Área de Responsabilidades.

Por lo expuesto, la prueba no opera únicamente en el proceso, sino también en la fase de investigación, sino también en segunda instancia como lo es el Área de Responsabilidades.

En sistemas de procedimiento, distintos al vigente en México, sin una fase de investigación a cargo de un abogado instructor, es correcto ubicar los actos de prueba en el "juicio", no obstante que si bien en la primera etapa de la instrucción pueden darse actos de prueba: inspección, examen de testigos, etc.; en la segunda, se tiene mayor oportunidad para desahogar el material probatorio; a mayor abundamiento como ya se han fijado los hechos fundamentales tema del proceso, así mismo podrán aportarse otras probanzas que, por la naturaleza de los hechos, hasta antes de ese momento, hubieran sido inconducentes, y no obstante que la prueba es relevante en todas las

etapas procedimentales, la oportunidad mayor para ser aportada y desahogada es en la segunda etapa de la instrucción.

Es por ello que se resaltan las dificultades para el desahogo de pruebas dentro de la etapa de investigación y a continuación se hará una exposición de las mismas.

En la prueba confesional; el Código Federal de Procedimientos Civiles nos señala que la confesión puede ser expresa o tacita; si recordamos la expresa es la que se hace clara y distintamente sea absolviendo posiciones, o en cualquier otro acto del proceso; tacita es cuando el juzgado tiene por hecha la confesión ya sea por que el absolvente no cumplió con la absolución de posiciones; también nos señala que se debe anexar al escrito de ofrecimiento de pruebas "el pliego que contenga las posiciones"; este es el documento que se presenta en un sobre cerrado el cual contiene cada una de las preguntas o "posiciones" que deberá contestar o "absolver" el declarante; las posiciones deben articularse en términos claros y precisos; no han de ser insidiosas; deben ser afirmativas, procurándose que cada una no contenga mas de un hecho, estas posiciones deben ser calificadas por un juzgador.

Como se puede apreciar el Código Federal de Procedimientos Civiles señala diversos requisitos que no se pueden cumplir debido a lo particular que es el desahogo de esta prueba en el Órgano Interno de Control; ya que al no existir partes no se puede dar a esa autoridad algún pliego de posiciones para que absuelva el Servidor Publico sujeto de investigación; así que estas quedan a juicio del Área de Quejas encargada de integrar la investigación respecto del caso y peor aun; el puede formular las posiciones de la manera que el crea conveniente sin que nadie verifique de la legalidad de esas preguntas pudiéndose violar lo que claramente señala este precepto de derecho.

Hablando acerca de la prueba testimonial; el testimonio es la declaración de un tercero que es ajeno a la controversia acerca de hechos que conoce; la ley nos habla acerca de que "una parte solo puede presentar hasta cinco testigos sobre cada hecho, salvo disposición diversa de la ley" ; desgraciadamente aquí no existe ley alguna que nos indique que un quejoso o un presunto responsable puedan presentar algún testigo durante la etapa de investigación ya que al no existir un litigio no se puede ofrecer esto como prueba.

De igual manera el Código Federal de Procedimientos Civiles nos señala que el desahogo de esta prueba se hará en presencia de las partes; las cuales son inexistentes; por que como ya se expuso aquí no es un litigio entre partes ya que alguien puede presentar una queja en contra de determinado servidor público sin volverse a presentar y aun así la autoridad encargada de investigar tiene la obligación de integrar el expediente; otro problema es el hecho de que la normatividad aplicable nos indica que las partes señalarán a los testigos que ellos estimen pertinentes para demostrar su dicho; cosa que no puede ser realizada en este procedimiento ya que el Órgano Interno de Control llamará discrecionalmente a quien considere prudente sin dar oportunidad al promovente de la queja o al presunto responsable de señalar a quien se deberá llamar para que brinde testimonio.

Ahora bien como se mencionó, el Órgano Interno de Control puede llamar discrecionalmente a los testigos pero estos, en caso de no ser servidores públicos, no pueden ser apercibidos de que comparezcan ante esa autoridad lo cual en ocasiones dejan vacíos en la investigación que se deben cubrir de formas o bien que requieren mas tiempo o de maneras menos adecuadas lo cual puede causar el aumento del tiempo en la resolución de una queja lo que dificulta el actual pronto y expedito de este Órgano de la Administración Pública Federal.

Hablando un poco de la prueba pericial; como recordamos es el medio de acreditación propuesto a iniciativa de alguna de las partes o del juzgador que se desarrolla por la intervención de un perito o peritos; en el actuar del Órgano Interno de Control es necesario en ocasiones la realización de peritajes de cualquier índole; y no se define de que manera se deba llevar a cabo; no se habla quien sufragara el gasto de los peritos ya que en ninguna ley se faculta al Órgano Interno de Control para ordenar se lleven acabo los peritajes que pudieran servir de apoyo para el mejor desempeño de su función.

Después de esta exposición de los inconvenientes que se encuentran dentro del procedimiento administrativo de responsabilidades es necesaria una reforma a la Ley Federal De Responsabilidades Administrativas De Los Servidores Públicos para mejorar el desempeño jurisdiccional del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública; la cual se detallará en el próximo punto de este trabajo.

### 3.7 Propuesta para la Reglamentación del Procedimiento Administrativo llevado ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública

Dentro del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades llevado ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública, como se mencionó previamente, existen dos etapas procesales fundamentales que es la investigación la cual corre a cargo del Área de Quejas y la del procedimiento la cual se desarrolla por el Área de Responsabilidades; siendo necesario que en la Ley Federal De Responsabilidades Administrativas De Los Servidores Públicos se precise que la queja es objeto de las fases antes mencionadas; así mismo se necesita delimitar dentro del periodo probatoria ya sea dentro de la investigación o bien dentro del procedimiento; la manera correcta del desahogo de las pruebas.

Actualmente lo más cercano a la reglamentación del procedimiento es lo que se establece en el artículo 21 de la Ley Federal De Responsabilidades Administrativas De Los Servidores Públicos el cual a la letra dice:

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

I Citara 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 desarrollara esta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de este a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor publico 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 practicara de manera personal al presunto responsable.

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

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

III.- desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la secretaria, 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 notificara la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles, dicha resolución, en su caso, se notificara 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 secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV.- durante la sustanciación del procedimiento la secretaria, 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 este y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas estas 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 practica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la secretaria, 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 secretaria, 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 secretaria, 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 cesara cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor publico 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 hallo 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 aquella en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Como podemos apreciar de la transcripción de este articulo se aprecia una clara omisión de la fase de investigación; dejando un vacío jurídico inmenso respecto al desahogo de las pruebas si bien es cierto que el artículo 47 nos indica que debemos utilizar de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles; no deja de ser cierto el hecho que la normatividad civil esta hecha para



litigios entre partes; es por ello que se propone la creación de un artículo 21 BIS, al cual, se traslade todo lo concerniente al actual artículo 21 el cual nos habla de manera limitada, del procedimiento administrativo ya dentro del Área de Responsabilidades; y dentro del nuevo artículo 21 se haga la correcta delimitación del procedimiento administrativo de responsabilidades, la fase de investigación y además se haga una correcta explicación de la forma en que se desahogaran las pruebas señalando las particularidades del caso en los Órganos Internos de Control

Dicha Reforma resultaría de la siguiente manera:

#### Artículo 21 Ley Federal De Responsabilidades Administrativas De Los Servidores Públicos

Las sanciones administrativas a las que se refiere este capítulo será substanciada de la siguiente manera:

El procedimiento se dividirá en dos fases principales; la fase de investigación y la fase de procedimiento administrativo.

El Titular del Área de Quejas será el encargado de investigar las quejas, denuncias, Seguimientos de Irregularidad, Solicitudes o Sugerencias a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I. Al ser presentada la queja o denuncia; el Titular del Área de Quejas; una vez determinada su competencia, emitirá un acuerdo de inicio; documento con el cual se da por iniciada la investigación de la presunta irregularidad denunciada ante el; este documento debe contener:

- A) Lugar y fecha de elaboración;
- B) Nombre del quejoso o denunciante;
- C) Nombre y cargo del servidor público involucrado;

- D) Resumen de los hechos motivo de la queja o denuncia, en el que se destaquen los aspectos más relevantes;
- E) Fundamento jurídico en el que se sustenta la competencia del Órgano Interno de Control para conocer del asunto;
- F) Determinación del inicio de la investigación de la queja o denuncia;
- G) Orden de registro del mismo en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana;
- H) Descripción de las acciones y líneas de investigación que se consideren necesarias para el esclarecimiento de los hechos, e
- I) Firma del servidor público facultado para la formulación del acta, de las personas que hubieren intervenido en ella, y en su caso, de dos testigos de asistencia

II. Una vez emitido el acuerdo de inicio el Titular del Área de Quejas llevará a cabo la investigación de los hechos denunciados con el objeto de reunir o no los elementos que le permitan presumir la existencia de una responsabilidad administrativa; siendo estos los medios de prueba aplicables a este procedimiento:

- A. La confesión es la declaración voluntaria hecha por persona no menor de dieciocho años, en pleno uso de sus facultades mentales; hecha ante el Órgano Interno de Control
- B. La inspección; todo aquello que pueda ser directamente apreciado por el Órgano Interno de Control que conozca del asunto. La inspección debe ser practicada invariablemente, bajo pena de nulidad, con la asistencia del Titular del Órgano Interno de Control, Titular del Área de Quejas o Responsabilidades, según se trate de la investigación o del procedimiento. para su desahogo se fijara día, hora y lugar, y se citará oportunamente a quienes hayan de concurrir, los que podrán hacer al funcionario que la practique las observaciones que estimen convenientes, que se asentaran en el expediente si así lo solicitan quien las hubiese formulado o alguna de las partes.

C. Pericial; siempre que para el examen de personas, hechos u objetos, se requieran conocimientos especiales se procederá con intervención de peritos; pudiéndose solicitar el auxilio de otras dependencias de gobierno para su cumplimiento.

D. Testimonial; Se examinará a los testigos que se encuentren íntimamente relacionados con los hechos que se investigan; también mandará examinar, según corresponda, a los testigos ausentes, sin que esto estorbe la marcha de la investigación ni la facultad del Órgano Interno de Control para darla por terminada cuando haya reunido los elementos bastantes. Toda persona que sea testigo esta obligada a declarar con respecto a los hechos investigados. Las preguntas que formule el Órgano Interno de Control deberán guardar relación con los hechos.

E. Documentos Públicos; Son medios para acreditar o no, la presunta responsabilidad administrativa compuesta por todos aquellos documentos emitidos por algún funcionario publico en el ejercicio de sus funciones; se demuestra por la existencia de sellos, firmas u otros signos que provengan de las leyes.

F. Careos; se practicarán cuando exista contradicción sustancial en las declaraciones de dos personas, pudiendo repetirse cuando el Órgano Interno de Control lo estime oportuno o cuando surjan nuevos puntos de contradicción que requieran ser resueltos.

G. Instrumental de Actuaciones.

H. Presuncional legal y humana.

III. Para allegarse de los elementos necesarios a fin de emitir un acuerdo que de resolución a la queja o denuncia; los servidores públicos adscritos al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública pueden requerir información a la autoridad infractora. Si las circunstancias de captación de la queja o denuncia requieren de la aportación de elementos o información a cargo de autoridades de otras dependencias, entidades y la Procuraduría General de la

República, se solicitará la información necesaria para llegar al esclarecimiento de los hechos (Documentos públicos).

IV. Los acuerdos de trámite se emitirán con motivo de la recepción de una promoción para hacer constar la misma, cualquier determinación procedimental, o cualquier otro aspecto o actuación que la autoridad concedora del asunto deba motivar y fundar. En dichos acuerdos se podrá hacer referencia a una o más promociones o actuaciones.

V. Una vez finalizadas las actuaciones de investigación, recabadas, desahogadas y valoradas las pruebas y demás documentación complementaria, se concluirá la etapa de investigación, para lo cual se emitirá cualquiera de los siguientes acuerdos:

- A) Archivo por falta de elementos
- B) Remisión del expediente al área de responsabilidades
- C) Incompetencia
- D) Improcedencia

VI. El contenido de los Acuerdos a que se hace mención; exceptuando el acuerdo de trámite; deberán hacerse del conocimiento del quejoso o denunciante

VII. Cuando de la investigación, se deriven elementos suficientes para determinar presuntamente el incumplimiento de las obligaciones del servidor público, de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley, se turnará al Área de Responsabilidades el asunto para los efectos legales a que haya lugar

## Artículo 21 BIS

La Secretaría, el Titular del Órgano Interno de Control o el Titular del Área de Responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

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

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

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

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

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

II- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen; siendo estos los señalados en el artículo 21 fracción II;

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el Titular del Órgano Interno de Control 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 Titular del Órgano Interno de Control o el Titular del Área de Responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el Titular del Órgano Interno de Control 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 este y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas estas a proporcionarlas de manera oportuna.

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

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la secretaria, 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 secretaria, 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 cesara cuando así lo resuelva la secretaria, 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 cesara cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor publico 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 hallo 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 aquella en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Ahora bien se explicara el por que de la reformas que se proponen.

En el nuevo articulo 21 se hace el señalamiento que dentro el procedimiento administrativo de responsabilidades existen dos fases principales; la de investigación y la de proceso; al realizar esta separación toda actuación

elaborada por el Área de Quejas se encontraría debidamente fundada y motivada, no teniendo que aplicar supletoriamente el Código Federal De Procedimientos Civiles; para el desahogo de las pruebas se propone que se realice de acuerdo a lo establecido en el artículo 21, sin aplicar la supletoriedad de Código Federal de Procedimientos alguno debido a que se considera que en la Ley se ha señalada el apartado correspondiente, ya que se señaló una fase de investigación y una de procedimiento, ya que se tomó en consideración que el procedimiento administrativo en su fase de investigación es un litigio sin partes.

En la primer fracción del artículo 21 se habla de cuando inicia el procedimiento; se hace el señalamiento que una vez que se hace conocedor al Órgano Interno de Control de una presunta conducta irregular por parte del servidor público, a través de la queja o denuncia tiene la obligación de iniciar el procedimiento para solventar lo requerido por la ciudadanía; para esto debe emitir un acuerdo de inicio con el cual se da la certeza jurídica al ciudadano de que se atiende su solicitud y se esta trabajando en su petición; de este acuerdo se señalaron las formalidades que debe cumplir; formalidades con las cuales ciertamente se trabajan actualmente, pero que al no estar reguladas se prestar a incertidumbre jurídica ya que puede haber aplicación inexacta de normas es por ello que al estar regulado se cubriría ese vacío legal y habría un fundamento perfectamente aplicable al caso.

En la segunda fracción se hace el señalamiento que se inicia la fase de investigación dentro de la cual se reunirán los elementos necesarios para acreditar o no, la probable responsabilidad administrativa de algún servidor público; se hace un señalamiento de todos los medios de prueba aplicables a la fase de investigación e inclusive se menciona al careo; por que el careo; como recordamos es una acto procesal, cuyo objeto es aclarar los aspectos contradictorios de las declaraciones: del procesado o procesados, ofendido y los testigos, o de estos entre si; para con ello poder valorar esos medios de prueba y llegar al conocimiento de la verdad; se podría aplicar a nuestro caso ya que en



múltiples ocasiones la ciudadanía utiliza a los Órgano Interno de Control en general para afectar en caso que no se haya realizado un tramite administrativo en su favor o simplemente por revanchismos, etc. Establecer el careo el cual tiene por objeto según los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "Que el reo vea y conozca a las personas que declaran en su contra para que no se pueda forjar artificialmente testimonios en su perjuicio..."<sup>19</sup>.

Así en caso de encontrarnos con algún punto de contradicción se podría llegar eficazmente a la verdad; siendo esto bajo protesta de decir verdad ya que desgraciadamente desde el momento en que el ser humano aprendió a mentir el careo dejó de ser la prueba perfecta que pudo llegar a ser.

Respecto a las demás pruebas se aportan únicamente las particularidades de cada una en este procedimiento administrativo, tomando siempre en consideración que el Órgano Interno de Control es el encargado de velar por los intereses de la ciudadanía en el actuar de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

La tercer fracción habla acerca de la solicitud de información a las autoridades señaladas como presuntas responsables de responsabilidad administrativa; esta como se mencionó con anterioridad se hará ante el superior jerárquico para que este narre los hechos de los cuales tuvo conocimiento así como la actuación que tuvo al tener conocimiento de la irregularidad; de igual manera en esa fracción se señala que el Órgano Interno de Control se puede apoyar en todas las entidades de gobierno que sea necesario para llegar al esclarecimiento de los hechos; esto es debido a que en ocasiones se requieren informes de otras dependencias gubernamentales y que en ocasiones se niegan a dar; o se tardan en demasía es por ello que estando ya regulado se agilizaría la remisión de estos informes para complementar una mejor investigación y así turnar o no al área de

---

<sup>19</sup> Semanario Judicial de la Federación: XXXIV, Pág. 1479

responsabilidades para iniciar con la segunda fase del procedimiento, además de que la coadyuvancia de otras Secretarías de estado sería más eficiente y eficaz.

La cuarta Fracción nos habla acerca de los acuerdos de tramite; se les hace una mención especial ya que es una manera de dar certeza jurídica de la recepción de documentos por parte del Órgano Interno de Control; así se tendría constancia de todo documento recibido y en caso de extravío de alguno de ellos sería identificada fácilmente cual fue y en que instancia fue; ya sea al momento que se envió al Órgano Interno de Control o bien si ya dentro del Órgano Interno de Control se presentó el extravío.

La quinta fracción nos señala los tipos de resolución que puede tener la fase de investigación; así como el acuerdo correspondiente que se emitirá; esto dependerá del resultado que se obtenga de la investigación; así pues, de los elementos que se allegue el Área de Quejas dictaminará lo conveniente a cada caso; siendo estos acuerdos explicados previamente.

La sexta fracción nos ordena que los acuerdos de inicio como los de archivo deben ser notificados al quejoso con motivo de que el promovido tenga la certeza que su problemática fue atendida con oportunidad así como la conclusión que tuvo esta; además de que dicho ordenamiento se encontraría íntimamente relacionado con la garantía constitucional que establece nuestra Carta Magna en su artículo 8, y que se refiere al derecho de petición.

En la séptima fracción nos hace el señalamiento que se en caso de que se acrediten con los elementos probatorios recabados las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, su expediente se turnará al Área de Responsabilidades para que se inicie la fase del procedimiento la cual se desahogara de acuerdo a lo establecido en el artículo 21 BIS; el cual señala ampliamente este procedimiento. Haciéndose una única reforma en cuanto a las pruebas descritas en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades

Administrativas de los Servidores Públicos, esto de acuerdo a la reforma propuesta.

Con estas reformas se tendría un mejor desarrollo del proceso facilitando su substanciación; brindando certidumbre jurídica y un correcto desarrollo del mismo, además de que el actuar del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública se encontraría debidamente regulado por la ley de la materia.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. Para tener una mejor panorámica acerca del Procedimiento Administrativo de responsabilidades se estudiaron los elementos básicos del estado ya que de ellos se comprende de una manera mas acertada la forma en que se maneja la administración publica; se habló particularmente de lo referente al servicio público y los trabajadores al servicio del estado ya que ellos son precisamente sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo esta la norma base del actuar del Órgano Interno de Control; y a través de este estudio se conoció la forma en que se desarrolla la actividad estatal y muy particularmente la de los servidores públicos.

SEGUNDA. De igual forma se habló acerca de las formas de organización del estado con el fin de una mejor comprensión del mismo; tema que es de por si complicado y que con el estudio de su estructura se percibió de una manera adecuada la forma en que funciona este, con lo cual conocimos el entorno donde se desarrolla el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades que se lleva ante el órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública.

TERCERA. En el segundo capítulo del trabajo se abordó de una manera mas especifica lo referente a la administración pública federal; en particular a lo referente al poder Ejecutivo Federal; esto con el motivo de conocer de una manera mas detallada la forma en que se encuentran estructuradas; ya que al conocer los elementos comunes a cada una de las secretarias de Estado se puede partir a un estudio mas detallado de los órganos de la administración pública que fueron objeto principal de este trabajo y con ello apreciar mas claramente sus funciones en lo particular.

CUARTA. Aun y cuando la administración pública ha sufrido diversos cambios a través de la historia de nuestro país es relativamente nueva la materia de Procedimiento de Responsabilidades de los Servidores Públicos es por ello que se podría entender la falta de una adecuada normatividad; sin embargo las omisiones son graves y es por ello que en este trabajo se realizan ciertas propuestas que mejorarían el desarrollo de dicho procedimiento.

QUINTA. Al plantear la problemática del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades es muy notorio el hecho de que existen lagunas muy grandes dentro de la Ley que lo regula, circunstancia que impide al órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública, llevar a cabo sus funciones de manera adecuada; ya que del estudio llevado a cabo en el presente trabajo, se determina que al no estar regulada la fase de investigación, ni el periodo probatorio; se tiene como resultado que es verdaderamente difícil llevar a cabo sus obligaciones con certidumbre jurídica; lo cual entorpece su actuar e incluso conlleva a un vacío jurídico en la realización de las diligencias correspondientes, situación que tiene su origen en la carencia de un fundamento jurídico para la fase de investigación.

SEXTA. Tomando como base el estudio llevado a cabo en el presente trabajo, así como la anterior conclusión, es que se considera necesaria la reforma propuesta, y que ha sido previamente explicada; ya que la misma tendría como resultado la solventación de las lagunas existentes dentro de la legislación mexicana, en específico en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; norma que regula los Procedimientos Administrativos de Responsabilidades llevados ante el órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública; siendo indispensable enfatizar la extrema necesidad de regular lo relacionado a la

fase probatoria, debido a que es la parte crucial del procedimiento ya que esta puede ser determinante para la procedencia o no, de un proceso llevado ante esa autoridad administrativa.

SÉPTIMA. Las reformas al artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas que se han propuesto en el presente trabajo, no solo beneficiarían a el órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública, sino a los órganos Internos de Control que se encuentran en todas las Dependencias que conforman al Poder Ejecutivo Federal, y en los que el actuar de sus servidores públicos se regula por la citada Ley; brindando certeza jurídica a todas sus actuaciones ya que su fundamento se encontraría dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos terminando con las lagunas en legislación que pudieran existir.

OCTAVA. De igual manera se fijarían preceptos legales adecuados para las fases del procedimiento en mención, subsanando cualquier omisión existente y haciendo la clara señalización de que aun sería aplicado supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que es el mas apropiado para el Derecho Administrativo; respetando en todo momento todas y cada una de las reformas que se proponen en el presente trabajo, con lo cual se alcanzaría un proceso de investigación mas amplio y completo, que permitiría una impartición de justicia pronta y expedita.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 2002 (16ª Edición)
2. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 2001 (41ª Edición)
3. FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge; Derecho Administrativo, México, Editorial Mac Graw Hill, 1997
4. CANASSI, José; Derecho Administrativo, Volumen 1, Argentina, Editorial Depalma, 1990
5. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, México, Editorial Porrúa, 1999 (24ª Edición)
6. GALINDO CAMACHO, Miguel Ángel, Derecho Administrativo, Tomo I, México, Editorial Porrúa, 1995
7. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo, Primer y segundo curso, México, Editorial Oxford University Press, 2001
8. CORTIÑAS PELÁEZ, León, Introducción al Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1999 (2ª Edición)
9. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, México, Editorial Porrúa, 1999 (18ª Edición)
10. MARIA DIEZ, Manuel; Derecho Administrativo, Tomo II, Argentina, Editorial Bibliografica Omeba, 1965
11. ALVAREZ-GENDIN Y BLANCO, Sabino; Tratado General de Derecho Administrativo, Tomo III, España, Editorial Bosch, 1990
12. CASTREJON GARCIA, Gabino E., Derecho Administrativo Mexicano I, México, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, 2000
13. GUERRERO, Omar, La Administración Publica del Estado Capitalista, México, Editorial Fontamara, 1990
14. OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1997 (7ª Edición)

15. GONZALEZ PEREZ, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1997 (2ª Edición)
16. DE PINA Rafael, Diccionario de Derecho, México, Editorial Porrúa, 2003 (38ª Edición)
17. A. MOLITOR, Administration Public. UNESCO, New York, 1999
18. DONATI, Alfonso, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 2000 (3ª Edición)
19. DUGUIT, León, Derecho Constitucional, España, Editorial Mondadori, 2001
20. WITKER, Jorge, Metodología Jurídica, México, Editorial Mc Graw Hill, 1997
21. FIX-ZAMUDIO, Héctor, Metodología, Docencia e Investigación Jurídica, México, Editorial Porrúa, 2003 (11ª Edición)

## LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Código Federal de Procedimientos Civiles
3. Código Federal de Procedimientos Penales
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
5. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
6. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
7. Reglamento Interno de la Secretaría de Educación Pública
8. Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública
9. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

## OTRAS FUENTES

1. <http://www.juridicas.unam.mx/>
2. <http://www.sep.gob.mx>