



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**PROPUESTA DE MODIFICACION DE LAS FUNCIONES  
ADMINISTRATIVAS DEL ORGANO ADMINISTRATIVO  
DESCONCENTRADO PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN  
SOCIAL**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

MA. DE JESUS RUELAS LÓPEZ

ASESOR DE TESIS: MARIA ELENA ORTA GARCIA



CIUDAD UNIVERSITARIA, 2007.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## **Agradecimientos**

### **A DIOS.**

Por el don de la vida y por darme una familia maravillosa.

### **A MIS PADRES.**

Socorro e Ignacio, los seres más bellos que he conocido en mi vida, por darme tanto amor, apoyo y sobre todo por enseñarme a valorar la vida, los amo gracias por ser mis padres y amigos.

### **A MIS HERMANOS.**

Ofelia, Gregorio, Amalia, Rosario y Lourdes, por su apoyo, comprensión y por brindarme su cariño en todo momento.

### **A MIS SOBRINOS.**

Fátima, Regina, Mariana, Belén, Vladimir, Ignacio, Roberto, Joaquín y Emmanuel, mis pequeños angelitos que forman parte tan importante en mi vida los amo, son el motor que me impulsa a seguir adelante día con día.

### **A ENRIQUE SANCHEZ.**

Por ser mi cómplice y compartir conmigo esta etapa tan importante en mi vida, por tu paciencia, comprensión, apoyo, confianza y sobre todo por impulsarme a ser mejor persona, te amo.

### **A MÍ CUÑADA Y CUÑADOS.**

Olivia, Alejandro, Oswaldo, Agustín y Cirilo, por ser excelentes personas y preocuparse por mi superación.

A LA LIC. MARÍA ELENA ORTA GARCÍA.

Mi más sincero agradecimiento por brindarme su apoyo y confianza para hacer posible la realización de mi tesis

A LA LIC. JACARANDA MARTÍNEZ TOVAR.

Por compartirme sus conocimientos y regalarme sus valiosas horas, contribuyendo con esto a la elaboración de mi tesis

A MIS AMIGAS.

Viridiana, Mónica y Mireya por brindarme su amistad sin condición alguna y apoyarme cuando más lo necesito.

A MIS AMIGOS.

Florian, Víctor Hugo y Camilo, por compartirme su amistad y cariño durante estos 7 años de amistad y estar pendiente en el proceso de elaboración de mi tesis

## Índice

### **Propuesta de modificación de las funciones administrativas del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.**

	Pág.
Introducción	II
Capítulo 1. Conceptos	
1.1 Administración pública federal	2
1.2 Estructura de la administración pública federal.	7
1.2.1 Centralizada.	9
1.2.2 Descentralizada.	13
1.2.3 Paraestatal.	16
1.3 Desconcentración.	18
1.4 Tipos de desconcentración.	19
1.4.1 Vertical.	20
1.4.2 Regional.	20
1.4.3 Horizontal.	20
1.5 De los órganos desconcentrados	21
1.5.1 Características.	25
1.5.2 Funciones.	26
1.6 Diferencias entre descentralización y desconcentración	27

## Capítulo 2. Marco Jurídico.

2.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	30
2.1.1	Artículo 89. Fracción I.	30
2.1.2	Artículo 90.	31
2.2	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	33
2.2.1	Artículo 1.	33
2.2.2	Artículo 2.	35
2.2.3	Artículo 17.	37
2.2.4	Artículo 18.	38
2.2.4.1	Concepto de reglamento.	38
2.2.4.2	Tipos de reglamento.	44
2.2.5	Artículo 19.	47
2.2.5.1	Concepto de proceso.	48
2.2.5.2	Concepto de procedimiento.	49
2.2.5.3	Manuales administrativos.	49
2.2.5.4	Diferencia entre proceso y Procedimiento.	50
2.2.6	Artículo 26.	53
2.2.7	Artículo 30 Bis.	55
2.3	Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.	60
2.3.1	Artículo 1.	61
2.3.2	Artículo 2. Fracción IX.	61
2.3.3	Artículo 3. Fracción XXV.	62
2.3.4	Artículo 10. Fracción XIII.	62
2.3.5	Artículo 13. Fracción II y V.	63
2.3.6	Artículo 26. Fracción I y IV.	64
2.3.7	Artículo 36. Fracción III.	65

2.4	Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.	66
2.4.1	Artículo 1.	66
2.4.2	Artículo 5. Fracción VI.	67
2.4.3	Artículo 8. Fracción VI.	68
2.4.4	Artículo 11. Fracción IV y IX.	69
2.4.5	Artículo 12. Fracción XV.	70
2.4.6	Artículo 16. Fracción III, VI y VII.	70

### Capítulo 3. Análisis del Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

3.1	De las disposiciones generales.	73
3.2	De la organización.	75
3.3	Del comisionado.	76
3.4	De las coordinaciones y direcciones generales.	77
3.5	De las direcciones generales.	80
3.6	Del órgano interno de control.	82
3.7	De los cuerpos consultivos y colegiados	83
3.8	De las suplencias.	85

### Capítulo 4. Propuesta de modificación de las funciones Administrativas del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

4.1	De la facultad discrecional del comisionado de acuerdo al Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.	88
4.2	Necesidad de modificación de las funciones Administrativas del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.	101

4.3 Propuesta de modificación de las funciones Administrativas del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.	110
Propuestas.	115
Conclusiones.	117
Bibliografía.	121

## **Introducción**

El tema a tratar es el procedimiento realizado por la autoridad administrativa, esto es, el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, puesto que es quien se encarga de ejecutar las sentencias del fuero federal en la que el Juez de Distrito haya concedido en sentencia, algún sustitutivo de la pena como: tratamiento en libertad, semilibertad, jornadas de trabajo a favor de la comunidad o condena condicional.

En la ejecución de dichas sentencias, existen diversas irregularidades dentro de las más destacadas, es la tardanza en la elaboración del oficio de obligaciones, debido a las amplias facultades discrecionales de las que disfruta la autoridad administrativa, ya que estas carecen de regulación y quedan a consideración de la mencionada autoridad.

Los sentenciados internos son los más vulnerables, puesto que estos siguen privados de su libertad, aún cuando mediante el auto de acogimiento el Juez de Distrito ordena su inmediata libertad, obteniendo ésta en el momento de elaboración del oficio de obligaciones.

El problema radica en el tiempo en que los dictaminadores tardan en realizar el oficio de obligaciones, debido a que entre más tiempo tardan en llevarlo a cabo, los sentenciados siguen internos, motivo por el cual propongo la modificación a las funciones administrativas que desempeña la autoridad administrativa, con la finalidad de dar efectividad y mejores resultados en la ejecución de las mencionadas sentencias.

El procedimiento realizado por la autoridad administrativa se lleva a cabo una vez terminado el proceso, haciéndole llegar la documentación respectiva, esto es: sentencia, ejecutoria de sentencia o segunda instancia, amparo en caso de haberlo, y auto de acogimiento señalando en éste, el sustitutivo de la pena al cual se acoge, o el incidente mediante

el cual se le concedió el beneficio, para que ésta pueda contar con los elementos necesarios y así realizar el multicitado oficio de obligaciones.

Para lograr llevar a cabo la presente investigación, me allegué de diversa bibliografía y legislación referente al tema, y elegí la bibliografía que tenía el contenido más adecuado al tema de igual manera conseguí los reglamentos de la Secretaría de Seguridad Pública y del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, ya que en el último describe las funciones a desempeñar por el Órgano, dentro de las más importantes lo referente a ejecución de sentencias en las que se hayan concedido sustitutivos de la pena o condena condicional.

El método que utilicé fue el deductivo que va de lo general a lo particular.

En este orden de ideas, la presente investigación denominada, Propuesta de modificación de las funciones administrativas del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, lo organizo en cuatro capítulos para una mayor comprensión de su contenido y alcances.

En el capítulo primero, denominado conceptos, doy un panorama general de la administración pública federal, partiendo de los conceptos generales y dando una breve explicación de cada uno de éstos, hasta llegar a la forma en la que se organiza para su funcionamiento y así obtener sus fines o cometidos.

El capítulo segundo, describo el fundamento jurídico del cual se sustenta para su actuar, esto es, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, El Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y El Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

En el tercer capítulo, hago un breve análisis del Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, con el objetivo de dar a conocer las amplias atribuciones que se han otorgado a la autoridad administrativa que es la responsable de ejecutar las sentencias del fuero federal en las que se hayan otorgado sustitutivos penales o condena condicional.

En el cuarto capítulo, describo las amplias facultades discrecionales de las cuales goza la autoridad administrativa, en la que señalo la necesidad de modificación de las funciones administrativas Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, debido a que la autoridad administrativa al contar con tanta discrecionalidad sus actuaciones no se encuentran reguladas, motivo por el cual existe ineficacia en la ejecución de sentencias del fuero federal en las que se hayan concedido sustitutivos de la pena o condena condicional.

Por último hago la propuesta de modificación de las funciones administrativas del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, para lo cual describo la problemática con la que se enfrentan los sentenciados tanto internos como los sentenciados libres al no contar con el oficio de obligaciones.

## **Capítulo 1**

### **Conceptos**

## **1.1 Administración Pública Federal.**

La ciencia de la administración pública es una de las disciplinas que, con mayor dignidad, cuenta en su haber con pergaminos nobiliarios de antigüedad académica. Su origen se remonta a los principios del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los servidores del estado.

Desde entonces, la ciencia de la administración ha sido materia de estudio y reflexión, aunque es cierto que la improvisación y el olvido han provocado que la disciplina se haya extraviado más de una vez, al grado que algunos piensen que no tiene pasado, ni su objeto de conocimiento tiene el rigor de una ciencia. Entre aquello que se perdió se encuentran las ciencias camerales o ciencias de la administración del Estado absolutista y de cuyo dramático extravío se llegó a pensar que habían precedido a la economía, no a la ciencia de la administración.

Durante el siglo XIX, la ciencia de la administración volvió a perderse, aunque parcialmente, lo que indujo a ciertas personas a crear “nuevas ciencias de administración” a principios del siglo XX y a otras más, extraordinariamente ingenuas, a creer en ellas. Fue este el tiempo en que se consagró el gerencialismo y luego los estudios sobre las organizaciones que supieron acomodarse temporalmente en el hueco dejado por la ciencia de la administración.<sup>1</sup>

Como se desprende de lo señalado con anterioridad la Administración Pública es de gran importancia, pues su objeto de estudio tiene antecedentes que van de principios del siglo XVIII en donde se establecieron las primeras cátedras de enseñanza de los quehaceres administrativos para los servidores del Estado.

---

<sup>1</sup> GUERRERO, Omar, La teoría de la Administración Pública, Harla, México, 1986, Pág. 2

La palabra administración proviene del latín *administratio* que significa acción y efecto de administrar<sup>2</sup>. Y el término “administrar” está compuesto por *ad* y *ministrare* que significan conjuntamente “servir”, llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir.<sup>3</sup>

Jiménez Castro afirma que: “la administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr”.<sup>4</sup>

Por su parte el Doctor Andrés Serra Rojas da el siguiente concepto de administración en su acepción general, se refiere a cualquier actividad pública o privada.

La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas.

Así mismo establece que la doctrina administrativa distingue dos sentidos fundamentales de administración a) El sentido material alude a una actividad, el hecho de administrar o administrar un negocio; b) El sentido orgánico, alude al órgano u órganos que ejercen esta actividad. Administración implica gestión, servicio subordinado. Pública señala la condición de servicio al pueblo.

---

<sup>2</sup> Diccionario Práctico de la Lengua Española, Gran Consultor Práctico, Lengua Española/Compendio Enciclopédico, primera edición, tercera reimpresión, México, 2005, Pág. 17.

<sup>3</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2000, Pág. 73

<sup>4</sup> Id.

En un sentido estricto cuando se menciona a la administración, se designa al conjunto de órganos mediante los cuales son conducidas y ejecutadas las tareas públicas.<sup>5</sup>

De los conceptos mencionados se desprende la importancia de la Administración, ya que gracias a esta el Estado se puede organizar para así poder lograr sus cometidos o fines

Una vez definida la administración, se procede a dar el concepto de administración pública. Por administración pública se entiende generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo esta la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan, este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

La administración pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales...<sup>6</sup>

La administración pública es aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y

---

<sup>5</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, Vigésima cuarta edición, Porrúa, México, 2003, Págs. 78-79.

<sup>6</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, A-CH, Décima tercera edición, Porrúa, UNAM, México 1999, Pág. 107.

organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal y que lleva como finalidad atender necesidades de interés social o colectivo, también es propia de los poderes Legislativo y Judicial porque su razón de ser es de orden público y conforme a los intereses del pueblo, para servirlo, ayudarlo, protegerlo y mejorar sus condiciones de vida.<sup>7</sup>

La administración pública es el campo de la ciencia política que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerza de trabajo, recursos y poder para la actividad de la política del gobierno... El interés esencial de la administración pública radica en la explicación científica de las condiciones, factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental.

En esa virtud la administración pública en general, se ocupa de la realización de los fines del Estado, los intereses públicos y el derecho, que se ofrece como elemento coercitivo dentro de la estructura social; por lo tanto es una ciencia, es una técnica y es un arte.

Es una ciencia, porque cuenta con sus propios principios doctrinales y un campo de actuación práctica, que van enfocados al ser humano, ya que el hombre prácticamente representa la razón de ser de la sociedad y de la creación del Estado, pero ese ser debe trabajar conjuntamente con sus semejantes, conciente y sistemáticamente para atender sus satisfactores, bajo un sentido común y de solidaridad, llevando como metas la paz, la tranquilidad, la seguridad y el orden público.

Es una técnica la administración pública, porque enseña hacer bien las cosas, apoyándose en una serie de reglas de carácter científico, que deben ser aplicadas en forma sistemática para el logro de un objetivo específico. En otras palabras se trata de los procedimientos, las vías o

---

<sup>7</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op cit, Pág. 74

cauces que deben utilizarse para que lo querido, lo deseado o lo que debe hacerse se cumpla fielmente.

Es un arte, porque requiere de la habilidad y destreza para tomar decisiones en las tareas que tienen como finalidad el guiar personas, sobresaliendo el don de mando y de liderazgo. En ese sentido, la administración pública, es la ley hecha realidad objetiva; así las cosas, ese arte debe reflejarse en la dirección, coordinación y control de varias personas para realizar un objetivo creador y constructivo.<sup>8</sup>

En el régimen constitucional, el Poder Ejecutivo es quien administra la mayor parte de los recursos del Estado. Es por ello que una parte muy importante de la responsabilidad de los cambios se encuentra bajo su cuidado directo. En este contexto, la Administración Pública Federal es el gran instrumento del Poder Ejecutivo de la Unión para implementar las medidas que produzcan los resultados que la sociedad está esperando.<sup>9</sup>

“Demostrar la existencia de la ciencia de la administración, será sin duda resolver un gran problema de las ciencias sociales, de las que forma parte, y refutar a la vez los alegatos fatuos de espíritus rutinarios y superficiales que todavía viven en la administración, tales como la democracia y la arbitrariedad de la autoridad, en fin, será destruir un error muy funesto, un error que es la causa del abuso del poder, de los elementos de los pueblos y muy frecuentemente el origen de las revoluciones ”<sup>10</sup>

Carlos Juan BONNIN. (1812)

---

<sup>8</sup> Ibid, Págs. 75 y 76

<sup>9</sup> Cámara de Diputados, Carpeta No. 57 Bis, Iniciativa celebrada el nueve de noviembre de 2000, respecto a la Reforma número 22 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Pág. 2317.

<sup>10</sup> GUERRERO, Omar, Op. Cit. Pág. 39

## **1.2 Estructura de la administración pública federal.**

La organización administrativa constituye una parte del derecho administrativo. Es objeto del Derecho de la organización: “la estructura de los órganos funcionales y la atribución de facultades y obligaciones (competencia)”. Es la parte de la disciplina jurídico administrativa que examina el aspecto estático de la administración. Su estudio no es sólo de textos legales sino de principios y sistemas. La organización administrativa se crea desenvuelve por medio de normas y relaciones jurídicas; es el dato primero de todo el ordenamiento jurídico.

Como el campo de la actividad administrativa ha crecido, debido al intervencionismo estatal, la importancia de la organización administrativa debe responder a justos criterios, puesto que no sólo debe contarse con personal competente y bien preparado dado que “cuando la organización es deficiente... el personal más calificado no podrá dar vida a una administración eficiente. Solamente gracias a una buena organización la facultad y energías del personal pueden dar el máximo rendimiento.”<sup>11</sup>

Para lograr el adecuado funcionamiento de la actividad administrativa es necesario examinar las formas en que se ordenan para constituir y dar unidad a la Administración Pública.

Gabino Fraga señala las siguientes formas en que se ordena la administración pública y estas son: La centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa. A ellas habría que agregar las empresas de participación estatal.

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos es una situación de

---

<sup>11</sup> OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Séptima edición, Porrúa, México, 1997, Págs. 266 y 267.

dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.

La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente.

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor a menor grado de la Administración Central.

Por último, el sistema de empresas de participación estatal es una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país.<sup>12</sup>

Para que la administración pública funcione de manera adecuada debe contar con una buena organización, motivo por el cual divide su actividad en las formas centralizada, descentralizada, desconcentrada y empresas de participación estatal.

Por medio de estas formas de organización la administración pública contara con instituciones que serán el espacio social en el que se deben procesar de manera pacífica los conflictos, las demandas y las aspiraciones sociales. “Sin duda, las instituciones son el espacio legitimado para circular las ideas, los intereses y las demandas de todos los ciudadanos, sin las instituciones, viviríamos en la anarquía y en la barbarie y la única salida de los conflictos sociales sería la violencia, que llevaría al embrutecimiento y la desintegración de la sociedad”.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Cuadragésima cuarta edición, Porrúa, México, 2005, Pág. 165.

<sup>13</sup> Cámara de Diputados, Carpeta No. 57 Bis, Op cit, Pág. 2317

### 1.2.1 Centralizada.

El diccionario práctico de la lengua española define de la siguiente manera la palabra Centralizar. Reunir varias cosas en un centro común o hacerlas depender de un poder central...<sup>14</sup>

En el ámbito administrativo, la centralización promueve la uniformidad tanto en la aplicación de las leyes como en la prestación de los servicios, además orienta la organización de la administración pública centralizada. La centralización predica reunir en su centro, la decisión de las actividades del Estado, de la administración pública o de cualquier otra organización. La centralización, consiste en reunir en un punto de convergencia, configurado como un ente central, la toma de decisiones del poder público.<sup>15</sup>

En esta forma organizativa existe un centro del que van surgiendo distintas líneas, cada una con grados o lugares numéricos, descendiendo en esa misma escala hasta llegar a los órganos inferiores. Cada grado tiene una división o reparto de funciones, que indudablemente son impulsadas por el centro de acción o jerarca de la administración. La relación jurídica denominada jerarquía se manifiesta por la subordinación, la cual consiste en la dependencia de la autoridad menor a la mayor, y tiene su expresión objetiva en el deber de obediencia de los órganos inferiores a los superiores. Se reitera, la centralización implica la existencia de una relación de subordinación jerárquica, en una serie de potestades de los órganos superiores sobre los inferiores.<sup>16</sup>

El Doctor Andrés Serra Rojas, define a la centralización administrativa como: “el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y

---

<sup>14</sup> Diccionario Práctico de la Lengua Española, Op cit, Pág. 164

<sup>15</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, Porrúa y UNAM, México, 2006, Págs. 279 y 280.

<sup>16</sup> OLIVERA TORO, Jorge, Op cit, Pág. 272.

directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas”.<sup>17</sup>

Por su parte Jorge Olivera Toro entiende por “centralización administrativa la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentra su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en que el impulso lo lleve los centros superiores y la ejecución los subordinados o inferiores”.<sup>18</sup>

A modo de conclusión se establece que la forma de organización administrativa centralizada implica la existencia de una relación de subordinación jerárquica, en una serie de potestades de los órganos superiores sobre los inferiores.

Narciso Sánchez Gómez destaca como elementos de la centralización administrativa los que a continuación se enumeran:

- a) Se trata de una forma de organización administrativa del Poder Ejecutivo.
- b) El Presidente de la República encabeza esta forma de organización administrativa, y por ello, concentra la máxima autoridad para tomar las decisiones más relevantes de la misma.
- c) La relación de jerarquía es la más notoria distinción que enlaza a las distintas unidades administrativas que la integran, se trata de una pirámide en donde todos sus peldaños se encuadran debidamente concatenados desde el servidor público que ocupa el nivel más alto,

---

<sup>17</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op cit, Pág. 535.

<sup>18</sup> OLIVERA TORO, Jorge, Op cit, Pág. 273.

hasta los de menor jerarquía o simples auxiliares en la realización de trabajos técnicos, materiales u operativos.

d) Los poderes de la relación jerárquica se refieren al titular del órgano y a los actos que realiza, a la vez ellos nos permiten conocer los deberes de los servidores públicos según su esfera de competencia, su cometido o tareas encomendadas.

e) La concentración de los poderes de decisión en unos cuantos órganos, se trata de los que pueden realizar actos jurídicos forzosos, ya que la gran mayoría de unidades administrativas, desde mandos medios para abajo se limitan a ser simples auxiliares de los que tiene la autoridad y el mando.

f) La facultad discrecional del Presidente de la República para nombrar libremente a sus colaboradores inmediatos, y para hacerlos renunciar en caso necesario, si no cumplen o se ajustan a su política.

g) El refrendo es un acto jurídico que viene a darle validez a los acuerdos, los reglamentos, los decretos, circulares o determinaciones que dicta el Presidente de la República, mismo que se configura con la firma del titular del ramo administrativo al que corresponda ese asunto.<sup>19</sup>

El régimen administrativo centralizado implica facultades, poderes o procedimientos de la autoridad administrativa central que le permiten fortalecer la unidad y la uniformidad de acción de sus órganos, y son las facultades siguientes: Facultad de mando, decisión y nombramiento; Facultad de vigilancia; Facultad disciplinaria; Facultad de revisión; y Facultad para resolver conflictos de competencia.

---

<sup>19</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op cit, Pág. 146.

La facultad de mando es la característica suprema del poder público. Las órdenes, instrucciones y circulares son mandatos autoritarios que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores. Estas disposiciones se refieren a situaciones jurídicas concretas propias de la función administrativa, derivadas del cumplimiento de la ley o de interpretación jurídica.

La facultad de vigilancia permite a la autoridad administrativa central, conocer de los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores. Este régimen comprende dos aspectos importantes: actos de vigilancia de la autoridad central y actos de las autoridades inferiores informando sobre su actuación, rindiendo cuentas, informaciones, estados de contabilidad, visitas, inspecciones, comprobaciones directas.

La facultad disciplinaria es un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la Administración Pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores del Estado. La responsabilidad civil penal y administrativa, son medios correctivos para una buena Administración Pública.

El poder disciplinario permite a la administración el buen orden de la actividad administrativa, imponiendo las sanciones meramente disciplinarias dirigidas al orden interno de la administración.

La facultad de revisión permite a la autoridad superior de oficio o a petición de parte, revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley.

La facultad para resolver conflictos de competencia permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos. Las leyes

administrativas en algunos casos no definen siempre con precisión los límites de la actuación de los órganos públicos.<sup>20</sup>

La autoridad administrativa central, al contar con los mencionados poderes y facultades le permiten fortalecer la unidad y la uniformidad de acción de los órganos que tiene a su cargo.

### **1.2.2 Descentralizada.**

Descentralización. Actividad legislativa dirigida a desprender del Estado centralizado determinadas funciones, para entregarlas a órganos autónomos. La descentralización puede ser política o administrativa, la política hace referencia a la estructura del Estado, en cuanto afecta a la organización de sus poderes o a la integración de su soberanía; la administrativa hace referencia a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos.

La descentralización representa, en todo caso, a la rectificación llevada a efecto en un régimen de centralización.<sup>21</sup>

“La descentralización es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder público regulador y de la tutela administrativa”.<sup>22</sup>

La descentralización administrativa se da en el marco del Poder Ejecutivo, se refiere a un aspecto parcial de las funciones del Estado, ya que es lo concerniente a la administración pública, y consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses

---

<sup>20</sup> SERRA ROJAS; Andrés, Op cit, Pág. 540 y 541.

<sup>21</sup> PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, Trigésima cuarta edición, Porrúa, México, 2005, Pág. 244

<sup>22</sup> OLIVERA TORO, Jorge, Op cit, Pág. 289.

colectivos en ciertas áreas administrativas, para lograr su mayor eficacia, para ese efecto las entidades respectivas cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Se trata de un régimen administrativo en el cual la gestión de los servicios públicos, se encuentran separados del conjunto que son administrados por la centralización, se confía con un margen de autonomía más o menos amplio a agentes especializados y dotados de cierta independencia frente al poder central, el cual no los dirige sino que se limita a controlar su acción.<sup>23</sup>

Algunos autores señalan tres modalidades de la descentralización y son: Descentralización por servicio; Descentralización por colaboración y Descentralización por región. A diferencia del Doctor Andrés Serra Rojas puesto que sólo hace mención respecto a la Descentralización administrativa regional y a la Descentralización administrativa por servicio.

Agustín Gordillo da las siguientes características de los organismos públicos descentralizados:

Personalidad jurídica propia, puesto que pueden actuar por sí mismos en nombre propio.

Cuentan, o han contado, con una asignación legal de recursos, lo que quiere decir que por ley tienen la percepción de algún impuesto o equivalente, o bien, que reciben sus fondos de manera regular del presupuesto general o, por último, que los recibieron en el momento de su creación y después se manejan únicamente con los ingresos obtenidos en su actividad.

---

<sup>23</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op cit, Pág. 203 y 204.

No se incurre en la reiterada afirmación de que los descentralizados tienen patrimonio propio, pues si tienen personalidad jurídica esto supone necesariamente que cuentan con un patrimonio, en sentido jurídico.

Su patrimonio es Estatal, lo que significa que los descentralizados pertenecen al Estado en el sentido de que éste puede eventualmente suprimirlos y darle a sus fondos el destino que considere adecuado, es decir, puede disponer de dichos fondos como si fueran propios.

Tienen capacidad de administrarse a sí mismos, lo que es una consecuencia de las características anteriores y es uno de los datos administrativos de identidad de la descentralización. En otras palabras, es la asignación de competencia específica para resolver todos los problemas que plantee la actuación del descentralizado, sin tener que recurrir a la Administración centralizada, sino solamente en los casos previstos por su propia normatividad.

Son creados o suprimidos por el Estado, necesariamente por ley, atendiendo lo dispuesto por el artículo 73, fracción XI de la Constitución, pues cualquiera de las dos acciones entraña crear o suprimir empleos públicos.

Están sometidos al control de la administración centralizada, lo que supone no admitir su total independencia y, al mismo tiempo, rechazar una relación jerárquica rígida, que frustre prácticamente su finalidad de origen.

Este control admite los siguientes matices:

Control del presupuesto, en cuanto a su autorización o aprobación.

Control de la inversión, a través de la Secretaría de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación.

Designación del personal directivo, esto es, los integrantes de su cuerpo colegiado de gobierno, su director general, etcétera.

Control de sus actos, ante la impugnación de terceros afectados.

De manera excepcional, y en casos graves, es posible la intervención. En sus relaciones con dependencias de la Administración centralizada y con entidades se rigen por el Derecho público.<sup>24</sup>

### **1.2.3 Paraestatal.**

El artículo 90 constitucional dispone que la Administración Pública Federal será, centralizada y paraestatal y que el Congreso será quien defina las bases generales de creación de las entidades paraestatales.

Paraestatal. Dícese de los organismos que cooperan a los fines del Estado, por delegación de éste, pero sin formar parte de la administración pública.<sup>25</sup>

“La Administración Pública Paraestatal está integrada por el conjunto de Instituciones, Organismos, Empresas de Economía Mixta, Patrimonios Públicos, que por disposición de la Ley, colaboran con la realización de los fines del Estado, sin formar parte de la Administración Pública

---

<sup>24</sup> VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y Carlos Matute González, Nuevo Derecho Administrativo, Segunda edición, Porrúa, México, 2004, Págs. 526 y 527.

<sup>25</sup> Diccionario Práctico de la Lengua Española, Op cit, Pág. 620.

Centralizada, con la cual mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquélla, y dividida en sectores para tal efecto“.<sup>26</sup>

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula esta importante materia. En el Título tercero de la Administración Pública Paraestatal, Capítulo único de la Administración Pública Paraestatal Artículos 3, 45 a 50 (Reforma del 14 de mayo de 1986).<sup>27</sup>

Así mismo la Ley Federal de Entidades Paraestatales (Diario Oficial de 14 de mayo de 1986) regula la organización y funcionamiento de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales en el artículo segundo establece que son Entidades Paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Administración Pública Paraestatal esta integrada por las siguientes instituciones:

Organismos descentralizados

Empresas de participación estatal mayoritaria

Sociedades nacionales de crédito

a) Instituciones de banca múltiple y b) Instituciones de banca de desarrollo.

Organizaciones auxiliares de crédito.

Instituciones nacionales de fianzas.

Los fideicomisos

Sociedades civiles y asociaciones civiles.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op cit, Pág. 729.

<sup>27</sup> Ibid, Págs. 729 y 730

<sup>28</sup> Id.

Gabino Fraga señala “en la ley vigente la expresión Administración Pública Paraestatal carece también de un contenido jurídico, pues en ella se comprenden entidades de naturaleza muy diversa, como lo es la de los organismos descentralizados, la de las empresas de participación estatal, la de las Instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas y la de los Fideicomisos.

Por todo ello, habrá de concluir que la expresión paraestatal no corresponde al contenido de la sección en que se emplea y que sólo debe tomársele como una expresión cómoda, aunque arbitraria y a veces inexacta, para denominar los organismos que aún formando parte de la administración estatal, no son considerados como tradicionales elementos de la Administración Centralizada”.<sup>29</sup>

De lo señalado por el autor Gabino Fraga, si bien es cierto que no son considerados elementos de la Administración Centralizada, ya que estos no forman parte de la administración pública, aún así cooperan para los fines del Estado.

### **1.3 Desconcentración.**

Para la Administración el perjuicio consiste en que con el aumento creciente de la población y de los negocios que tiene que atender se va complicando la maquinaria administrativa y desarrollando una monstruosa y absorbente burocracia que impide la agilidad y eficiencia de su funcionamiento.

Para atenuar los inconvenientes de la centralización se han recurrido a la delegación de facultades administrativas, a la desconcentración y a los convenios de coordinación con las entidades federativas.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> FRAGA, Gabino, Op cit, Pág 199.

<sup>30</sup> Ibid, Pág. 196.

Para el caso de este trabajo se hará referencia únicamente a la desconcentración, de la cual se da la siguiente definición:

Desconcentración. Traspaso de determinados servicios de la Administración central a órganos o funcionarios de la misma con sede en las provincias o regiones.<sup>31</sup>

El término desconcentración implica descongestionar el trabajo de los órganos superiores, o centrales, pasando parte de su competencia de manera definitiva a otros inferiores. No hay creación de otro ente jurídico, como sucede en la descentralización, sino que simplemente se crea un órgano dentro de otro órgano, dotándolo de cierta autonomía de gestión, de autonomía técnica y, en ocasiones, también presupuestal.<sup>32</sup>

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en el artículo 17, 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 dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

#### **1.4 Tipos de desconcentración.**

Existen diversas formas en las que la doctrina administrativa ha clasificado a la desconcentración entre las que se encuentran la desconcentración vertical, la desconcentración regional y la desconcentración horizontal las que se explicarán a continuación.

---

<sup>31</sup> PINA, Rafael de, y Rafael de Pina Vara, Op cit, Pág. 244.

<sup>32</sup> VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y Carlos Matute González, Op cit, Pág. 519.

#### **1.4.1 Vertical.**

La desconcentración vertical, la competencia conferida al desconcentrado está integrada por asuntos cuyo despacho correspondió anteriormente al superior jerárquico, quien ve así reducidas sus facultades de ejercicio directo en determinado ámbito competencial. Ese desplazamiento de competencia ha de ser de un órgano a otro; de lo contrario, si fuera de funcionario a funcionario, estaríamos en presencia de la delegación de facultades y no ante la desconcentración.<sup>33</sup>

#### **1.4.2 Regional.**

La desconcentración regional, se caracteriza porque el órgano central cede parte de su competencia y de su poder decisorio a varios órganos periféricos, cada uno con competencia en una circunscripción territorial determinada, como acontece en el caso de delegaciones de las Secretarías de Estado en las entidades federativas, lo que permite acercar la decisión a los administrados.<sup>34</sup>

#### **1.4.3 Horizontal.**

La desconcentración horizontal, en este tipo de desconcentración, el órgano centralizado, por disposición jurídica, ha trasladado a entes con igual jerarquía, asuntos de su competencia original, para ser atendidos en cierta circunscripción territorial. Tal sería el caso de las distintas oficinas regionales de la secretaría de hacienda y crédito público, como las delegaciones regionales de la tesorería de la federación y las administraciones fiscales regionales<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo, primer y segundo curso, Cuarta edición, Oxford University Press, México, 2000, Pág. 136.

<sup>34</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Op cit, Pág. 436.

<sup>35</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Op cit, Págs. 136 y 137.

## **1.5 De los órganos desconcentrados.**

En México, en la administración pública federal se han creado órganos desconcentrados mediante leyes, decretos, reglamentos interiores y acuerdos, sin que exista disposición jurídica que especifique el instrumento o los instrumentos aptos para la creación de los órganos desconcentrados.<sup>36</sup>

Para el caso del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de Sentenciados, este fue adscrito mediante Acuerdo el cual se transcribe a continuación.

Acuerdo 04/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados a la Secretaría de Seguridad Pública, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, primera sección, el lunes 7 de mayo de 2007.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Seguridad Pública.

GENARO GARCIA LUNA, Secretario de Seguridad Pública, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 14, 16, 17 y 30 bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 3, 8, 9, fracción X, 36 y 37 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, y

### **CONSIDERANDO**

Que atendiendo a lo establecido en el párrafo segundo del artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los titulares de las secretarías de Estado están facultados para adscribir orgánicamente las

---

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Op cit, Pág 436.

unidades administrativas establecidas en el Reglamento Interior respectivo;

Que en relación con el párrafo anterior y en términos de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con los artículos 36 y 37 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de esta Dependencia de la Administración Pública Federal, podrá contar con Órganos Administrativos Desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados, los cuales se sujetarán a sus ordenamientos específicos y al Reglamento citado, y estarán bajo la dirección y supervisión del Secretario o del funcionario que éste señale;

Que el pasado 12 de marzo de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública que expidió el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y Que en consecuencia, con la finalidad de procurar la mejor organización del trabajo y agilizar el despacho de los asuntos competencia de esta Secretaría, he tenido a bien expedir el siguiente:

## **ACUERDO**

**Artículo 1o.** Las unidades administrativas que establece el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública quedarán adscritas en los términos siguientes:

**I.** Al Secretario:

- a)** Coordinación General de Asuntos Jurídicos;
- b)** Dirección General de Asuntos Internacionales, y
- c)** Dirección General de Comunicación Social.

**II.** A la Subsecretaría de Estrategia e Inteligencia Policial:

- a)** Dirección General de Coordinación y Desarrollo de Policías Estatales y Municipales, y
- b)** Dirección General de Seguridad Privada.

**III.** A la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos:

- a)** Dirección General de Prevención del Delito;
- b)** Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana, y
- c)** Dirección General de Derechos Humanos.

**IV.** A la Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal:

- a)** Dirección General de Normatividad y Desarrollo Penitenciario, y
- b)** Dirección General de Traslado de Reos y Seguridad Penitenciaria.

**V.** A la Subsecretaría de Evaluación y Desarrollo Institucional:

- a)** Coordinación General de la Plataforma México;
- b)** Dirección General de Planeación y Evaluación;
- c)** Dirección General de Transparencia y Mejora Regulatoria, y
- d)** Dirección General de Profesionalización y Normatividad de Carrera Policial.

**VI.** A la Oficialía Mayor:

- a)** Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
- Lunes 7 de mayo de 2007 DIARIO OFICIAL (Primera Sección)
- b)** Dirección General de Recursos Humanos;
  - c)** Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;
  - d)** Dirección General de Obras Públicas y Servicios, y
  - e)** Dirección General de Sistemas Administrativos.

**Artículo 2o.** Los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Seguridad Pública, funcionarán bajo la adscripción, dirección y supervisión de los servidores públicos siguientes:

I. Al Secretario:

a) Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

II. Al Subsecretario de Estrategia e Inteligencia Policial:

a) Policía Federal Preventiva.

III. Al Subsecretario del Sistema Penitenciario Federal:

a) Prevención y Readaptación Social, y

b) Consejo de Menores.

## **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** Para los efectos de llevar a cabo las facultades que no sean indelegables, el Secretario de Seguridad Pública se auxiliará de las Unidades Administrativas y de los Órganos Administrativos Desconcentrados, en términos de lo dispuesto en el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

**TERCERO.-** Los Subsecretarios y el Oficial Mayor podrán acordar, resolver y firmar los asuntos relacionados con las materias que son competencia de las unidades administrativas que se les adscriben por virtud del presente Acuerdo.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los once días del mes de abril de dos mil siete.- El Secretario de Seguridad Pública, **Genaro García Luna**.- Rúbrica.

### **1.5.1 Características.**

El Doctor Andrés Serra Rojas señala en su obra los siguientes caracteres y elementos de la desconcentración administrativa:

a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.

b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades del mando de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.

c) No gozan de autonomía económica, aun cuando se señalan casos de excepción.

d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.

Por autonomía técnica se entiende que a los organismos desconcentrados se les asignan solamente reglas de gestión administrativa y financiera diferentes a las aplicadas al organismo central.

e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.

f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un Decreto, un Acuerdo del Ejecutivo Federal, o el régimen general de una Secretaría de Estado, aunque puede operarse en otras entidades.

La doctrina administrativa general, a diferencia de lo que sucede en el país se inclina por el principio legal como forma de creación de un organismo desconcentrado. Castejón Paz y Rodríguez Román afirman “La desconcentración por suponer un nuevo reparto de competencia ha de realizarse por una norma jurídica y no por un mero acto administrativo del órgano superior”.

g) El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el Poder Central, sean directas normalmente a través del órgano correspondiente.

h) Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el Poder Central, está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública.

El sostenimiento de un órgano desconcentrado corre a cargo del Presupuesto de egresos de la federación o el de la Institución que lo crea. En los órganos administrativos federales sus ingresos se incorporan al Patrimonio federal. La doctrina no reconoce a estos organismos el manejo autónomo de su Presupuesto o de su Patrimonio, aunque se señalan casos de excepción.<sup>37</sup>

### **1.5.2 Funciones.**

Los órganos desconcentrados fueron creados con la finalidad de otorgar funciones específicas dentro de estas que la acción administrativa sea más rápida y flexible, en virtud de que los asuntos se atiendan sin tanto trámite burocrático, por lo menos en teoría es lo que se reconoce.

---

<sup>37</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op cit, Págs. 545 y 546.

La actividad administrativa se acerca a los particulares, sobre todo a nivel regional, evitándose con ello la necesidad de trasladarse hasta la capital de la República para resolver sus problemas.

Aumenta el espíritu de servicio de los titulares del organismo desconcentrado en virtud de la responsabilidad que les confiere, dando por resultado una mayor eficacia en la marcha de la administración pública.

Se evitan gastos y pérdida de tiempo para los particulares, al acudir a plantear sus asuntos y problemas ante una oficina que se encuentra en la población donde estos radican o en lo más cercano a ella.

Se descarga parcialmente de trabajo al órgano superior que desconcentra sus funciones, con lo cual se abrevian los trámites en la prestación de servicios públicos, así mismo se agiliza su atención.

Es una medida muy recomendable hoy en día para que ya no se instituyan tantas oficinas centralizadas en la ciudad de México, o para que no crezca tanto aparato burocrático en un solo lugar.<sup>38</sup>

Las funciones de los órganos desconcentrados como forma de organización administrativa tienen como principal objetivo otorgar funciones específicas ayudando con esto a que la administración sea más rápida y flexible, evitando una monstruosa y absorbente burocracia que impide la agilidad y eficacia de su funcionamiento.

### **1.6 Diferencias entre descentralización y desconcentración.**

Las diferencias existentes entre los organismos desconcentrados y los organismos descentralizados son lo que a continuación se enlistan:

---

<sup>38</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op cit, Págs. 198 y 199.

a) Los organismos desconcentrados están sujetos al poder jerárquico de la dependencia o entidad que los creó; por lo contrario los organismos descentralizados están fuera de la relación jerárquica del poder central.

b) Los organismos desconcentrados carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios en la mayoría de los casos, con algunas excepciones; por otro lado los organismos descentralizados si cuentan todos con dichos atributos.

c) El organismo desconcentrado generalmente realiza actos administrativos y en algunos supuestos también de carácter político; por otro lado los organismos descentralizados atienden, tanto actos administrativo como políticos.

d) El organismo desconcentrado tiene autonomía técnica, pero no presupuestal en la mayoría de supuestos; sin embargo el descentralizado tiene autonomía técnica como financiera o presupuestal.<sup>39</sup>

Por autonomía técnica se entiende que a los organismos desconcentrados se les asignan solamente reglas de gestión administrativa y financiera diferentes a las aplicadas al organismo central.

---

<sup>39</sup> Ibid, Pág. 200.

**Capítulo 2**  
**Marco Jurídico**

## **2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber:

Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 1º de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4º. De las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto de 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente:

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicada el 5 de febrero de 1917, esta destinada a la aplicación práctica de la realidad, motivo por el cual debe ser eficaz en su aplicación, que la Carta Magna se respete y se haga cumplir por parte de sus obligados.

### **2.1.1 Artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.<sup>1</sup>

Este artículo consta de veinte fracciones de las cuales las fracciones décimo séptima y décimo novena han sido derogadas, para efectos de este trabajo conviene hacer mención a la primera fracción, puesto que esta hace referencia a la promulgación y ejecución de leyes expedidas por el congreso de la unión las cuales deben ser proveídas en la esfera administrativa.

### **2.1.2 Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

El mencionado artículo, fija la forma en la que se desempeña la administración pública de la federación que será centralizada y paraestatal, con lo cual se da a entender que la misma tendrá un sector centralizado y

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Centésima quincuagésima cuarta edición, Porrúa, México 2007. Pág. 93

otro semejante o similar al órgano estatal, que funcionan coordinadamente según lo dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fue expedida durante el régimen presidencial de José López Portillo.<sup>2</sup>

La Administración Pública Centralizada son las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que señale la ley de la materia, y dependen sus titulares de manera inmediata del señor presidente.

La Administración Pública Paraestatal, regulada de manera general y particularizada por sendas leyes del congreso no estaba prevista en la versión inicial de este artículo; fue incluida posteriormente, a principios de los ochenta, dada la creciente importancia económica y política de sus sectores (energéticos, finanzas, comercio, etc.) que incluye organismos descentralizados (comisión federal de electricidad), empresas de participación estatal (Nacional Financiera S.N.C), desconcentrados (Planta de Asfalto del Distrito Federal).<sup>3</sup>

Este artículo se ha reformado una sola vez, pero tal reforma abarco todo su texto, mediante el decreto relativo promulgado el 14 de abril de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de dicho mes y año, en vigor al día siguiente de su publicación. Establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley, determinando además, que las leyes fijaran las relaciones que lleguen a darse entre las referidas entidades paraestatales y el Poder Ejecutivo Federal.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> DELGADO MOYA, Rubén, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Quinta edición, Sista, México, 1997, pág. 186

<sup>3</sup> GAMIZ PARRAL, Máximo N., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Noriega Editores, México, 1995, pág. 125.

<sup>4</sup> DELGADO MOYA, Rubén, Op. Cit, Pág. 186

Dicho artículo es el fundamento legal de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, puesto que establece como se integrara para su debido funcionamiento la Administración Pública Federal.

## **2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue creada por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos José López Portillo, surge mediante decreto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1976.

Cuyo objetivo primordial es establecer las bases de la organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

Dicha Ley ha sufrido un total de 31 reformas de las cuales interesa la reforma número veintidós, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Noviembre de 2000, ya que en esta se reforma el artículo 26 y se adiciona el artículo 30 Bis creando a la Secretaría de Seguridad Pública.

### **2.2.1 Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Artículo 1. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Federal Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales

de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.<sup>5</sup>

El señalado artículo hace mención del objetivo, organización e integración de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La organización administrativa está integrada por los entes del poder ejecutivo que habrán de realizar las tareas que conforme a la constitución y a las leyes respectivas les han sido asignadas.

Al decir de García Oviedo y Martínez Useros, la organización administrativa ha sido “contemplada por el derecho administrativo como instrumento o medio de cumplimiento de la actividad o función administrativa”.<sup>6</sup> Por otro lado, en un tiempo fue popular la idea de que la estructura o forma de organización de la administración pública, era materia de estudio del derecho constitucional; en la actualidad muy pocos autores sostienen esta posición.

El sistema de organización administrativa es, junto con el acto administrativo, el núcleo de la doctrina del derecho administrativo.

Las formas de organización administrativa, es decir, los sistemas como se estructuran los órganos del poder ejecutivo, están determinadas por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del propio poder ejecutivo; ya sea que ese titular se llame presidente, primer ministro, gabinete, gobernador o ayuntamiento. Las formas de organización son la manera en que estará integrada la administración pública, como se

---

<sup>5</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. [www.diputados.gob.mx/leyesBiblio/doc/153.doc](http://www.diputados.gob.mx/leyesBiblio/doc/153.doc) 2007, página 1.

<sup>6</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I, Legislación Comentada de la Administración Pública Federal, Oxford University Press, México, 1998, Págs. 2 y 3

ordenarán los órganos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del Estado.

La ciencia del derecho administrativo estudia usualmente tres formas de organización administrativa:

1. La centralización.
2. La desconcentración.
3. La descentralización.

El derecho mexicano vigente establece las siguientes formas de organización de la administración pública (el artículo 90 constitucional únicamente utiliza el primer y tercer vocablos.)

1. centralizada,
2. desconcentrada,
3. paraestatal, dividida en:
  - a) Organismos descentralizados;
  - b) Empresas de participación estatal mayoritaria;
  - c) Empresas de participación minoritaria, y
  - d) Fideicomisos públicos.<sup>7</sup>

### **2.2.2 Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Artículo 2. “En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

---

<sup>7</sup> Id.

- I.- Secretarías de Estado;
- II.- Departamentos Administrativos, y
- III.- Consejería Jurídica.”<sup>8</sup>

Del artículo antes mencionado interesa la primera fracción de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, esto es las Secretarías de Estado. El Doctor Miguel Acosta Romero da el siguiente concepto. “La Secretaría de Estado. Es un órgano superior político administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del estado”.<sup>9</sup>

Las Secretarías de Estado forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada, las cuales ejercerán las funciones de una determinada rama de la administración pública de su competencia, por acuerdo del Presidente de la República.

De lo establecido en dicho artículo y de acuerdo con los conceptos enunciados, se concluye el papel tan importante que desempeñan las Secretarías de Estado, para el debido funcionamiento del Poder Ejecutivo de la Unión.

En el ámbito administrativo, la centralización promueve la uniformidad tanto en la aplicación de las leyes como en la prestación de los servicios, además orienta la organización de la administración pública federal centralizada. La centralización predica reunir en su centro, la decisión de las actividades del Estado, de la administración pública o de cualquier otra organización. La

---

<sup>8</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Op cit, Pág. 1

<sup>9</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Decimasexta edición, Porrúa, México 2002, página 320.

centralización, consiste en reunir en un punto de convergencia, configurado como un órgano central, la toma de decisiones del poder público.<sup>10</sup>

### **2.2.3 Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Artículo 17. “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.”<sup>11</sup>

La desconcentración como forma de organización administrativa, es de vital importancia, su finalidad es otorgar funciones específicas ayudando con esto a que la administración sea más rápida y eficiente.

El término desconcentración implica descongestionar el trabajo de los órganos superiores, o centrales, pasando parte de su competencia de manera definitiva a otros inferiores. No hay creación de otro órgano jurídico, como sucede en la descentralización, sino que simplemente se crea un órgano dentro de otro órgano, dotándolo de cierta autonomía de gestión de autonomía técnica y, en ocasiones, también presupuestal.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, Porrúa, UNAM, México, 2006, Págs. 279 y 280.

<sup>11</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Op cit, Pág. 3

<sup>12</sup> VALLS HERNANDEZ, Sergio y Carlos Matute González, Nuevo Derecho Administrativo, Segunda edición, Porrúa, México, 2004, Pág. 519

#### **2.2.4 Artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Artículo 18. “En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.”<sup>13</sup>

La facultad reglamentaria corresponde, de modo indelegable al presidente. Se trata de desglosar las normas contenidas en la ley.

El objetivo de la facultad reglamentaria que es exclusiva del presidente de la república la cual se encuentra consagrada en el artículo 89 fracción I de la Constitución es el ejecutar las leyes para mejorar el servicio del gobernado de un conjunto de normas que las garantice.

El reglamento carece de procedimiento legislativo, ya que la facultad reglamentaria es exclusiva del poder ejecutivo.

##### **2.2.4.1 Concepto de reglamento.**

Reglamento. Colección ordenada de reglas o preceptos, dada por la autoridad competente para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio. Toda instrucción escrita destinada a regir una institución o a organizar un servicio o actividad.

---

<sup>13</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Op cit, Pág. 3

Disposición metódica y de relativa amplitud que sobre una materia y a falta de ley o para complementarla dicta un poder administrativo.<sup>14</sup>

Por su parte el Doctor Andrés Serra Rojas lo define de la siguiente manera “El reglamento es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, o por la asamblea de Representantes del Distrito Federal en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo.

Ese conjunto de normas en número superior a la de las leyes son creadoras de una situación jurídica general, abstracta, que en ningún caso regula una situación jurídica concreta y son dictadas para la atención pormenorizada de los servicios públicos para la ejecución de la ley, y para los demás fines de la Administración Pública. En algunas legislaciones el reglamento se denomina ordenanza, especialmente en la administración municipal. El reglamento facilita la aplicación de la ley. También se alude a los reglamentos sobre el régimen interior de las instituciones administrativas, desde luego excluidos los reglamentos de las corporaciones paraestatales”.<sup>15</sup>

El reglamento, a diferencia de la ley, no es expresión de la voluntad popular sino tan sólo de la Administración Pública en su conjunto, de una de sus partes o del órgano que lo emite. El reglamento es un verdadero conjunto de normas abstractas y generales respecto de situaciones futuras, que se insertan en el ordenamiento jurídico al que vienen a innovar o modificar.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario para juristas, Tomo II J – Z, Segunda edición, Porrúa, México, 2001, Pág. 1346

<sup>15</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, primer curso, Vigésima cuarta edición, Porrúa, México, 2003, Pág. 197.

<sup>16</sup> VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y Carlos Matute González, Op cit, Pág. 536.

La atribución de la facultad reglamentaria al poder Ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley. Además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo ya que éste tiene procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento.<sup>17</sup>

El Doctor Andrés Serra Rojas establece que los elementos generales del reglamento, como fuente del Derecho Administrativo, son los siguientes referidos a la materia federal, y no local del Distrito Federal y a continuación se transcriben:

1. Es un conjunto de normas de Derecho Administrativo, que emanan unilateralmente del Poder Ejecutivo Federal, es decir, de la suprema autoridad administrativa. El reglamento cae en el ejercicio del poder discrecional de la Administración pública, respetando el principio de legalidad.

La facultad reglamentaria es una facultad del Presidente de la República; la Suprema Corte así lo estableció: “El Poder Ejecutivo tiene facultades constitucionales para reglamentar las leyes cuya aplicación le está encomendada.

---

<sup>17</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Cuadragésima quinta edición, Porrúa, México, 2006, Págs. 104 y 105.

León Duguit llamó al reglamento administrativo, ley material. Esta distinción entre materialidad y formalidad de la ley, ha sido adoptada por la doctrina administrativa mexicana.

2. Esas normas tienen por objeto ejecutar las leyes administrativas que expida el Congreso de la Unión, sin que el concepto “ejecución de las leyes” se agote en la facultad reglamentaria, ni asumir la misma fuerza jurídica de la ley, que es un acto típico de soberanía. Ante el silencio de una ley administrativa no cabe la función reglamentaria. En nuestro país todos los reglamentos son aquellos que la doctrina administrativa denomina reglamentos ejecutivos, que desarrollan los propósitos contenidos en la ley, aunque algunas leyes administrativas, sobre organismos públicos, emplean nuevas denominaciones.

Aunque la facultad reglamentaria federal corresponde formalmente al Presidente de la República, se resiste a llamar acto administrativo general al reglamento, por su calidad de normas jurídicas. Cualquier otro criterio es sembrar confusión.

3. El carácter impersonal y general del reglamento, que asume caracteres semejantes al de la ley.

4. El reglamento no puede invalidar el dominio reservado por la Constitución al legislador, por lo que debe mantenerse el principio de superioridad de la ley, de la Constitución. La conformidad del reglamento con la ley debe siempre mantenerse. El reglamento está subordinado a la ley, en ningún caso puede prevalecer sobre aquélla. Es una norma secundaria, subalterna inferior y complementaria de la ley.

Por vía de ejemplo, que una ley faculta a un organismo administrativo para “resolver todas las dudas que se susciten con motivo de la aplicación de dicha ley”. Esto significa que una dependencia puede interpretar la ley, pero de ninguna manera otorga una facultad para reglamentarla, pues es exclusiva de la incumbencia del ejecutivo.

5. El reglamento debe ser promulgado y publicado para que tenga fuerza legal obligatoria.

6. El reglamento no debe tener otras cargas, restricciones, limitaciones o modalidades, que las establecidas en la ley y de conformidad con la Constitución.

Es Necesario distinguir los actos administrativos individuales, concretos o particulares, como la autorización, la concesión, el nombramiento, la resolución o la expropiación; de los actos generales, como el reglamento, creador como la ley de situaciones jurídicas generales.

Formalmente el reglamento se distingue de la ley porque ésta por regla general, emana del Poder Legislativo, y el reglamento emana del poder Ejecutivo. Materialmente la ley y el reglamento, por su contenido, no difieren entre sí. En el siglo pasado, comentando un texto homólogo al actual artículo 89, fracción I de la Constitución, el constituyente Castillo Velasco, afirmaba que tanto la ley, como el reglamento, eran de naturaleza legislativa, es decir, materialmente legislativos.

El dominio del Poder Legislativo es el mismo dominio del poder reglamentario, no hay materias de dominio exclusivo del legislador y materias exclusivas del dominio reglamentario. En la Constitución se fija el campo legal de acción del poder Legislativo. Por su parte el poder

reglamentario no tiene más campo de aplicación que el que determina la ley, la cual no puede ser alterada o modificada en su contenido. Puede el reglamento aparecer vestido de diversas formas como decretos, acuerdos, órdenes, cosa que origina perjuicios.

La explicación se encuentra en estos términos, según Berthelemy: “El carácter propio de la ley no reside ni en su generalidad, ni en la impersonalidad de las órdenes que da. Consiste en el hecho de que es considerado como la expresión de la voluntad de la administración”.

La función reglamentaria es una función que específicamente corresponde en la doctrina y en la jurisprudencia al Presidente de la República, sin que esta facultad pueda delegarse en principio. Como se vera, la creación de numerosos organismos descentralizados, ha desbordado este principio otorgándoles la facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia.

Hay una diferencia sustancial entre la ley y el reglamento. El campo de acción del legislador es libre e incondicionado, sujeto a la Constitución; el ejercicio de la facultad reglamentaria es todo lo contrario; limitado por la ley y condicionada a sus términos. Algunas distinciones pueden hacerse: la ley la expide el poder Legislativo, el reglamento el Poder Ejecutivo; ley y reglamento tienen distinta fuerza jurídica. la reserva de la ley establece aquellas materias que no pueden ser objeto de reglamentos. La abrogación y derogación de la ley y el reglamento operan de diversa manera.

7. Los reglamentos han de emanar o proceder de los órganos señalados expresamente por la Constitución, ejercitan una competencia que les es propia y han de referirse a materias y servicios de la Administración.

8. Los autores añaden a estos caracteres el de la forma y régimen típicos, “lo que da motivo para que concurren así como elementos integrantes del concepto las nociones de potestad, forma, naturaleza, rango y estructura”.<sup>18</sup>

En un Estado como en el que se vive, que es más administrativo que legislativo, el reglamento, como conjunto de normas más ágiles que la ley, hoy en día se ha convertido en un instrumento necesario y benéfico; muchas actividades requieren para su homogeneización y para mejorar el servicio al gobernado, de un conjunto de normas que garanticen que todos los involucrados asumirán comportamientos similares en supuestos iguales, por ejemplo, la emisión de una licencia la supervisión de una obra pública, la presentación de un servicio público, la presentación de un documento ante una autoridad entre otros.<sup>19</sup>

El reglamento hoy día se ha convertido en un instrumento necesario y benéfico, como conjunto de normas más ágiles que la ley, ya que muchas actividades requieren para su homogeneización y para mejorar el servicio del gobernado de un conjunto de normas que las garantice.

#### **2.2.4.2 Tipos de reglamento.**

Reglamentos Ejecutivos. Estos reglamentos son a los que se refiere la fracción primera del artículo 89 de la Constitución y tienen por finalidad reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión.

---

<sup>18</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op cit, Págs.198 – 200.

<sup>19</sup> VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y Carlos Matute González, Op cit. Págs., 541 y 542.

Los reglamentos ejecutivos tienen por finalidad desarrollar las normas contenidas en las leyes, con las cuales mantienen una relación de subordinación de acuerdo con los principios de preferencia y de reserva de la ley.

En algunas legislaciones se requiere la autorización o mandato expreso de la ley para reglamentar sus preceptos, en la legislación mexicana no es necesaria esta autorización porque constituye una facultad general del Presidente de la República.

La legislación no acepta la tesis de la delegación de poderes, dado que la constitución no asigna la facultad reglamentaria al Poder Legislativo sino en forma expresa al Poder Ejecutivo, que tiene la facultad de expedir los reglamentos administrativos, a diferencia de la legislación inglesa y norteamericana.

El reglamento forma parte del régimen de policía general o control de la legislación administrativa en su aplicación por las autoridades administrativas y judiciales.<sup>20</sup>

Los Reglamentos gubernativos y de policía cuya elaboración compete a la asamblea de representantes del Distrito Federal. Se trata de infracciones leves o menores las que se cometen, los reglamentos de policía o bandos de policía se refieren a aquellos que tienen por finalidad mantener el orden y la tranquilidad; en tanto que los reglamentos gubernativos o de buen gobierno, regulan aquellas actividades sociales que el poder público reglamenta.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op cit, Pág. 201

<sup>21</sup> Id, Págs. 201 y 202

Los Reglamentos Interiores de la Administración Pública, que contienen el poder disciplinario de la misma, que tienen por finalidad regular el orden y la disciplina en los servicios públicos y demás funciones administrativas.<sup>22</sup>

Los Reglamentos Delegados. Estos reglamentos se originan en la voluntad del legislador que atribuye a algún órgano estatal o de la Administración Pública, una cierta potestad para regular una determinada materia.

El reglamento delegado, al igual que el autorizado o de integración, ha sido muy discutido en la doctrina pues implica que el legislador amplíe las facultades del órgano en quien se delega, renunciando a ellas.

Fleiner considera que el reglamento delegado es un acto de una autoridad administrativa que crea reglas de Derecho en virtud de una autorización legal. Como es el caso de los reglamentos de la Ley del Seguro Social, emitidos por el Consejo Técnico de dicha paraestatal y los reglamentos que expiden los organismos públicos en ejercicio de la autonomía que la Ley concede.<sup>23</sup>

Los Reglamentos de Necesidad. Son los emitidos por el ejecutivo para hacer frente, precisamente, a una situación de urgencia, llámese guerra, calamidad pública, catástrofe, plaga, epidemia, etc. Los mismos obedecen a una eventualidad de proporciones descomunales, a la que la administración pública debe hacer frente adoptando medidas rápidas y pertinentes en el caso de que por el mismo trastorno no se pudiera reunir el órgano legislativo.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Id, Pág. 202

<sup>23</sup> VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y Carlos Matute González, Op cit. Págs., 557 y 558.

<sup>24</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo, Primer y Segundo Curso, Cuarta edición, Oxford University Press, México 2000, Pág. 308

Estos tipos de reglamentos se apartan de la legislación que nos rige, porque invade los casos señalados en el artículo 29 constitucional.

### **2.2.5 Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Artículo 19. “El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.”<sup>25</sup>

Este artículo se refiere a:

1. Manual de organización;
2. Manual de procedimientos;
3. Manual de servicios al público;
4. Escalafones de los trabajadores;

---

<sup>25</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Op cit, Pág. 3

5. Estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas para los servidores públicos.

Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

### **2.2.5.1 Concepto de proceso.**

Proceso. Conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente.

La palabra proceso es sinónimo de la de juicio.<sup>26</sup>

El Doctor José Ovalle Favela da el siguiente concepto de proceso, “ como el conjunto de actos regulados mediante los cuales, se constituye, desarrolla y termina la relación jurídica que se establece entre el juzgador, las partes y las demás personas que en ella intervienen; y que tienen como finalidad dar solución al litigio planteado por las partes, a través de una decisión del juzgador basada en los hechos afirmados y probados y en el derecho aplicable”.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, Trigésima cuarta edición, Porrúa, México, 2005, Pág. 420.

<sup>27</sup> OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, Quinta edición, Oxford University Press, México, 2001, Pág. 188

### **2.2.5.2 Concepto de procedimiento.**

Procedimiento. Conjunto de formalidades o trámites a que esta sujeta la realización de actos jurídicos, civiles, procesales, administrativos y legislativos.<sup>28</sup>

Una vez dado el concepto de proceso como de procedimiento, se puede establecer una diferencia entre ambos, puesto que el procedimiento como se señala alude a varios actos jurídicos no necesariamente procesales.

### **2.2.5.3 Manuales administrativos.**

Concepto de Manual. Los manuales constituyen una de las herramientas con que cuentan las organizaciones para facilitar el desarrollo de sus funciones administrativas y operativas. Son fundamentalmente, un instrumento de comunicación.

Si bien existen diferentes tipos de manuales, que satisfacen distintos tipos de necesidades, puede clasificarse a los manuales como un cuerpo sistemático que contiene la descripción de las actividades que deben ser desarrolladas por los miembros de una organización y los procedimientos a través de los cuales esas actividades son cumplidas.

En las organizaciones en que no se utilizan manuales, las comunicaciones o instrucciones se transmiten a través de comunicados internos. Si bien el propósito de transmitir información se cumple por medio de estos últimos instrumentos, no se logra el objetivo de que constituyan un cuerpo orgánico, por lo que resultará difícil en un momento dado conocer cuál es el total de esas disposiciones registradas a través de comunicados aislados.

---

<sup>28</sup> PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, Op. Cit, Pág. 420.

El manual de organización describe la organización formal, mencionando, para cada puesto de trabajo, los objetivos del mismo, funciones, autoridad y responsabilidad.

El manual de procedimientos describe en detalle las operaciones que integran los procedimientos administrativos en el orden secuencial de su ejecución y las normas a cumplir por los miembros de la organización <sup>29</sup>

El objetivo primordial de los manuales es para facilitar el desarrollo de sus funciones administrativas.

En la opinión de Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González los manuales de organización, los manuales de procedimientos y los manuales de atención al público a que se refiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son meras reglas administrativas.<sup>30</sup>

#### **2.2.5.4 Diferencia entre proceso y procedimiento.**

Los términos Proceso y Procedimiento se emplean con frecuencia, motivo por el cual es necesario hacer una diferencia, para evitar la confusión entre ellos.

Todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso. El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo.)<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> [www.frrg.utn.edu.ar/II2/ManualesAd.ppt](http://www.frrg.utn.edu.ar/II2/ManualesAd.ppt)

<sup>30</sup> VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y Carlos Matute González, Op cit. Pág. 551.

<sup>31</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Décima edición, Oxford University Press, Méxco, 2004, Pág. 243.

El proceso es, pues, un conjunto de procedimientos, entendidos como un conjunto de formas o maneras de actuar. Así, en el campo jurídico la palabra procedimiento no debe ser utilizada como sinónimo de proceso. El procedimiento se refiere a la forma de actuar y, en este sentido, hay muchos y variados procedimientos jurídicos; por ejemplo los procedimientos administrativos, notariales, registrales, etc. En los procedimientos administrativos se encuentran las formas de actuación, las conductas por desarrollar en la actuación del particular frente al estado, como en los casos de solicitar una licencia o permiso, pagar un impuesto o solicitar que se determine el monto de éste o tramitar concesiones, registro de patentes o marcas o cualesquiera peticiones regladas.<sup>32</sup>

Una vez señaladas las diferencias existentes entre el proceso y el procedimiento y teniendo presente que al hablar de procedimiento no necesariamente se trata de un proceso (litigio).

La función procesal se encuentra regulada en la ley procesal.

A continuación se muestra un cuadro explicativo señalando las diversas características de las Funciones Jurisdiccionales y las Funciones Administrativas con la finalidad de evitar confusiones entre el proceso y el procedimiento.

---

<sup>32</sup> Ibid, Pág. 244.

<b>Función Jurisdiccional</b>	<b>Función Administrativa</b>
Relación (Trinomio procesal, dos partes y un Juez).	Relación (bilateral se da entre la autoridad y el gobernado).
Acción.- se refiere a la provocación, se incita a la autoridad y hay contención entre las partes	Acto.- se da por determinación de la ley, no es provocado, no hay contención
Contención (existe litigio).	Declaración (Acción declarativa del Estado).
Proceso.- cuando hay una contención siempre es proceso.	Procedimientos. formas alternativas distintas a la realizada por el órgano jurisdiccional
Reglas de valoración:  Emite juicios: Inferencias mediatas (integración de los elementos de convicción – pruebas) e inmediatas (indicios).	Reglas de estimación:  Operaciones conceptuadoras – Juicios que se basan en proposiciones (se refiere a la probabilidad).

Respecto al adecuado cumplimiento de sentencias ejecutoriadas tratándose de delitos del fuero federal en el que se haya dictado sentencia condenatoria con pena de tres días a cuatro años de prisión el Código Penal Federal establece que esta puede ser sustituida por beneficios tales como: condena

condicional, tratamiento en libertad, tratamiento en semilibertad y jornadas de trabajo a favor de la comunidad.

La ejecución de dichas sentencias es un procedimiento meramente administrativo, pues se trata de una relación bilateral que se da entre la autoridad y el gobernado, que realiza el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, puesto que la documentación que se le allega a la autoridad administrativa le es enviada una vez que el proceso haya concluido, en el cual existen diversas fallas, ya que como existe un gran rezago en ocasiones la autoridad ejecutora no le hace llegar en tiempo el oficio de obligaciones al sentenciado, motivo por el cual se declara la extinción de la pena o en algunas ocasiones se señala al sentenciado poco tiempo antes del cumplimiento de esta.

Lo preocupante en este caso son los sentenciados internos, ya que en ocasiones ya se acogieron al beneficio y siguen privados de su libertad, siendo que al momento de haberse acogido al sustitutivo penal, mediante el auto de acogimiento la autoridad jurisdiccional ordena su inmediata libertad.

#### **2.2.6 Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Seguridad Pública.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
Secretaría de Desarrollo Social.  
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.  
Secretaría de Energía.  
Secretaría de Economía.  
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.  
Secretaría de la Función Pública.  
Secretaría de Educación Pública.  
Secretaría de Salud.  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.  
Secretaría de la Reforma Agraria.  
Secretaría de Turismo.  
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Este artículo menciona como esta integrado el Poder Ejecutivo de la Unión, el cual cuenta con dieciocho Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, cada una de estas tiene tareas en específico para así lograr un adecuado funcionamiento del despacho administrativo. Puesto que forman parte de la Administración Pública Centralizada y tienen por objeto el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo.

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de 2000 fue importante, puesto que se cambiaron nombres a diversas Secretarías de Estado y fue creada La Secretaría de Seguridad Pública.

Con la reforma, modificación y adición a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se busca lograr una mejor estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal.

### **2.2.7 Artículo 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Artículo 30 Bis. A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;

II. Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal;

III. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;

IV. Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

V. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente;

VI. Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;

VII. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;

VIII. Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;

IX. Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones;

X. Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;

XI. Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva;

XII. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;

XIII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;

XIV. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo;

XV. Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e

incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;

XVI. Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución;

XVII. Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo;

XVIII. Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional;

XIX. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento;

XX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

XXI. Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de

peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;

XXII. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones;

XXIII. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados;

XXIV. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional;

XXV. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; y

XXVI. Promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con aquéllas estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia, y

XXVII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

La Secretaría de Seguridad Pública fue Creada por el Presidente Vicente Fox, surge mediante la reforma número veintidós de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación

el 30 de noviembre de 2000, que le adiciona a esta ley el artículo 30-bis donde se encuentran las facultades de esta nueva Secretaría.

En la iniciativa celebrada el día nueve de noviembre de 2000. Se dio a conocer la necesidad de cambiar la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal, puesto que de ella depende el buen funcionamiento de la consolidación del sistema democrático.

La iniciativa presentada es parte de un proceso integral de reestructuración de la Administración Pública Federal, cuyo contenido debe ir desde la propia reforma estructural, pasando por los procesos de calidad, la mejora en la atención al ciudadano, la reingeniería de los procesos estratégicos y la evaluación y compensación de los resultados.

Se propone crear la Secretaría de Seguridad Pública, a efecto de que el Poder Ejecutivo integre, ordene y ejerza la política criminal federal mediante una sola estructura orgánica, sumando todos los esfuerzos y recursos destinados a atender estas atribuciones, de manera tal que el ejercicio de las mismas se soporte en criterios de atención especializada, profesionalismo, incorporando instrumentos científicos y técnicos idóneos, favoreciendo la prevención del delito sobre la represión y dando prioridad a la participación ciudadana.<sup>33</sup>

Se busca establecer nuevas bases orgánicas para el ejercicio de las funciones que en materia de justicia de menores y penitenciaria tiene encomendadas el Ejecutivo Federal, en el entendido de que las facultades actualmente desempeñadas en estas materias por la Secretaría de Gobernación, pasarán a la Secretaría de Seguridad Pública.

---

<sup>33</sup> Cámara de Diputados, Carpeta No. 57 Bis 2, Iniciativa celebrada el nueve de noviembre de 2000, respecto a la Reforma número 22 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Pág. 2314.

La exposición de motivos establece que la creación de esta nueva Secretaría persigue el objetivo fundamental a que debe aspirar todo gobierno democrático, esto es, garantizar el goce de las libertades fundamentales de todos los habitantes del país.

Para efectos de este trabajo de investigación interesa lo referente a ejecución de las sanciones penales para adultos y las medidas para menores consiste, en efecto, en una actividad que la administración realiza en auxilio de la justicia penal, de ahí la necesidad de apartarla de las interferencias de la actividad política del Ejecutivo y limitarla a la aplicación, individualización y materialización de normas jurídicas y decisiones judiciales.

El veintiuno de noviembre de 2000 se llevo a cabo el debate de dicha reforma, adición y derogación, habiendo 366 votos en pro y nueve en contra. Siendo aprobado en lo general y en lo particular por 366 votos, el proyecto de decreto con las modificaciones aprobadas.

Aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes.

### **2.3 Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.**

El Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal fue creado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, surge mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 12 de marzo de 2007.

Cuyo objeto es preservar la libertad, el orden y la paz públicos; así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas, auxiliar a la

Procuraduría General de la República y a los Poderes de la Unión, prevenir la comisión de delitos, desarrollar la política de seguridad pública del Poder Ejecutivo Federal y proponer su política criminal, administrar el sistema penitenciario federal, y el relativo al tratamiento de menores infractores.

### **2.3.1 Artículo 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.**

Artículo 1. “La Secretaría de Seguridad Pública es la dependencia de la Administración Pública Federal que tiene por objeto preservar la libertad, el orden y la paz públicos; así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas, auxiliar a la Procuraduría General de la República y a los Poderes de la Unión , prevenir la comisión de delitos, desarrollar la política de seguridad pública del Poder Ejecutivo Federal y proponer su política criminal, administrar el sistema penitenciario federal, y el relativo al tratamiento de menores infractores, en los términos de las atribuciones que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes federales, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.”<sup>34</sup>

Este artículo establece las finalidades que persigue la Secretaría de Seguridad Pública como dependencia de la Administración Pública Federal, las cuales están destinadas a preservar el orden y la paz públicos.

### **2.3.2 Artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.**

Artículo 2. Para los efectos de este reglamento, se entenderá por:

---

<sup>34</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n40.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n40.doc). 2007, página 1.

IX. Secretaría, la Secretaría de Seguridad Pública.

Puesto que dicho reglamento regula la organización y funcionamiento de la Secretaría de Seguridad Pública.

### **2.3.3 Artículo 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.**

Artículo 3. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados siguientes:

XXV. Órganos Administrativos Desconcentrados:

c) Prevención y Readaptación Social.

Del citado artículo, únicamente interesa hacer mención de la fracción referente a los Órganos Administrativos Desconcentrados, dentro del cual a Prevención y Readaptación Social, puesto que es este el Órgano encargado de ejecutar las sentencias del fuero federal.

### **2.3.4 Artículo 10 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.**

Artículo 10. Los Subsecretarios, el Oficial Mayor y el Coordinador General de Asuntos Jurídicos, tendrán las siguientes facultades genéricas:

XIII. Coordinar y supervisar en su ámbito de competencia, a los órganos administrativos desconcentrados que les sean adscritos;

De los Organismos Administrativos Desconcentrados, coordinados y supervisados se encuentra prevención y readaptación social.

### **2.3.5 Artículo 13 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.**

Artículo 13. Corresponde a la Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal:

II. Supervisar y evaluar la operación del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social;

V. Verificar la aplicación de políticas y programas para la ejecución de las penas y medidas de seguridad no privativas de la libertad, así como las medidas sustitutivas de la prisión, con pleno respeto a la legislación vigente, a los derechos humanos y a la búsqueda de la readaptación social.

De las facultades de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal establecidas en el artículo 13, como fracciones específicas dignas de consideración se tienen a la segunda y cuarta, ya que estas hacen referencia al órgano en estudio, esto es el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social y hace alusión de la ejecución de las penas y medidas de seguridad no privativas de la libertad, así como las medidas sustitutivas de la prisión, con pleno respeto a la legislación vigente, a los derechos humanos y a la búsqueda de la readaptación social.

### **2.3.6 Artículo 26 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.**

Artículo 26. Corresponde a la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Penitenciario:

I. Supervisar la aplicación del Programa Anual de Capacitación, Adiestramiento y Desarrollo del personal del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social;

II. Proponer lineamientos para los beneficios de tratamiento preliberacional, libertad preparatoria y remisión parcial de la pena, a los internos de los centros federales, sentenciados por delitos del fuero federal, que cumplan con los requisitos fijados por las leyes aplicables, y coordinarse con las entidades federativas y el Distrito Federal para el mismo fin, en lo relativo a internos del fuero común albergados en los centros federales;

III. Determinar los sistemas y procedimientos en materia de reclutamiento, selección, contratación, nombramientos, inducción, remuneraciones, prestaciones, servicios sociales, motivación, capacitación y movimientos del personal, así como de medios y formas de identificación de los servidores públicos del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, con base en los lineamientos emitidos por la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría;

IV. Proponer criterios para el diseño e implementación de programas para la ejecución de sustitutivos penales y condena condicional que dicte la autoridad judicial federal y establezca la legislación aplicable...

De las fracciones contenidas en el aludido artículo las que tienen ingerencia respecto a la ejecución de sustitutivos penales y condena condicional, son las fracciones primera y cuarta, ya que en esta última alude a los programas para la ejecución de sustitutivos penales y condena condicional que dicte la autoridad judicial federal y establezca la legislación aplicable.

### **2.3.7 Artículo 36 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.**

Artículo 36. La Secretaría tendrá los siguientes órganos administrativos desconcentrados:

- I. Policía Federal Preventiva;
- II. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- III. Prevención y Readaptación Social, y
- IV. Consejo de Menores

El Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que las Secretarías de Estado contarán con órganos administrativos desconcentrados con la finalidad de otorgar funciones específicas ayudando con esto a que la administración sea más rápida y flexible y el artículo 36 hace mención que la Secretaría de Seguridad Pública, contara para el mejor despacho de sus funciones con el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

## **2.4 Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.**

El Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, fue creado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Vicente Fox Quesada, surge mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 6 de mayo de 2002.

Cuyo objetivo primordial es la organización y funcionamiento de Prevención y Readaptación Social.

### **2.5.1 Artículo 1 de el Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.**

Artículo 1. “El presente Reglamento tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento de Prevención y Readaptación Social, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, el cual contará con autonomía técnica y operativa en el desarrollo de sus funciones.”<sup>35</sup>

Cuyo objetivo primordial es establecer la organización y funcionamiento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, puesto que la desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.

---

<sup>35</sup> Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, [www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodePath=%2FBEA+Repository%2Fimport%2Fsecretaría](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodePath=%2FBEA+Repository%2Fimport%2Fsecretaría), página 1.

## **2.5.2 Artículo 5 de el Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social**

Artículo 5. El Órgano, para el ejercicio de las funciones que le competen, contara con las unidades administrativas siguientes:

- I. Coordinación General de Prevención y Readaptación social;
- II. Coordinación General de Centros Federales;
- III. Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores;
- IV. Dirección General de Administración;
- V. Dirección General de Ejecución de Sanciones;
- VI. Dirección General de Instituciones Abiertas, Prevención y Readaptación Social;
- VII. Direcciones Generales de los Centros Federales, y
- VIII. Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos.

La Dirección General de Instituciones Abiertas, Prevención y Readaptación Social es la encargada de ejecutar las sentencias del fuero federal, mediante las cuales se hayan concedido sustitutivos de la pena como: tratamiento en libertad, semilibertad, jornadas de trabajo a favor de la comunidad o condena condicional.

### **2.5.3 Artículo 8 de el Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.**

Artículo 8. Para el cumplimiento de las funciones competencia del Órgano, el Comisionado, deberá;

VI. Suscribir los oficios de libertad anticipada, prelibertad o revocación de los beneficios establecidos por las leyes respectivas para internos sentenciados del fuero federal, cubriendo los requisitos y formalidades establecidas por las mismas y las políticas fijadas por el Secretario.

En esta fracción hace referencia a la suscripción de oficios, fijándose para la realización de estos lo establecido por las leyes y las políticas fijadas por el Secretario, siendo que no existen términos para la realización de estos.

El artículo 84 del Código Penal Federal, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2006 establece que una vez llenados los requisitos, la autoridad competente tendrá un plazo no mayor a 30 días hábiles para conceder la libertad preparatoria o en su caso informar al interesado el resultado de su trámite.

De igual manera debería existir un plazo igual para suscripción de los oficios de sustitutivos de la pena y condena condicional, puesto que a algunos sentenciados no se les hace llegar el oficio de obligaciones y en ocasiones extingue la pena, para el caso de los sentenciados internos al momento de acogerse al sustitutivo de la pena se ordena su libertad, obteniendo esta hasta el momento de la suscripción del oficio.

#### **2.5.4 Artículo 11 de el Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.**

Artículo 11. El titular de la Coordinación General de Prevención y Readaptación Social tendrá las funciones siguientes:

IV. Supervisar la aplicación de la normatividad y legislación sobre prevención de conductas delictivas; de ejecución de sentencias y medidas de tratamiento, impuestas por los jueces y tribunales federales, así como los tratamientos de readaptación con base en la educación, el trabajo y la capacitación para el mismo;

IX. Verificar el cumplimiento de las medidas de tratamiento, control, supervisión y vigilancia, dictadas a los sentenciados del fuero federal con motivo del otorgamiento de algún beneficio de libertad anticipada o prelibertad, la modificación de las modalidades de ejecución de la sanción impuesta, así como la concesión por parte de la autoridad judicial, de alguno de los sustitutivos penales o la condena condicional.

El citado artículo menciona las funciones de la Coordinación General de Prevención y Readaptación Social dentro de las cuales las fracciones que interesan son la cuarta y novena, puesto que estas enuncian los temas a tratar que son la ejecución de sentencias, así como la concesión por parte de la autoridad judicial, de alguno de los sustitutivos penales o la condena condicional.

### **2.5.5 Artículo 12 de el Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.**

Artículo 12. El titular de la Coordinación General de Centros Federales, tendrá las siguientes funciones:

XV. Vigilar que el cumplimiento de ejecución de la pena de los internos de los centros federales, sea conforme a la ley y con respeto a los derechos humanos.

Referente a esta fracción es muy importante, pues trata de la ejecución de la pena de los internos de los centros federales siendo conforme a la ley y respetando los derechos humanos, ya que los sentenciados internos son vulnerables a que se violen sus derechos. Motivo por el cual se deben ejecutar las penas cubriendo los requisitos y formalidades necesarios para evitar anomalías.

### **2.5.6 Artículo 16 de el Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.**

Artículo 16. El Titular de la Dirección General de Instituciones Abiertas, Prevención y Readaptación Social tendrá las funciones Siguietes:

III. Supervisar la ejecución de los sustitutivos de la pena de prisión y condena condicional, ejerciendo la orientación, supervisión y vigilancia necesarias sobre las personas que cumplan su sentencia en esta modalidad, y notificar a la autoridad que las dictó sobre el incumplimiento de las condiciones o conclusión de la pena impuesta.

VI. Diseñar e implementar programas para la ejecución de sustitutivos penales y condena condicional que dicte la autoridad judicial federal y establezca la legislación.

VII. Establecer y operar un sistema par la identificación de sentenciados del fuero federal con algún Beneficio de libertad anticipada, prelibertad, sustitutivos penales o condena condicional.

La Dirección General de Instituciones Abiertas, Prevención y Readaptación Social regula sus funciones de acuerdo a lo estipulado en el artículo 16 del Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, cuyas principales funciones, referentes al adecuado cumplimiento respecto a ejecución de sentencias o incidentes mediante los que se hayan concedido sustitutivos de la pena y condena condicional se enlistan en las fracciones tres seis y siete.

El objetivo de la Constitución, las leyes, los reglamentos, los decretos entre otros, es otorgarle mediante estos instrumentos jurídicos, los elementos necesarios para brindarle a la sociedad seguridad, debiendo cumplirse al pie de la letra para así lograr su cometido.

### **Capítulo 3**

## **Análisis del Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social**

### **3.1 De las disposiciones generales.**

El Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, fue creado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Vicente Fox Quesada, surge mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 6 de mayo de 2002.

Cuyo objetivo primordial del citado reglamento, es la organización y funcionamiento de Prevención y Readaptación Social.

El mencionado reglamento se compone de treinta y un artículos, estos se dividen en nueve capítulos de los cuales se hace referencia al capítulo primero de las disposiciones generales, el capítulo segundo de la organización, el capítulo tercero del comisionado, el capítulo cuarto de las coordinaciones y direcciones generales se omiten el capítulo quinto y el capítulo sexto, continúan con el capítulo séptimo de las direcciones generales, el capítulo octavo del órgano interno de control y se mencionan dos capítulos noveno, el primero denominado de los cuerpos consultivos y colegiados y el segundo referente a las suplencias.

El capítulo primero denominado disposiciones generales consta de cuatro artículos, esto es del artículo primero al artículo cuarto, en el mencionado capítulo se da el panorama en general del funcionamiento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, puesto que por disposición se entiende “la acción y efecto de disponer o disponerse. El precepto de una ley o reglamento, deliberación, orden y mandato del superior”.<sup>1</sup>

En el artículo primero, se plantea el objetivo del órgano que es establecer la organización y funcionamiento de Prevención y Readaptación Social, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad

---

<sup>1</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario para juristas, Tomo I, A-I, Segunda edición, Porrúa, México, 2003, Pag. 538.

Pública, el cual contará con autonomía técnica y operativa en el desarrollo de sus funciones.<sup>2</sup>

Cuyo objetivo primordial es establecer la organización y funcionamiento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, puesto que la desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.

La desconcentración como forma de organización administrativa, es de vital importancia, su finalidad es otorgar funciones específicas ayudando con esto a que la administración sea más rápida y flexible, evitando una monstruosa y absorbente burocracia que impide la agilidad y eficacia de su funcionamiento.

La autonomía técnica es la principal característica de los organismos desconcentrados, pues en esta se les asignan solamente reglas de gestión administrativa y financiera diferentes a las aplicadas al organismo central.

El segundo artículo, se compone de dieciséis fracciones en las que se mencionan las Leyes, Reglamentos, Órganos, Servidores Públicos, Instituciones y Centros de Readaptación Social, que guardan relación con el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social para su debido funcionamiento.

El artículo tercero, establece que el Comisionado estará bajo la supervisión del Secretario de Seguridad Pública.

---

<sup>2</sup> Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, [www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodePath=%2FBEA+Repository%2Fimport%2Fsecretaría](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodePath=%2FBEA+Repository%2Fimport%2Fsecretaría), página 1.

El artículo cuarto, se refiere a las formas por las que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social planeará y conducirá sus acciones, conforme a lo establecido en lo dispuesto por los artículos veinticinco y veintiséis del Reglamento Interior, de la Secretaría de Seguridad Pública, así como el Consejo General.

### **3.2 De la organización.**

El segundo capítulo lleva por nombre de la organización consta de dos artículos que son el artículo quinto y el artículo sexto. El referente capítulo trata la forma en que se organizará el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, puesto que toda institución debe contar con una buena organización, esto es contar con un conjunto de personas con los medios adecuados y tener un buen funcionamiento para así poder lograr sus cometidos o fines.

Artículo quinto. El Órgano, para el ejercicio de las funciones que le competen, contara con las unidades administrativas siguientes:

VI. Dirección General de Instituciones Abiertas, Prevención y Readaptación Social.

Dicho artículo se refiere a las unidades administrativas con las que contará el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, para el ejercicio de sus funciones, el cual consta de ocho fracciones, para efectos de este trabajo conviene hacer mención a la fracción sexta que es la Dirección General de Instituciones Abiertas, Prevención y Readaptación Social.

Dicha Dirección es la encargada de ejecutar las sentencias del fuero federal, por delitos que merezcan pena de prisión de 3 días a cuatro años, esto es, llevar a cabo la elaboración de los oficios de obligaciones, mediante

los cuales se hayan concedido ya sea en sentencia o por medio de un incidente de solicitud de beneficio, sustitutivos de la pena tales como Jornadas de trabajo a favor de la comunidad, Tratamiento en libertad, Semilibertad así como la condena condicional.

El sexto artículo, establece que el Órgano se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez para lograr una adecuada administración, ya que todo Órgano de la administración debe cubrir una serie de lineamientos para así lograr sus objetivos, debido a que si faltara alguno de estos, los resultados obtenidos serían ineficaces.

### **3.3 Del comisionado.**

El tercer capítulo denominado del comisionado esta compuesto por dos artículos, los cuales son el artículo séptimo y el artículo octavo. Dicho capítulo alude al titular del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, quien es el funcionario que ocupa el cargo más importante del mencionado Órgano.

El séptimo artículo, menciona en cuatro fracciones los requisitos establecidos a cumplirse para poder ser comisionado y refiere que el secretario es a quien corresponde nombrar y remover al comisionado.

Artículo octavo. Para el cumplimiento de las funciones competencia del Órgano, el Comisionado, deberá;

VI. Suscribir los oficios de libertad anticipada, prelibertad o revocación de los beneficios establecidos por las leyes respectivas para internos sentenciados del fuero federal, cubriendo los requisitos y formalidades establecidas por las mismas y las políticas fijadas por el Secretario.

El mencionado artículo, está compuesto por veinte fracciones en las que describe las funciones que le son competentes al comisionado como titular del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, de las cuales la sexta fracción hace referencia a la suscripción de oficios, fijándose para la realización de estos lo establecido por las leyes y las políticas fijadas por el Secretario, siendo que no existe un debido control para la realización de estos.

Debería existir un plazo, para la suscripción de los oficios de obligaciones de sustitutos de la pena tales como: tratamiento en libertad, semilibertad, jornadas de trabajo a favor de la comunidad o condena condicional, puesto que a algunos sentenciados no se les hace llegar el oficio de obligaciones en un tiempo razonable y en ocasiones se extingue la pena sin tener elaborado el oficio de obligaciones.

Lo preocupante respecto a la tardanza en la elaboración de los citados oficios radica en el caso de los sentenciados internos, ya que al momento de acogerse al sustitutivo de la pena la autoridad jurisdiccional mediante un auto ordena su inmediata libertad, obteniendo esta hasta el momento de la suscripción del oficio.

### **3.4 De las coordinaciones y direcciones generales.**

El capítulo cuarto, hace referencia a las coordinaciones y direcciones generales, dicho capítulo consta de cuatro artículos, que van del artículo noveno al artículo décimo segundo. Las Coordinaciones tienen como finalidad disponer cosas metódicamente, concretar medios, esfuerzos para lograr una acción en común esto es lograr la coordinación.

Se entiende por Dirección General de acuerdo al diccionario jurídico como “cualquiera de las oficinas superiores que dirigen los diferentes ramos en que se divide la pública administración.”<sup>3</sup>

De acuerdo a lo señalado con anterioridad las coordinaciones y direcciones generales son elementos esenciales dentro del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, pues estas son de vital importancia para lograr el debido funcionamiento del citado Órgano.

El noveno artículo, establece que cada una de las coordinaciones y direcciones generales contarán con un titular y los puestos que ocuparán los servidores públicos serán por orden de jerarquía con los cuales se auxiliarán para el funcionamiento del Órgano.

El artículo décimo, divide en diez fracciones las funciones genéricas que tendrán a bien desempeñar los titulares de las coordinaciones y direcciones generales.

El artículo décimo primero. El titular de la Coordinación General de Prevención y Readaptación Social tendrá las funciones siguientes:

IV. Supervisar la aplicación de la normatividad y legislación sobre prevención de conductas delictivas; de ejecución de sentencias y medidas de tratamiento, impuestas por los jueces y tribunales federales, así como los tratamientos de readaptación con base en la educación, el trabajo y la capacitación para el mismo;

IX. Verificar el cumplimiento de las medidas de tratamiento, control, supervisión y vigilancia, dictadas a los sentenciados del fuero federal con motivo del otorgamiento de algún beneficio de libertad anticipada

---

<sup>3</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Op cit, Pág. 531.

o prelibertad, la modificación de las modalidades de ejecución de la sanción impuesta, así como la concesión por parte de la autoridad judicial, de alguno de los sustitutivos penales o la condena condicional.

El citado artículo se compone de diecisiete fracciones, en las cuales menciona las funciones a desempeñar por la Coordinación General de Prevención y Readaptación Social, dentro de estas fracciones interesa hacer referencia a la cuarta y novena, puesto que estas enuncian los temas a tratar que son la ejecución de sentencias del fuero federal, así como la concesión por parte de la autoridad jurisdiccional, de alguno de los sustitutivos penales como son: jornadas de trabajo a favor de la comunidad, tratamiento en libertad, tratamiento en semilibertad o la condena condicional.

Artículo décimo segundo. El titular de la Coordinación General de Centros Federales, tendrá las siguientes funciones:

XV. Vigilar que el cumplimiento de ejecución de la pena de los internos de los centros federales, sea conforme a la ley y con respeto a los derechos humanos.

El citado artículo divide en veintisiete fracciones que describen las funciones del titular de la Coordinación General de Centros Federales, dentro de dichas funciones es conveniente mencionar la fracción décimo quinta, pues trata de la ejecución de la pena de los internos de los centros federales siendo esta conforme a la ley y respetando los derechos humanos, ya que los sentenciados internos son vulnerables a que se violen sus derechos. Motivo por el cual la ejecución de las penas deberá ser cubriendo los requisitos y formalidades necesarios para evitar anomalías.

### **3.5 De las direcciones generales.**

El capítulo séptimo denominado de las direcciones generales se integra por seis artículos que son del artículo décimo tercero al artículo décimo octavo, en los cuales alude a las diversas funciones que tendrán a bien desempeñar los titulares de las distintas direcciones generales con las que cuenta el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, en los mencionados artículos se especifican las actividades a realizar por cada una de estas.

El artículo décimo tercero, se divide en veintidós fracciones dentro de estas, especifica las funciones a desempeñar por el titular de la dirección general de prevención y tratamiento de menores.

El artículo décimo cuarto, refiere las veintiséis funciones a realizar por el titular de la dirección general de administración.

El décimo quinto artículo, se compone de veintidós fracciones en las que establece las funciones que tendrá el titular de la dirección general de ejecución de sanciones.

Artículo décimo sexto. El Titular de la Dirección General de Instituciones Abiertas, Prevención y Readaptación Social tendrá las funciones Siguiendo:

III. Supervisar la ejecución de los sustitutos de la pena de prisión y condena condicional, ejerciendo la orientación, supervisión y vigilancia necesarias sobre las personas que cumplan su sentencia en esta modalidad, y notificar a la autoridad que las dictó sobre el incumplimiento de las condiciones o conclusión de la pena impuesta.

VI. Diseñar e implementar programas para la ejecución de sustitutivos penales y condena condicional que dicte la autoridad judicial federal y establezca la legislación.

VII. Establecer y operar un sistema par la identificación de sentenciados del fuero federal con algún Beneficio de libertad anticipada, prelibertad, sustitutivos penales o condena condicional.

El citado artículo describe en dieciocho fracciones las funciones a desempeñar por el titular de la Dirección General de Instituciones Abiertas, Prevención y Readaptación Social, las funciones referentes al presente trabajo, son las aludidas al adecuado cumplimiento respecto a ejecución de sentencias en los que se hayan concedido sustitutivos de la pena o condena condicional, se encuentran enlistadas en las fracciones tres seis y siete.

Para lograr resultados, en la ejecución de sentencias en los que se hayan concedido sustitutivos de la pena o condena condicional, se debe actuar de manera organizada y contar con el personal que tenga los conocimientos necesarios, para así llevar a cabo las funciones de manera adecuada evitando con esto anomalías y rezagos en la elaboración de oficios de obligaciones.

El artículo décimo séptimo, establece las funciones a realizar por los titulares de los centros federales, el mencionado artículo se divide en tres incisos y estos a su vez en fracciones señalando en estas las funciones a desempeñar dependiendo al centro federal correspondiente.

El inciso A) consta de dieciséis fracciones estableciendo en estas las funciones a realizar por los titulares de los Centros Federales de Readaptación Social.

El inciso B) compuesto por veinte fracciones, mencionando en cada una de ellas las funciones que deberá desempeñar el titular de la Colonia Penal Federal “Islas Marías”.

Y por último el inciso C) refiere en las dieciséis fracciones en que se componen las funciones del titular del Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial “Ciudad Ayala”.

El artículo décimo octavo, consta de dieciocho fracciones en las cuales establece las funciones del titular de la unidad de asuntos legales y derechos humanos, así mismo refiere que en ciertas funciones podrá someter a consideración y solicitar el apoyo de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, en los casos que estime procedente, de acuerdo a la naturaleza e importancia de los mismos.

### **3.6 Del órgano interno de control.**

El capítulo noveno trata sobre el órgano interno de control, el cual esta compuesto por tres artículos, esto es del artículo décimo noveno al artículo vigésimo primero.

El artículo décimo noveno, establece que el contralor interno, titular del órgano interno de control será designado conforme a lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así mismo menciona los servidores públicos de los que se auxiliará para el ejercicio de sus funciones que son los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades.

El vigésimo artículo, establece el ordenamiento jurídico por el que se registrarán los servidores públicos mencionados en el artículo décimo noveno, dichos ordenamientos son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de

los Servidores Públicos y el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El artículo vigésimo primero, menciona que el contralor interno y los titulares de las áreas de auditoria, quejas y responsabilidades deberán contar con el apoyo de los servidores públicos del órgano para así lograr el debido cumplimiento de sus atribuciones.

### **3.7 De los cuerpos consultivos y colegiados.**

El capítulo noveno trata sobre los cuerpos consultivos y colegiados dicho capítulo se integra por siete artículos que van del artículo vigésimo segundo al artículo vigésimo octavo.

El cuerpo consultivo es el órgano técnico de consulta y el cuerpo colegiado es el constituido por individuos que resulten por votación los negocios, y cuyos acuerdos obligan a quien corresponde, según el caso.<sup>4</sup>

El vigésimo segundo artículo, menciona que el consejo general de política penitenciaria y de tratamiento de menores llevará a cabo la planeación y evaluación de la prevención y readaptación social materia del órgano, conforme a lo establecido por este reglamento.

Así mismo establece que los servidores públicos participantes no tendrán remuneración alguna a excepción de las unidades de apoyo y personal ajeno siempre y cuando así se establezca.

El vigésimo tercer artículo, refiere como esta integrado el consejo general de política penitenciaria y de tratamiento de menores, para poder llevar a cabo sesiones, el cual se integra por un consejero presidente, un consejero vicepresidente, cinco consejeros vocales, y un secretario

---

<sup>4</sup> Ibid, Pág. 422

técnico, así mismo menciona que se podrá invitar a personas con experiencia y reconocido prestigio, de igual manera a especialistas académicos, de investigación, agrupaciones de los sectores social y privado relacionados con la materia.

El vigésimo cuarto artículo, señala que las sesiones del consejo general serán cada mes de forma ordinaria y de manera extraordinaria cuando resulte necesario, la función del secretario técnico será elaborar las convocatorias a propuesta del consejero presidente con anticipación de cinco días y dichas convocatorias deberán adjuntar la orden del día y la información de los asuntos a tratar.

Para poder sesionar se deberá contar con la presencia del consejero presidente y las dos terceras partes de los integrantes, los acuerdos serán por mayoría de votos en caso de empate el consejero presidente, o su suplente tendrá el voto de calidad

El vigésimo quinto artículo, esta integrado por seis fracciones en las cuales establece las funciones a realizar por el consejo general de política penitenciaria y de tratamiento de menores.

El vigésimo sexto artículo, establece que la comisión dictaminadora del cuerpo consultivo del órgano es el encargado de otorgar mediante una opinión técnico-jurídica alguno de los beneficios de libertad anticipada y prelibertad o su revocación.

El vigésimo séptimo artículo, señala quienes integraran la comisión dictaminadora y los cargos a desempeñar por cada uno de estos, así mismo establece que la integración específica y operación se establecerá en el manual aprobado por el Comisionado.

El vigésimo octavo artículo, menciona el ordenamiento jurídico por el que se regirán los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

### **3.8 De las suplencias.**

Como se mencionó con anterioridad el reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, hace mención de dos capítulos noveno, este es el segundo y último capítulo de dicho reglamento que lleva por nombre de las suplencias, el cual se integra por tres artículos esto es del artículo vigésimo noveno al artículo trigésimo primero.

El mencionado capítulo establece la forma en la que los servidores públicos serán suplidos en su ausencia o a falta de titular de acuerdo a la jerarquía esto es el nivel inmediato inferior, por suplencia se entiende suplir una persona a otra, ponerse en lugar de otro para hacer sus veces, en este caso la suplencia sería respecto al desempeño de las actividades.

Al establecer el régimen de suplencias, sigue el principio de que el superior ha de ser reemplazado por el inmediato inferior. Cuando existe más de un funcionario del mismo nivel, se prevé cuál de ellos debe realizar dicha suplencia.

El vigésimo noveno artículo, señala quienes podrán suplir el cargo del Comisionado por ausencia en primera instancia será suplido por los coordinadores generales de prevención y readaptación social y de centros federales y a falta de estos por el director general de ejecución de sanciones.

El trigésimo artículo, establece la suplencias para el caso de que alguna de la coordinaciones generales se encuentre sin titular por falta de designación, las funciones serán realizadas por otro coordinador general en caso de no ser posible, las llevara a cabo el director general de ejecución de sanciones.

El trigésimo primer artículo, es el último del multicitado reglamento y menciona la forma en que se suplirán los titulares por ausencia, los cuales serán suplidos por los servidores públicos de los puestos de nivel inmediato inferior que de ellos dependan y tengan conocimientos de las asuntos de su competencia.

Por último el multicitado reglamento hace referencia a los artículos transitorios, mencionando que dicho ordenamiento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es siguiendo las formalidades de los requisitos de los reglamentos.

El Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. Establece en diversos artículos lo referente a la ejecución de sustitutivos de la pena de prisión y condena condicional, pero no sólo deben estar escritos pues deben hacerse cumplir, porque de nada sirven si no se hacen efectivos es como si no existieran.

Para lograr resultados efectivos, se debe actuar de manera organizada y contar con el personal que tenga los conocimientos necesarios, para así lograr llevar a cabo la ejecución de sentencias del fuero federal en las que se hayan concedido sustitutivos de la pena o condena condicional de manera adecuada y evitar anomalías y rezagos en la elaboración de oficios de obligaciones.

**Capítulo 4**  
**Propuesta de modificación de las funciones**  
**administrativas del Órgano Administrativo desconcentrado**  
**Prevención y Readaptación Social**

#### **4.1 De la facultad discrecional del comisionado de acuerdo al Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.**

Para llevar acabo la actividad del Estado, la administración pública cuenta con órganos en los cuales se divide el trabajo, dichos órganos se encuentran debidamente ordenados para así lograr la finalidad del Estado, a su vez cuenta con funcionarios y empleados de la administración pública quienes son los encargados de darle vida y funcionamiento a los mencionados órganos y así poder realizar los servicios públicos que presta el Estado a la sociedad.

La ley y la doctrina aluden a diversas denominaciones para referirse a las personas que trabajan al servicio del Estado como lo son: servidor público, funcionario administrativo, funcionario público, empleado de la administración pública o simplemente funcionario, sea el nombre que se le dé, de alguna u otra manera como se mencionó laboran al servicio del Estado, cuyo objetivo primordial es lograr el adecuado funcionamiento para así llegar a su cometido o fin.

El autor Rafael de Pina da el siguiente concepto de funcionario en sus diferentes acepciones, que a la letra dicen:

Funcionario. Persona afecta, con carácter permanente, como profesional, a un servicio del Estado, del Municipio o de cualquier corporación de carácter público. Quien ejerce cualquier función pública como titular de un cargo representativo; gubernativo o político.

Funcionario administrativo. Funcionario público cuya actividad se desarrolla dentro de la esfera del poder ejecutivo mediante la realización de actos de administración.

Funcionario público. Persona que, por disposición inmediata de la ley por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de una función pública.<sup>1</sup>

Para efectos de este trabajo de investigación, se le denominará funcionario a la persona que trabaja para la administración pública federal, teniendo una gran responsabilidad a su cargo, puesto que desempeñará diversas actividades públicas y estas deben llevarse acabo sujetándose a lo establecido por la ley.

Una vez especificado el papel tan importante que desempeña el funcionario, como lo señala el autor Jorge Olivera Toro, “a través de los funcionarios, la administración pública se hace pensamiento, voluntad y actividad”,<sup>2</sup> pues debido a su colaboración se logra dar funcionamiento a los servicios públicos que demanda la sociedad.

El Comisionado como titular del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, es el funcionario jerárquicamente hablando de mayor importancia, pues es quien encabeza dicho Órgano Desconcentrado, teniendo a su cargo la organización y funcionamiento de Prevención y Readaptación Social, motivo por el cual debe contar con personal con amplios conocimientos y estar debidamente capacitados, para así lograr dar un adecuado servicio a la ciudadanía.

---

<sup>1</sup> PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, Trigésimo cuarta edición, Porrúa, México, 2005 Pág. 296.

<sup>2</sup> OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Séptima edición, Porrúa, México, 1997, Pág. 325.

El capítulo tercero denominado del Comisionado, del Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, regula en dos artículos los cuales son: el artículo séptimo y el artículo octavo lo referente al Comisionado.

Estableciendo en el Artículo séptimo los requisitos a cumplir para ser comisionado y a la letra dice:

Artículo séptimo. Corresponde al Secretario nombrar y remover libremente al Comisionado. Para ser Comisionado deberán cumplirse los requisitos siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano;
- II. Tener cuando menos 30 años cumplidos al día de la designación;
- III. Ser de notoria buena conducta, no estar sujeto a proceso penal ni haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso, y
- IV. Contar con título y cédula profesionales de licenciatura o superior.

En el octavo artículo, se establecen las funciones a desempeñar por el Comisionado como titular del Órgano y a continuación se transcribe:

Artículo octavo. Para el cumplimiento de las funciones competencia del Órgano, el Comisionado, deberá:

- I. Acordar con el secretario los asuntos de su competencia e informarle del avance y resultado de los mismos.

II. Organizar y administrar los establecimientos dependientes de la Federación, para la detención de personas procesadas, la ejecución de sentencias y la aplicación de tratamientos de readaptación social, así como los centros de tratamiento de menores infractores, atendiendo a la seguridad de la sociedad y a las características de los internos;

III. Autorizar el ingreso y egreso de internos a los centros federales y de menores a los Centros de Diagnóstico y Tratamiento, así como el traslado de internos del fuero federal dentro y entre entidades federativas y el Distrito Federal;

IV. Constituir y establecer la integración y las atribuciones de los comités técnicos para el adecuado funcionamiento y debido cumplimiento de las atribuciones del Órgano;

V. Coordinar la elaboración, instrumentación y ejecución del Programa Nacional Penitenciario y de Tratamiento de Menores Infractores, así como los demás programas y proyectos del ámbito de su competencia, para la aprobación del Secretario;

**VI. Suscribir los oficios de libertad anticipada, prelibertad o revocación de los beneficios establecidos por las leyes respectivas para internos sentenciados del fuero federal, cubriendo los requisitos y formalidades establecidas por las mismas y las políticas fijadas por el Secretario;**

VII. Suscribir los contratos, convenios, anexos técnicos y reglas de operación, así como los documentos que impliquen actos de administración y de ejercicio del presupuesto, en estricto apego a las disposiciones legales aplicables, al acuerdo de delegación de facultades

que, en su caso, suscriba el secretario, a las autorizaciones de los Comités respectivos y a las políticas emanadas de la Oficialía Mayor de la Secretaría;

VIII. Ordenar la práctica de visitas de control y verificación, inspección, supervisión y vigilancia a los centros federales, a los centros de diagnóstico y tratamiento y demás unidades administrativas del Órgano, para cumplir con las funciones asignadas, y a los internos del fuero federal en los centros penitenciarios locales, en apego a los convenios establecidos con las entidades federativas y del Distrito Federal o acuerdos con las autoridades penitenciarias;

IX. Someter a la consideración del Secretario la expedición, modificación o actualización de los reglamentos y manuales que sean necesarios para el ejercicio de las atribuciones inherentes al Órgano, previa opinión y dictamen de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos o de la Oficialía Mayor de la Secretaría, según sea el caso;

X. Instrumentar la política penitenciaria a nivel nacional establecida por el Secretario y proponer su observancia por parte de las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios a través del Programa Nacional Penitenciario y de Tratamiento de Menores Infractores;

XI. Apoyar a la participación de las entidades federativas y del Distrito Federal en la implementación de programas educativos y culturales, así como de producción laboral penitenciaria, con retribución económica justa a internos del fuero federal, en los términos de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados;

XII. Atender las observancias del órgano interno de control en la Secretaría, así como también las peticiones y recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto a los centros federales y centros de readaptación social de las entidades federativas, con relación al tratamiento técnico integral, ejecución de sanciones y programas para la readaptación social de los internos del fuero federal;

XIII. Proponer al Secretario, para su autorización, la estructura orgánica y funcional de las unidades administrativas del Órgano, así como aprobar la contratación y adscripción del personal del Órgano y su remoción;

XIV. Coordinar acciones con los titulares de las unidades administrativas y de otros órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, para el eficaz despacho de los asuntos a su cargo;

XV. Expedir certificaciones de los documentos que obren en los archivos a su cargo;

XVI. Establecer los lineamientos para operar los programas de administración, formación, actualización y profesionalización del personal penitenciario;

XVII. Promover la homologación del sistema penitenciario en el país, e impulsar la adopción de las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados por parte de las entidades federativas y del Distrito Federal;

XVIII. Aplicar, en los términos de la ley de la materia, las medidas de orientación, protección y tratamiento, externo o interno, a los menores infractores;

XIX. Vigilar, en el ámbito de su competencia, la debida procuración de justicia de menores infractores y la prevención general y especial a efecto de evitar la comisión de infracciones, y

XX. Las demás que le confieran otras disposiciones legales aplicables o el Secretario.

Los citados artículos resultan insuficientes, pues únicamente aluden a los requisitos a cumplir para ser comisionado y las funciones a desempeñar por él, dejando a su consideración lo que no se encuentra regulado, contando con una gran facultad discrecional para su actuación como titular del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

A continuación se da una definición de facultad discrecional para así lograr entender las facultades tan amplias otorgadas a las autoridades administrativas, así mismo se transcribe, la jurisprudencia con el objetivo de hacer una distinción entre la facultad discrecional y el arbitrio, la tesis aislada respecto a las diferencias existentes entre la facultad discrecional y la reglada para evitar confusiones de los distintos tipos de facultades y por último la tesis aislada sobre las obligaciones que debe cumplir la autoridad, cuando actúa en ejercicio de facultades discrecionales.

Se dará por separado la definición de facultad y del término discrecional para finalmente dar la definición de facultad discrecional.

“Facultad. Aptitud, potencia física o moral, derecho, poder para hacer algo”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Tomo I, A-I, Diccionario para Juristas, Segunda edición, Porrúa México, 2003, Pág. 671.

“Discrecional. Resolución de un órgano administrativo dada en el ejercicio de la potestad de esa naturaleza”.<sup>4</sup>

Facultad discrecional. Derecho de libre apreciación que se otorga por ley a las autoridades administrativas, sobre el contenido de sus actos o de sus acciones.<sup>5</sup>

**Registro No. 256378**

**Localización:**

Séptima Época

Instancia Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Seminario Judicial de la Federación

Sexta Parte

Página: 145

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

#### FACULTADES DISCRECIONALES Y ARBITRIO. DISTINCIÓN.

No se deben confundir las facultades discrecionales con el uso del arbitrio que la ley concede a las autoridades en determinadas condiciones. Cuando la ley señala ciertas penas para determinadas infracciones, y da un límite inferior y uno superior, la autoridad que deba aplicar la pena tendrá que usar de su arbitrio, y deberá razonarlo adecuadamente, respetando los hechos pertinentes, los lineamientos legales y las reglas de la lógica. Pero dada la infracción, la autoridad estará legalmente obligada a imponer la pena. En cambio, se trata de facultades discrecionales cuando la norma legal prevé una hipótesis de hecho, a la que la autoridad pueda aplicar o no, la

---

<sup>4</sup> PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, Op cit, Págs. 250 y 251

<sup>5</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Op cit, Pág. 671

consecuencia legal prevista en la propia norma. Es decir no basta que se satisfaga la hipótesis para que legalmente se deba aplicar la consecuencia, sino que ésta queda a la discreción de la autoridad.

## PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Época, Sexta Parte:

Volumen 36, página 109. Amparo directo 529/69. Francisco Pacheco Hernández. 30 de marzo de 1971. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Volumen 36, página 109. Amparo directo 333/70. Ramón García Manzano. 30 de marzo de 1971. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 36, página 109. Amparo directo 337/70. Gas y Servicio, S.A. 5 de julio de 1971. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Volumen 41, página 51. Amparo directo 573/70. Anderson Clayton & Co. 2 de mayo de 1972. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Volumen 42, página 69. Revisión fiscal 389/70. Super Mercados, S.A. 20 de junio de 1972. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Nota: En el informe de 1972, la tesis aparece bajo el rubro “FACULTADES DISCRECIONALES Y ARBITRIO”.

**Genealogía:**

Informe 1972, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página 29.

**Registro No.** 184888

**Localización:**

Novena Época

Instancia Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVII, Febrero de 2003

Página: 1063

Tesis: XIV.2º44 K

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS. DIFERENCIAS.**

Para determinar si la autoridad goza de facultades discrecionales o regladas debe atenderse al contenido de la norma legal que las confiere. Si ésta prevé una hipótesis de hecho ante la cual la autoridad puede aplicar o no la consecuencia de derecho prevista en la misma, según su prudente arbitrio, debe afirmarse que la autoridad goza de facultades discrecionales. Empero, cuando la autoridad se encuentra vinculada por el dispositivo de la ley a actuar en cierto sentido sin que exista la posibilidad de determinar libremente el contenido de su posible actuación, debe concluirse que la autoridad no goza de facultades discrecionales sino regladas.

## SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 191/2002. Joaquín Pacheco Medina. 31 de mayo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Gabriel García Lanz, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Leticia Evelyn Córdova Cevallos.

**Registro No.** 221682

**Localización:**

Octava Época

Instancia Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Seminario Judicial de la Federación

VIII, octubre de 1991

Página: 181

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

### FACULTADES DISCRECIONALES, OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR LA AUTORIDAD, CUANDO ACTUA EN EJERCICIO DE.

Cuando la autoridad administrativa actúa en ejercicio de facultades discrecionales y tiene una libertad más amplia de decisión, esto no le otorga una potestad ilimitada, debiendo en todo caso la autoridad, dentro de una sana administración, sujetarse en sus actos autoritarios a determinados principios o límites como son, la razonabilidad que sólo puede estar basada en una adecuada fundamentación del derecho que la sustenta, así como en una motivación, aún mayor que el acto reglado, que tiene por objeto poner de manifiesto su juridicidad; asimismo, debe estar apoyado o tener en cuenta

hechos ciertos, acreditados en el expediente relativo, o públicos o notorios y, finalmente, ser proporcional entre el medio empleado y el objeto a lograr.

#### CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 121/91. Justo Ortega Ezquerro. 13 de junio de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Fernando A. Ortiz Cruz.

Respecto a las facultades discrecionales otorgadas a autoridades administrativas el autor Luis Rivera Montes de Oca apunta, "...las amplias facultades discrecionales de las autoridades administrativas que hoy conducen el sistema penitenciario, transformaron la naturaleza jurídica de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, y crearon el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social con una superestructura orgánica y con impresionantes atribuciones de todas sus dependencias que aumentan poderosamente las facultades discrecionales..."<sup>6</sup>

Lamentablemente el Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social resulta insuficiente, pues únicamente regula en dos artículos lo referente al titular del Órgano que es el Comisionado, dejando a su consideración llevar acabo funciones que no se encuentran reguladas, debido al otorgamiento hecho por ley a las autoridades administrativas, sobre el contenido de sus actos o acciones, esto es la facultad discrecional.

---

<sup>6</sup> RIVERA MONTES DE OCA, Luis, Juez de Ejecución de Penas, La Reforma Penitenciaria Mexicana del siglo XXI, Porrúa, México, 2003, Pág. XX

Debe existir un límite en el actuar de la autoridad administrativa ya que su actividad se justifica debido a las amplias facultades discrecionales de las cuales goza, motivo por el cual no existe un adecuado funcionamiento en la ejecución de sentencias del fuero federal respecto a delitos cuya pena de prisión no exceda de cuatro años, y la autoridad jurisdiccional haya concedido al sentenciado sustitutivos de la pena tales como: trabajo a favor de la comunidad, semilibertad y tratamiento en libertad o condena condicional, existiendo un gran rezago de soportes, esto es, la documentación completa integrada por: sentencia, ejecutoria de sentencia o segunda instancia, amparo en caso de que lo hubiere y el auto de acogimiento o el incidente mediante el cual se le haya concedido el sustitutivo de la pena al sentenciado.

Dejando en estado de indefensión a los sentenciados internos, pues estos obtienen su libertad al momento de la elaboración del oficio de obligaciones y dichos oficios en ocasiones tardan meses en realizarse dejando privados de la libertad a los sentenciados, el tiempo que puede ser días, semanas o meses en el que se elabora el oficio de obligaciones, siendo que al momento de acogerse al sustitutivo de la pena, la autoridad jurisdiccional mediante el auto de acogimiento ordena su inmediata libertad, lo cual resulta desesperante tanto para el sentenciado como para los familiares, pues su libertad esta a consideración de la autoridad administrativa.

Debido a que si el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, mediante la Dirección General de Instituciones Abiertas, Prevención y Readaptación Social, que es la encargada de elaborar los oficios de obligaciones no realiza los mencionados oficios, los sentenciados internos que ya se acogieron al beneficio no podrán obtener su libertad.

## **4.2 Necesidad de modificación de las funciones administrativas del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.**

Se parte de la actividad del Estado, ya que es en ésta donde se llevan acabo las diversas funciones que éste desempeña, para así llevar a cabo sus fines, metas o cometidos, dentro de los que más destacan es el otorgar distintos servicios públicos para beneficio de la sociedad.

La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar -jurídicas, materiales y técnicas-, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal, local y municipal.

Las actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley, las actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las actividades, son las acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos, prácticos, instrumentales y científicos, necesarios para el ejercicio de una determinada actividad que capacitan al hombre para mejorar su bienestar.<sup>7</sup>

El Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le vienen asignando. El Estado existe para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas... El fin es la finalidad del Estado, en efecto, lo que da unidad a gobernantes y gobernados. Es la idea subjetiva de

---

<sup>7</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer curso, Trigésima cuarta edición, Porrúa, México 2003, Pág. 19.

un bien superior, que no pueden realizar las comunidades menores, la que aglutina las voluntades de los miembros de la sociedad para constituirse en Estado, y es ella también la que determina la competencia de sus órganos y la orientación decisiva de todas sus funciones.<sup>8</sup>

La actividad del Estado, es decir, lo que el Estado debe hacer, se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar. La exigencia lógica del Estado se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza.

El Estado no debe tener otros fines que los de la sociedad, aunque ciertos fines forman tareas u operaciones técnicas de su actividad para facilitar o preparar el cumplimiento de los fines que se llevan a cabo en forma exclusiva o de facultades concurrentes con los particulares. No se refiere a todos los fines sociales sino a los fines objetivos del Estado.<sup>9</sup>

El Estado no sólo se dedica al ámbito administrativo, pues su actividad es tan amplia que de igual manera interviene tanto en cuestiones económicas como en políticas y es mediante los órganos que se encuentran debidamente organizados, que los funcionarios y empleados públicos y los propios particulares, desarrollan la actividad del Estado y consigu poder satisfacer las necesidades de la sociedad.

El término función es importante en el ámbito administrativo, pues es mediante esta acción que el Estado desempeña sus actividades para poder lograr sus fines.

---

<sup>8</sup> Ibid, Pág. 22

<sup>9</sup> Ibid, Pág. 23

Para tener un panorama del significado del término función a continuación se transcribe el concepto.

Concepto de Función. ... Acción y ejercicio de un empleo, oficio o facultad. Acto público al que acude mucha gente. Funciones públicas ejercicio de actividades pertenecientes al Estado.<sup>10</sup>

El concepto de función, la etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto: proviene de fungere, que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de finire, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública.

Estos medios jurídicos son procedimientos de técnica jurídica encaminada a desarrollar los principios generales. Bonnard dice: “que las funciones del Estado son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones. Del mismo modo como las personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión, el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir sus fines”. La función es actividad dirigida a un fin concreto y determinado.<sup>11</sup>

El Estado para poder lograr sus fines los desempeña mediante diversas funciones, de las cuales las primordiales se encuentran reguladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 49 el cual establece. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

---

<sup>10</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Tomo I, A-I, Diccionario para Juristas, Segunda edición, Porrúa, México, 2003, Pág. 715.

<sup>11</sup> SERRA ROJAS, Andrés, op, cit, Pág. 39

Como se mencionó con anterioridad el Estado desempeña una gran variedad de funciones para así lograr su fin, y las realiza mediante la actividad legislativa, la actividad jurisdiccional y la actividad administrativa de las que a continuación se dará una breve explicación, de la función a desempeñar por cada una de las actividades mencionadas y así lograr su objetivo.

Puesto que el Estado no podría funcionar de manera adecuada si faltara alguno de los poderes, ya que cada uno de ellos lleva a cabo funciones en específico que le serían imposibles de realizar por la organización material y humana de cada uno de estos, pues resultaría inadecuado que el poder legislativo lleve a cabo la impartición de justicia, puesto que los legisladores no tienen los conocimientos jurídicos necesarios para llevar el control de la impartición de justicia.

Por su parte el Doctor Andrés Serra Rojas menciona en su obra “las funciones que realiza el Estado corresponden a las funciones de una comunidad, si tomamos en cuenta que toda organización política se justifica por la forma como atiende a las grandes necesidades colectivas. Es necesario, por consiguiente, estudiar la actividad del estado, descompuesta en sus tres principales funciones: la Legislativa, la ejecutiva y la Jurisdiccional.”<sup>12</sup>

La función legislativa es una actividad creadora del derecho objetivo del estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política.

El derecho legislativo o derecho parlamentario es la disciplina que regula esta importante función del Estado. Hay un método, una competencia y una técnica para legislar.

---

<sup>12</sup> Ibid, Pág. 42

La función legislativa es la función que encomienda formalmente al Poder Legislativo Federal. Sólo por excepción y con expresa indicación constitucional, pueden los otros poderes realizar actos legislativos o situaciones quasi-legislativas. Las Legislaturas de los Estados legislan en las esferas de su competencia.<sup>13</sup>

La función Jurisdiccional. El Estado crea la organización como una necesidad ineludible de orden, armonía y estabilización del orden jurídico, de lo contrario la organización social sería caótica.

La función jurisdiccional corresponde al tercer grupo de actividades del Estado autonomías funcionales y se manifiesta en su acto fundamental que es la sentencia, al igual que la ley corresponde a la función legislativa y la decisión a la administrativa.

La función ejecutiva se desenvuelve en dos ramas importantes: a) La función ejecutiva en sentido estricto y se relaciona con las actividades administrativas del Estado; y b) La función jurisdiccional resuelve los asuntos controvertidos que se suscitan por la aplicación de las leyes, y es también una actividad ejecutiva que se diferencia por su naturaleza, motivo y finalidad. La expresión jurisdicción viene del latín, *jurisdictio*, que significa “decir del derecho”.

La función jurisdiccional es la función que normalmente se encarga al Poder Judicial y se define como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Ibid, Pág. 43.

<sup>14</sup> Ibid, Pág. 53.

La función administrativa es 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.

La importante actividad que corresponde a la función administrativa es encauzada por el derecho administrativo, que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas con dicha función, que corresponden normalmente al Poder Ejecutivo Federal.<sup>15</sup>

Una vez señaladas las funciones a realizar de cada uno de los Poderes de la Unión se desprende el papel tan importante que desempeñan, pues se combinan las actividades para lograr un adecuado funcionamiento.

Para el tema a tratar únicamente conviene hacer alusión a la función administrativa, debido a que es ésta la que desempeñan los funcionarios que laboran en el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

Resulta necesario modificar las funciones administrativas realizadas por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, respecto a la ejecución de sentencias del fuero federal en el cual se haya dictado sentencia condenatoria con pena de tres días a cuatro años de prisión y el Juez de Distrito haya concedido algún sustitutivo de la pena

---

<sup>15</sup> Ibid, Pág. 67

tales como: tratamiento en libertad, tratamiento en semilibertad, jornadas de trabajo a favor de la comunidad o condena condicional.

Debido a la tardanza en la elaboración de los oficios de obligaciones, los más afectados son los sentenciados internos, ya que estos no pueden obtener su libertad hasta el momento en que la autoridad ejecutora haga del conocimiento que ya realizó el citado oficio, motivo por el cual es una necesidad modificar las funciones administrativas, debiendo dejar de existir este tipo de anomalías

Para tener presente la importancia de lo que es una necesidad se transcribe el concepto. Necesidad. Impulso irresistible que hace que las causas obren infaliblemente en cierto sentido. Todo aquello a lo cual es imposible sustraerse, faltar o resistir / falta de las cosas que son menester para conservar la vida.<sup>16</sup>

Como se desprende del concepto la necesidad se origina por la falta de algo que es importante para poder lograr realizar alguna actividad y si no se tiene no se pueden tener buenos resultados, y este es el caso pues falta ponerle orden a la ejecución de sentencias del fuero federal, ya que por falta de éste se realizan los oficios de obligaciones con irregularidades o en ocasiones no se realizan a tiempo y se extingue la pena o en ocasiones debido a la tardanza se realiza el oficio de obligaciones y se declara la extinción de la pena al mismo tiempo teniendo problemas, siendo que primero se tiene que elaborar el oficio de obligaciones y una vez que el sentenciado cumpla con éste se declara la extinción de la pena.

---

<sup>16</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Tomo II J-Z, Diccionario para Juristas, Segunda edición, Porrúa, México 2003, Pág. 1042.

Debido a la discrecionalidad con la que la autoridad administrativa lleva a cabo sus actividades, pues su actuar afecta a la ejecución de la pena, el autor Luis Rivera Montes de Oca quien a ocupado cargos tan importantes como: Subdirector General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de Justicia del Estado de México, Director General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación. De lo que se desprende que tiene amplios conocimientos sobre el tema.

En su obra titulada Juez de Ejecución de Penas, La Reforma Penitenciaria Mexicana del Siglo XXI. Propone crear la figura del Juez de Ejecución de Penas, señalando lo siguiente “Muchos especialistas consideran un riesgo la presencia de una autoridad judicial con facultades para vigilar y hacer cumplir la sentencia de los internos, porque sustituye a la autoridad administrativa que las leyes vigentes, la tradición y la costumbre han forjado en México; esto debe ser analizado cuidadosamente, porque la función del juez es independiente de los aspectos de dirección, organización, control, vigilancia, trabajo, educación, deporte, recreación y todas las tareas que permitan el logro efectivo de la readaptación para y hacia el sentenciado”.<sup>17</sup>

Lo señalado establece que el juez de ejecución de penas únicamente tendrá injerencia en cuestiones jurisdiccionales, evitando intervenir en cuestiones administrativas, pues sólo se remitirá a vigilar y hacer cumplir la sentencia de los internos.

Con la figura del juez de ejecución de penas y la del fiscal, se ha dotado a los sistemas de justicia penitenciaria que lo han adoptado, de un órgano de control judicial separado de la administración penitenciaria; además, con esta

---

<sup>17</sup> RIVERA MONTES DE OCA, Luis, Op cit, Pág. XX

figura sui generis se busca reforzar sustancialmente el control jurisdiccional de la política penitenciaria en México.

A este funcionario judicial se le otorgarían atribuciones para que resuelva, en el ámbito del poder judicial, todos aquellos asuntos que puedan plantearse en el área de la ejecución de las penas privativas de la libertad, pues asumiría las funciones que hoy cumple la autoridad administrativa y, en pocas ocasiones, el juez sentenciador.

Dos tareas que se complementan formarían el todo de la actividad del juez. La primera es relativa al control de la ejecución de la pena y las medidas de seguridad y a la salvaguarda de los derechos del sentenciado, pero quedaría fuera de su competencia todo aquello que se relaciona con la organización y el desarrollo de los servicios penitenciarios.

En cuanto a las tareas relacionadas con los aspectos económicos y administrativos, que forman la segunda parte de sus atribuciones, sólo se le adjudicarían facultades para formular propuestas no vinculantes a la administración penitenciaria.

Junto a la figura del juez de ejecución de penas, la presencia del fiscal de ejecución completaría las actividades de control, porque le corresponde vigilar la legalidad en la ejecución penal, así como la protección de los derechos de las víctimas y del interés público previstos por la ley. Combinadas estas dos figuras con el defensor de oficio o particular, se perfeccionaría el marco de control judicial del sistema de ejecución penal.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Ibid, Pág. XXI

Resulta preocupante que se quiera sustituir a la autoridad administrativa, por el juez de ejecución de penas, pues pone en tela de juicio la efectividad de las funciones que realiza, ya que con esto se da a entender la ineficacia en la ejecución de sentencias llevadas a cabo por la autoridad administrativa, motivo por el cual resulta necesaria la modificación de las funciones administrativas del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, debido a que el mencionado Órgano es quien se encarga de hacer cumplir las sanciones privativas de libertad establecidas en la sentencia.

#### **4.3 Propuesta de modificación de las funciones administrativas del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.**

Para lograr el adecuado cumplimiento de sentencias ejecutoriadas respecto a delitos del fuero federal, en el cual se haya dictado sentencia condenatoria con pena de tres días a cuatro años de prisión, el Código Penal Federal establece que la pena de prisión puede ser sustituida por beneficios tales como: tratamiento en libertad, tratamiento en semilibertad, jornadas de trabajo a favor de la comunidad o condena condicional.

Para determinar cual es el sustitutivo de la pena al que se puede acoger el sentenciado, se debe hacer un análisis y cumplir con los requisitos establecidos por la ley, tomando en cuenta lo anterior, el Juez podrá otorgar o negar el beneficio.

Puede ser que por el tipo del delito y la pena se le concedan todos los beneficios y por consiguiente el sentenciado podrá optar por el sustitutivo penal más conveniente, de acuerdo a sus posibilidades. En caso contrario se le negará el beneficio.

Si al sentenciado se le niega el beneficio y este cubría con los requisitos, establecidos en la ley, puede solicitar un sustitutivo de la pena en específico mediante un incidente.

Lo anteriormente expuesto es el antecedente para llegar al tema a tratar, esto es, la ejecución de la pena, dejando claro que el procedimiento a seguir para la elaboración de los oficios de obligaciones de sustitutivos de la pena y condena condicional es un procedimiento meramente administrativo, pues se trata de una relación bilateral que se da entre la autoridad y el gobernado.

La documentación que se allega a la autoridad administrativa esto es, el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, es fuera del proceso penal, pues la mencionada documentación se le envía una vez terminado el proceso no guardando ninguna relación con éste, ya que se envía Sentencia, Ejecutoria de la Sentencia o Segunda Instancia, Amparo en caso de que lo haya y Auto de Acogimiento, en el cual señala el sustitutivo de la pena al cual se acoge o el Incidente mediante el cual se le haya concedido el sustitutivo de la pena.

Existen diversos factores que impiden la agilización del trabajo con los cuales la autoridad administrativa podría justificar el porque de la tardanza en el cumplimiento en la ejecución de sentencias. Las cuales se enlistaran a continuación.

1. La carga de trabajo es bastante, ya que en algunas ocasiones el Juez de Distrito concede sustitutivos de la pena a reincidentes, siendo que la ley especifica que para poder otorgar el beneficio el sentenciado debe ser primodelincuente.

2. Se ejecutan las sentencias de los treinta y un Estados de la República y del Distrito Federal.
3. Se trabajan soportes con términos, que envían los Jueces de Distrito y en algunas ocasiones no se cuenta con la documentación necesaria para la elaboración del oficio de obligaciones, teniendo que realizar los trámites correspondientes para allegarse la documentación y así poder realizar el oficio.
4. Por último para la elaboración de los oficios de obligaciones de sentenciados que se encuentran internos se tienen que llevar a cabo una serie de gestiones administrativas para otorgarles su oficio de obligaciones y consigo mismo estos obtengan su libertad.

Una vez conociendo la problemática con la que se encuentran los dictaminadores para realizar los oficios de obligaciones. Ahora se procederá a enlistar las anomalías en el procedimiento de elaboración de los citados oficios.

1. Si cuentan con la documentación completa, porque dejan pasar tanto tiempo en la elaboración del oficio de obligaciones y él porque de tantas penas vencidas.
2. Debido a la tardanza en la realización del oficio de obligaciones en ocasiones se declara la extinción de la pena al mismo tiempo teniendo problemas, siendo que primero se tiene que elaborar el oficio de obligaciones y una vez que el sentenciado cumpla con las obligaciones derivadas de éste se declara la extinción de la pena.

3. Los problemas a los que se enfrentan los sentenciados libres por no contar con el oficio de obligaciones, por ejemplo quieren cumplir con las obligaciones derivadas del oficio, no pudiéndolas cumplir debido a que no cuentan con el citado oficio.
4. Los sentenciados internos obtienen su libertad hasta el momento de elaboración del oficio de obligaciones, siguiendo privados de su libertad el tiempo en el que la autoridad administrativa tarda en realizar el mencionado oficio.

Motivo por el cual se plantea la propuesta de modificación de las funciones administrativas del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

Debido a que los sentenciados internos son las más afectados, ya que éstos tienen que esperar el tiempo en que la autoridad administrativa tarda en llevar a cabo la realización del oficio de obligaciones para así obtener su libertad.

## **Propuestas**

Existen diversas propuestas con las que se pretende evitar anomalías en el procedimiento administrativo, respecto a la ejecución de sentencias del fuero federal en la que el Juez de Distrito haya concedido en sentencia algún sustitutivo de la pena como: tratamiento en libertad, semilibertad, jornadas de trabajo a favor de la comunidad o condena condicional, dentro de las cuales destacan las siguientes:

La creación de un procedimiento que agilice la realización de los oficios de obligaciones, en el cual haya un debido control y organización para elaborar los mencionados oficios en un tiempo razonable y consigo mismo evitar rezagos.

Limitar las facultades discrecionales de la autoridad administrativa y las funciones a desempeñar por esta se encuentren, reguladas adecuadamente para evitar anomalías, siendo que no se tiene un debido control pues en ocasiones se elaboran oficios de obligaciones recientes y se van rezagando los de fecha anterior.

Eliminar discrecionalidades de la autoridad administrativa como sucede en la actualidad, sin reglas claras de seguridad jurídica, de defensa y debido proceso.

## **Conclusiones**

Primera. La administración pública es de gran importancia, ya que es en esta donde el Estado rige sus actividades y se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales.

Segunda. Para que la administración pública funcione de manera adecuada debe contar con una buena organización motivo por el cual, divide su actividad, conforme al artículo 90 Constitucional en las siguientes formas: centralizada y paraestatal.

Tercera. Los órganos de la administración pública federal son el espacio legitimado para circular las ideas, los intereses y las demandas de todos los ciudadanos, sin estos se viviría en la barbarie y la única salida de los conflictos sociales sería la violencia, que llevaría al embrutecimiento y la desintegración de la sociedad.

Cuarta. La desconcentración como forma de organización administrativa, es de vital importancia, su finalidad es otorgar funciones específicas ayudando con esto a que la administración sea más rápida y eficiente.

Quinta. La organización administrativa se integra por los órganos del poder ejecutivo que habrán de realizar sus actividades conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes respectivas que le han sido asignadas.

Sexta. Para que la administración pública federal desempeñe sus funciones y obtenga resultados, cuenta con la legislación, organización y personal competente y bien preparado, debido a que si hace falta, alguno de éstos, el personal más calificado no podrá dar vida a una administración eficiente.

Séptima. Dentro de las actividades realizadas por el Estado se llevan a cabo procedimientos, siendo que este no necesariamente guarda relación

con el litigio, debido a que en el ámbito administrativo, es en el procedimiento donde se encuentran las formas de actuar, las conductas por desarrollar en la actuación del particular frente al Estado.

Octava. El objetivo de la facultad reglamentaria que es exclusiva del presidente de la república la cual se encuentra consagrada en el artículo 89 fracción I de la Constitución es el ejecutar las leyes para mejorar el servicio del gobernado de un conjunto de normas que las garantice.

Novena. El Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. Establece en diversos artículos lo referente a la ejecución de sustitutivos de la pena de prisión y condena condicional, pero no sólo deben estar escritos pues deben hacerse cumplir, porque de nada sirven si no se hacen efectivos es como si no existieran.

Décima. El objetivo de la Constitución, las Leyes, los Reglamentos, los Decretos entre otros, es otorgarle mediante éstos instrumentos jurídicos, los elementos necesarios para brindarle a la sociedad seguridad, debiendo cumplirse al pie de la letra para lograr su cometido.

Décima primera. La ejecución de la pena, de sustitutivos penales y condena condicional es un procedimiento meramente administrativo, pues se trata de una relación bilateral que se da entre la autoridad y el gobernado. No teniendo ninguna relación con el proceso ya que la documentación con la que cuenta la autoridad administrativa se le hace llegar una vez terminado el proceso.

Décima segunda. Respecto a las facultades otorgadas a autoridades administrativas, considero que debe existir un límite en su actuar, ya que su actividad se justifica debido a las amplias facultades discrecionales de

las cuales goza, motivo por el cual no existe un adecuado funcionamiento en la ejecución de sentencias del fuero federal.

Décima tercera. Para lograr resultados, se debe actuar de manera organizada y contar con el personal que tenga los conocimientos necesarios, para así llevar a cabo las funciones de manera adecuada y evitar anomalías y rezagos en la elaboración de oficios de obligaciones.

Décima cuarta. Los sentenciados internos siguen privados de su libertad aún cuando la autoridad jurisdiccional ordena su inmediata libertad, debido a la discrecionalidad con la que la autoridad administrativa lleva a cabo sus actividades, pues su actuar afecta la ejecución de la pena.

Décima quinta. Propongo que se eliminen discrecionalidades de la autoridad administrativa como sucede en la actualidad, sin reglas claras de seguridad jurídica, de defensa y debido proceso.

Décima sexta. La autoridad administrativa con fundamento en la Constitución sólo impone sanciones y no penas.

## **Bibliografía**

## Libros

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Decimasexta edición, Porrúa, México 2002.
- 2.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, Séptima edición, Porrúa, México, 2005.
- 3.- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, Porrúa y UNAM, México, 2006.
- 4.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Cuadragésima quinta edición, Porrúa, México, 2006.
- 5.- GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Décima edición, Oxford University Press, México 2004.
- 6.- GUERRERO, Omar, La teoría de la Administración Pública, Harla, México, 1986.
- 7.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo, primer y segundo curso, Cuarta edición, Oxford University Press, México, 2000.
- 8.- OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Séptima edición, Porrúa, México, 1997.
- 9.- OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, Quinta edición, Oxford University Press, México 2001.
- 10.- RIVERA MONTES DE OCA, Luis, Juez de Ejecución de Penas, La Reforma Penitenciaria Mexicana del siglo XXI, Porrúa, México, 2003.

11.- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México 2000.

12.- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, Vigésima cuarta edición, Porrúa, México, 2003.

13.- VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y Carlos Matute González, Nuevo Derecho Administrativo, Segunda edición, Porrúa, México, 2004.

### **Legislación**

14.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Centésima quincuagésima cuarta edición, Porrúa, México 2007.

15.- DELGADO MOYA, Rubén, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Quinta edición, Sista, México, 1997.

16.- GAMIZ PARRAL, Máximo N., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Noriega Editores, México, 1995.

17.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
[www.diputados.gob.mx/leyesBiblio/doc/153.doc](http://www.diputados.gob.mx/leyesBiblio/doc/153.doc) 2007.

18.- MARTINEZ MORALES, Rafael I, Legislación Comentada de la Administración Pública Federal, Oxford University Press, México, 1998.

19.- Ley Federal de Entidades Paraestatales.  
[www.diputados.gob.mx/leyesBiblio/doc/110.doc](http://www.diputados.gob.mx/leyesBiblio/doc/110.doc) 2007

20.-Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.  
[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n40.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n40.doc).

21.- Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social,

[www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodePath=%2FBEA+Repository%2Fimport%2Fsecretaría](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodePath=%2FBEA+Repository%2Fimport%2Fsecretaría),

22.- Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública.

[www.diputados.gob.mx/leyesBiblio/regla/31.doc](http://www.diputados.gob.mx/leyesBiblio/regla/31.doc)

23.- Acuerdo 04/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados a la Secretaría de Seguridad Pública, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, primera sección, el lunes 7 de mayo de 2007.

### **Jurisprudencia**

24.- Registro No. 256378.

Localización:

Séptima Época.

Instancia Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Seminario Judicial de la Federación.

Sexta Parte.

Página: 145.

Jurisprudencia.

Materia(s): Administrativa.

**FACULTADES DISCRECIONALES Y ARBITRIO. DISTINCIÓN.**

25.- Registro No. 184888.

Localización:

Novena Época.

Instancia Tribunales Colegiados de Circuito.  
Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta.  
XVII, Febrero de 2003.  
Página: 1063.  
Tesis: XIV.2º44 K.  
Tesis Aislada.  
Materia(s): Administrativa.

#### FACULTADES DISCRETIONALES Y REGLADAS. DIFERENCIAS.

26.- Registro No. 221682.  
Localización:  
Octava Época.  
Instancia Tribunales Colegiados de Circuito.  
Fuente: Seminario Judicial de la Federación.  
VIII, octubre de 1991.  
Página: 181.  
Tesis Aislada.  
Materia(s): Administrativa.

#### FACULTADES DISCRETIONALES, OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR LA AUTORIDAD, CUANDO ACTUA EN EJERCICIO DE.

### **Diccionarios**

27.- Diccionario Práctico de la Lengua Española, Gran Consultor Práctico, Lengua Española/Compendio Enciclopédico, primera edición, tercera reimpresión, México, 2005.

28.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, A-CH, Décima tercera edición, Porrúa, UNAM, México 1999

29.- PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario para juristas, Tomo I, A-I, Segunda edición, Porrúa, México, 2003.

30.- PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario para Juristas, Tomo II J-Z, Segunda edición, Porrúa, México 2003.

31.- PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, Trigésimo cuarta edición, Porrúa, México, 2005.

#### **Otras fuentes**

32.- Cámara de Diputados, Carpeta No. 57 Bis 2, Iniciativa celebrada el nueve de noviembre de 2000, respecto a la Reforma número 22 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### **Sitios web**

33.- Página de Internet, respecto al concepto de manual administrativo, [www.frrg.utn.edu.ar/II2/ManualesAd.ppt](http://www.frrg.utn.edu.ar/II2/ManualesAd.ppt).