

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**PROPUESTA DE MEDIOS DE DEFENSA PARA LOS
PARTICULARES ANTE LOS ACUERDOS DE ARCHIVO Y
CONCLUSIÓN QUE EMITEN EN MATERIA DE QUEJA LOS
ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIADA EN
DERECHO PRESENTA

CLAUDIA CARRANZA CRUZ

ASESOR DE TESIS
LICENCIADO FRANCISCO SALVADOR MORA GALLEGOS



Ciudad Universitaria, 2013



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.

DEDICATORIAS

A DIOS QUE ME DIO LA VIDA.

A LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, POR SER UNA FUENTE DE CONOCIMIENTO Y EXPERIENCIA.

A MIS PADRES ANA CRUZ LÓPEZ Y MANUEL CARRANZA PEREDA, LOS CUALES ME INCULCARON VALORES, LA ALEGRÍA DE LA VIDA, EL APRENDIZAJE CONSTANTE, GRACIAS POR EL APOYO OTORGADO A CADA MOMENTO, Y POR SER UNA GUÍA CONSTANTE A LARGO DE MI VIDA, POR SU AMOR Y CONFIANZA.

A MIS HERMANAS IRAYS Y JUDITH, POR SUS PALABRAS DE ALIENTO, APOYO Y CARIÑO DURANTE TODOS ESTOS AÑOS.

AL LICENCIADO FRANCISCO SALVADOR MORA GALLEGOS, POR SUS VALIOSOS COMENTARIOS, EJEMPLO DE TRABAJO Y ENSEÑANZA CONSTANTE, GRACIAS POR

SU APOYO AL DIRIGIR EL PRESENTE TEMA DE INVESTIGACIÓN.

AL S. DE J. SERGIO ROSAS CHOLULA, POR SU APOYO, COMPRENSIÓN, AMISTAD Y CARIÑO.

A LA LICENCIADA LUZ ANGÉLICA RÁMIREZ MEDINA Y AL LICENCIADO GUILLERMO GALVÁN MUÑOZ, POR TODOS Y CADA UNO DE SUS CONSEJOS.

A MIS AMIGOS EDUARDO BERNAL CARRILLO, JUAN CARLOS AHUATZIN PÉREZ, TANYA PEREZ LÓPEZ, DIANA CRISTINA AYALA GÓMEZ, MARÍA DEL CARMEN PACHECO ARIZMENDI Y MARCO ANTONIO FERNÁNDEZ SANTOS, POR SU APOYO.

**PROPUESTA DE MEDIOS DE DEFENSA PARA LOS PARTICULARES ANTE
LOS ACUERDOS DE ARCHIVO Y CONCLUSIÓN QUE EMITEN EN MATERIA
DE QUEJA LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

Claudia CARRANZA CRUZ

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. CONCEPTOS GENERALES

	Página
1.1 <i>Acuerdo</i>	4
1.1.1 <i>Concepto gramatical</i>	4
1.1.2 <i>Concepto jurídico</i>	5
1.2 <i>Queja</i>	7
1.2.1 <i>Concepto gramatical</i>	7
1.2.2 <i>Concepto jurídico</i>	7
1.3 <i>Archivo</i>	8
1.3.1 <i>Concepto gramatical</i>	8
1.3.2 <i>Concepto jurídico</i>	9
1.4 <i>Conclusión</i>	10
1.4.1 <i>Concepto gramatical</i>	10
1.4.2 <i>Concepto jurídico</i>	10

**CAPÍTULO II. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (CENTRALIZADA Y
PARAESTATAL)**

2.1 <i>Regulación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	19
2.1.1 <i>Texto de 1917</i>	19
2.1.2 <i>Reforma de 1981</i>	19

2.1.3	<i>Reforma de 2007</i>	20
2.2	<i>Regulación en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i>	21
2.2.1	<i>Administración Pública Centralizada</i>	22
2.2.2	<i>Administración Pública Paraestatal</i>	23
2.2.2.1	<i>Regulación en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales</i>	25
2.3	<i>Secretaría de la Función Pública</i>	26

CAPÍTULO III. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

3.1	<i>El Departamento de la Contraloría</i>	27
3.2	<i>Secretaría de la Contraloría General de la Federación</i>	29
3.3	<i>Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo</i>	33
3.4	<i>Secretaría de la Función Pública</i>	34
3.5	<i>Estructura de la Secretaría de la Función Pública</i>	37

CAPÍTULO IV. ÓRGANOS DE VIGILANCIA EN DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

4.1	<i>Fundamento Jurídico</i>	41
4.2	<i>Atribuciones</i>	45
4.3	<i>Estructura de los Órganos Internos de Control</i>	49
4.3.1	<i>Área de Quejas</i>	49
4.3.2	<i>Área de Responsabilidades</i>	51
4.3.3	<i>Área de Auditoría Interna</i>	52
4.3.4	<i>Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública</i>	53

CAPÍTULO V. TIPOS DE ACUERDOS QUE EMITEN LAS ÁREAS DE QUEJAS.

5.1	<i>Fundamento Jurídico</i>	56
5.2	<i>Clasificación de Acuerdos</i>	56
5.2.1	<i>Acuerdo de Archivo</i>	57

5.2.2	<i>Acuerdo de Incompetencia</i>	58
5.2.3	<i>Acuerdo de Improcedencia</i>	58
5.2.4	<i>Acuerdo de Turno de Responsabilidades</i>	59

CAPÍTULO VI. PROPUESTA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LOS PARTICULARES EN CONTRA DE LOS ACUERDOS DE ARCHIVO

6.1	<i>Situación Actual</i>	61
6.2	<i>Propuesta</i>	62
6.3	<i>Propuesta de adición a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública</i>	62

CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES

CAPÍTULO VIII. BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar la problemática que se presenta para los particulares, cuando los órganos internos de control de la administración pública federal emiten acuerdo de archivo en los procedimientos de investigación administrativa.

Muchas de las quejas o denuncias presentadas por los particulares, en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, no son investigadas exhaustivamente, lo que genera inconformidad de los particulares, una vez que se les notifica el acuerdo de archivo de las quejas o denuncias presentadas.

Cuando un particular se inconforma en contra del acuerdo de archivo a la denuncia o queja, lo que procede en el área de quejas de los órganos internos de control, es la notificación al denunciante o quejoso que los hechos manifestados a la autoridad ya fueron investigados y que lo único que procede es glosar las nuevas manifestaciones, sin que ello modifique el estatus de archivo que guarda el expediente administrativo.

En el presente tema de investigación se desarrollarán y conocerán diversos aspectos de la administración pública federal, las secretarías de estado, los órganos internos de control y los diversos acuerdos administrativos que emite el área de quejas.

En el primer capítulo se analizan los conceptos de Acuerdo, Queja, Archivo y Conclusión desde los puntos de vista gramatical y jurídico. Se han considerado sólo estos conceptos dada su importancia para el tema.

Lo anterior, en virtud que resulta necesario conocer e identificar las características de un acuerdo, toda vez que este al ser emitido por una autoridad administrativa competente, éste toma el carácter de un acto administrativo.

En el segundo capítulo se describe la forma en que se estructura la administración pública federal; se refieren las diversas unidades administrativas que la integran y se destaca la ubicación que en ella ocupa la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, se analiza su regulación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Igualmente se refieren las diversas reformas que ha sufrido el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que en dicho artículo se regula lo relacionado con la administración pública.

En el tercer capítulo se presenta el origen y la evolución de la Secretaría de la Función Pública; lo anterior desde la creación del Departamento de la Contraloría, a principios del siglo XX hasta llegar a la dependencia actual. Toda vez que resulta muy interesante conocer las modificaciones de las dependencias encargadas de realizar las funciones de contraloría, se analiza la evolución de éstas desde los inicios del siglo XX.

Asimismo, se conocerá la estructura y conformación de la Secretaría de Función Pública.

El capítulo cuarto se dedica al estudio de los órganos de vigilancia en las dependencias y entidades de la administración pública, incluyendo su fundamento jurídico, atribuciones y las diversas áreas que los integran, asimismo, se detallan las atribuciones que se les han conferido a través de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

En el capítulo quinto se tratan los diversos tipos de acuerdos que emite el área de quejas, denominados: archivo, incompetencia, improcedencia y de turno al área de

responsabilidades. En el referido análisis se toman en cuenta los supuestos jurídicos en que debe emitirse cada acuerdo administrativo.

Por lo que atañe al capítulo sexto, se presenta la propuesta de medios de impugnación de los particulares en contra de los acuerdos de archivo.

La propuesta pretende que los particulares puedan combatir los acuerdos de archivo que emite el área de quejas, otorgándoles certeza jurídica. La propuesta implicaría la adición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

En dicho capítulo se sugiere la adición a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, con la finalidad de que los particulares cuenten con un medio de defensa en el área de quejas de los órganos internos de control, para los acuerdos de archivo para las denuncias o quejas.

Ambos ordenamientos constituyen la base legal y el fundamento jurídico del área de quejas de los órganos internos de control de las diversas entidades y dependencias que integran la administración pública centralizada y paraestatal.

PROPUESTA DE MEDIOS DE DEFENSA PARA LOS PARTICULARES ANTE LOS ACUERDOS DE ARCHIVO Y CONCLUSIÓN QUE EMITEN EN MATERIA DE QUEJA LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

CAPÍTULO I CONCEPTOS GENERALES

A fin de tener un mejor entendimiento al presente tema de tesis es necesario conocer el significado gramatical y jurídico de diversas palabras que se utilizarán en éste tema de investigación.

A continuación se presenta la acepción de los siguientes conceptos:

- Acuerdo
- Archivo
- Conclusión
- Queja

Corolario a lo anterior, primeramente procederé a desmenuzar las palabras señaladas con antelación, es decir siguiendo el sentido gramatical llegando a su tecnicismo jurídico, siguiéndose de la siguiente manera:

1.1 ACUERDO

1.1.1 CONCEPTO GRAMATICAL

La Real Academia Española manifiesta que el término acuerdo proviene del latín acordar. Asimismo señala diversos significados que se le otorgan a dicha palabra, siendo algunos de éstos:

- Resolución que se toma en los tribunales, sociedades, comunidades u órganos colegiados.
- Resolución premeditada de una sola persona o de varias.
- Convenio entre dos o más partes.

- Reflexión o madurez en la determinación de algo. Bien, mal, mejor, peor acuerdo.

1.1.2 CONCEPTO JURÍDICO

La Enciclopedia Jurídica Omeba refiere que la palabra “acuerdo proviene del latín *ad cordis*, que alude a la idea de unidad. Es sinónimo en un sentido general de convenio, contrato, pacto, tratado, en cuanto alude a la idea común de concierto y de la conformidad de las voluntades que concurren a concretar un objeto jurídico determinado.”¹

En el ámbito de Derecho y como una acepción general y amplia se aplica a la idea de la resolución de un cuerpo colegiado, con jurisdicción y competencia: tribunal o asamblea, consejo, sociedad etc.

En un sentido estricto y legal significa la resolución dictada por un cuerpo colegiado que tiene la jurisdicción y el imperio para hacerla cumplir.

En otro sentido se aplica al concierto de dos voluntades para un fin jurídico común.

Especialmente se habla del acuerdo administrativo, que es la resolución de un órgano colegiado en el que existe más de una voluntad, distinguiéndose así de la orden, el decreto, la resolución.

Asimismo, el Vocabulario Jurídico del autor Eduardo J. Couture, señala que Acuerdo es la reunión o junta de los miembros de un tribunal colegiado, a los efectos de deliberar y tomar decisión en los asuntos sometidos a su conocimiento; o como “aquella discusión o fallo del tribunal colegiado en asuntos sometidos a su conocimiento.”²

¹ V. Silva, Armando. et al., *Enciclopedia jurídica omeba*, Argentina, Driskill, S.A., 1986, p. 447, T. I., p. 447.

² Couture, Eduardo J., *Vocabulario jurídico*, 5ª. ed., Buenos Aires, Temis S.A., 1993, p. 78.

Por otra parte en el Diccionario Jurídico de autores Raymond Guillen y Jean Vincent, se establece como “Acuerdo a la coincidencia de las voluntades con miras a producir el efecto de derecho intentado por las partes: contrato, matrimonio, divorcio por consentimiento mutuo concordado.”³

Asimismo, en el Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo del maestro Ignacio Burgoa Orihuela, refiere que “Acuerdo equivale a determinación, decisión u orden de autoridad, siendo en consecuencia, una de las formas expresivas del acto reclamado. En este sentido el acuerdo puede provenir de autoridades administrativas o judiciales, guardando cierta sinonimia con el vocablo decreto.”⁴

Por lo que hace al Diccionario Jurídico del autor José Alberto Garone, señala que el significado general de la palabra “Acuerdo, es sinónimo de contrato, pacto, convenio, tratado, etcétera, en cuanto significa un concierto de voluntades para lograr un fin jurídico determinado. En la esfera de derecho procesal, acuerdo es la decisión que adopta un cuerpo colegiado, corte o cámara de apelación, sobre una cuestión determinada, respecto de cuya naturaleza posee la jurisdicción correspondiente y la facultad de hacerla cumplir.”⁵

Por lo que atañe al Diccionario Jurídico de la autora María Laura Valletta, señala que un “Acuerdo es la coincidencia o conformidad de una pluralidad de voluntades sobre un asunto determinado revestido de carácter legal u oficial como un contrato, pero reconocido por todos.”⁶

Mi opinión es que Acuerdo, desde el punto de vista administrativo es la decisión tomada por la Autoridad Administrativa, respecto de un asunto ventilado dentro de su competencia para resolver cuestiones de dicha índole, a través del cual la

³ Guillen Raymond, Vicent y Vicent, Jean, *Diccionario jurídico*, 3ª. ed., Colombia, Temis S.A., 2001, p. 15.

⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 8ª. ed, México, Porrúa, 2005, p. 23.

⁵ Garrones, José Alberto, *Diccionario Jurídico*, Argentina, Abeledo-Perrot S.A.E. e.I, 1986, T. A-D. p. 94.

⁶ Valletta, María Laura, *Diccionario jurídico*, 2ª. ed., Buenos Aires, Valletta S.R.L., 2001, p. 32.

autoridad hace del conocimiento al particular, sobre la resolución final de las probables irregulares administrativas hechas del conocimiento a la autoridad competente.

1.2 QUEJA

1.2.1 CONCEPTO GRAMATICAL

La Real Academia Española señala diversos significados que se le otorgan a dicha palabra, siendo algunos de éstos:

- Acusación ante juez o tribunal competente, ejecutando en forma solemne y como parte en el proceso la acción penal contra los responsables de un delito.

1.2.2 CONCEPTO JURÍDICO

En Derecho Administrativo, “es un reclamo que puede interponerse contra los defectos de tramitación e incumplimiento de los plazos legales o reglamentarios en que se incurren durante el procedimiento y siempre que tales plazos se refieran a los fijados para la resolución de recursos. Porque en este último supuesto el remedio específico, es la denegatoria tácita automática, por el sólo vencimiento del plazo.”⁷

Es así que en el Diccionario Jurídico de la autora María Laura Valleta, define el concepto de queja como una disconformidad o acusación ante o un juez o tribunal competente, ejecutando en forma solemne y como parte en el proceso la acción penal contra los responsables de un delito.

Por lo que hace al Diccionario Jurídico del autor José Alberto Garrone este define el término Queja, “como un recurso de queja.”⁸

⁷ Moreno Rodríguez, Rogelio, *Diccionario jurídico*, Economía, Sociología, Política y Ecología, Rogelio, Argentina, La Ley, 1998, p. 585.

⁸ Garrone, José Alberto, *Diccionario jurídico*, Argentina, Abeledo-Perrot S.A.E. e.I, 1986, p. 553, T. A-D.

Es por ello, que dentro del Diccionario Jurídico de la Autora María Laura Valletta, define al “Recurso de Queja como el recurso interpuesto por los tribunales contra la atribución por autoridades administrativas y en general, el que los interesados promueven ante un tribunal o autoridad superior contra la resistencia de un interior a admitir una apelación u otro recurso.”⁹

Por lo que atañe al Diccionario Jurídico de Garrone, refiere que el “Recurso de Queja administrativamente, es un recurso genérico que se interpone directamente ante el órgano inmediato superior para entender en el mismo y ante las siguientes causas:

- a) Defectos de la tramitación del procedimiento
- b) Incumplimiento de los plazos, con excepción de los referentes a los recursos.”¹⁰

Es mi opinión que Queja en materia administrativa es el medio que tienen los particulares para hacer del conocimiento de la Autoridad Administrativa, los hechos irregulares que realizan los servidores públicos y que contravienen la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y así el ciudadano obtenga una respuesta por escrito de la Autoridad facultada para ello, y con ello el particular tenga un seguimiento de su queja.

1.3 ARCHIVO

1.3.1 CONCEPTO GRAMATICAL

La Real Academia Española manifiesta que el término medio proviene del latín *archivum*, y este del gr. *ἀρχεῖον*, residencia de los magistrados. Asimismo señala diversos significados que se le otorgan a dicha palabra, siendo algunos de éstos:

- m. Conjunto ordenado de documentos que una persona, una sociedad, una institución, etc., producen en el ejercicio de sus funciones o actividades.

⁹ Valletta, María Laura, *Diccionario jurídico*, 2ª. ed., Buenos Aires, Valletta S.R.L., 2001, p. 585.

¹⁰ Garrone, José Alberto, *Diccionario jurídico*, Argentina, Abeledo-Perrot S.A.E. e.I, 1986, p. 642, T. A-D.

- m. Lugar donde se custodian uno o varios archivos.
- m. Acción y efecto de archivar (guardar documentos o información en un archivo).

1.3.2 CONCEPTO JURÍDICO

Se caracteriza el archivo como un lugar en que se guardan documentos de importancia en forma ordenada, para su mejor conservación y consulta, lo que establece diferencia con un mero depósito de los mismos.”¹¹

Existen archivos de la más variada índole y, por extensión, reciben este nombre ciertas publicaciones en que se concentra la producción intelectual de institutos científicos, academias, escuelas, etc., en las cuales se registra la dirección del pensamiento científico o filosófico en un sentido determinado, generalmente el que predomina en la academia, escuela, o instituto que lo publica.

Asimismo, el Diccionario Jurídico del Autor José Alberto Garrone refiere que la palabra “Archivo se entiende como el sitio en donde se conservan en forma ordenada y correlativa, documentación de diversa índole para su posterior consulta. Señala además, que existen archivos de distinta naturaleza como por ejemplo los protocolares que son aquellos que deben poseer los notarios en su oficina, donde se deben registrar los actos por ante ellos celebrados; los judiciales que generalmente se encuentran en lugares anexos a los tribunales; los consulares etc.”¹²

Por otra parte la Enciclopedia Jurídica Básica, refiere que la palabra “Archivo en el Derecho Administrativo se entiende como el conjunto orgánico de documentos, o la reunión de varios de ellos, reunidos por las personas jurídicas, públicas o privadas, en el ejercicio de sus actividades, al servicio de su utilización para la investigación, la cultura, la información y la gestión administrativa. Asimismo se

¹¹ V. Silva, Armando. et al., *Enciclopedia jurídica omeba*, Argentina, Driskill, S.A., 1986, p. 765, T. I.

¹² Garrone, José Alberto, *op. cit.*, nota 10, p. 87.

entiende la institución cultural donde se reúnen, conservan, ordenan o difunden para los fines anteriormente mencionados.”¹³

Por lo que hace al Vocabulario Jurídico del autor Eduardo J. Couture, refiere que “Archivo se entiende como el lugar donde se custodian los expedientes judiciales y los documentos de la oficina actuaria, después de la tramitación de aquellos y la utilización de estos.”¹⁴

Es mi opinión que “Archivo”, desde el punto de vista administrativo es la conclusión que se le da a un asunto, después de haberse investigado, analizado y concluido por la Autoridad Administrativa competente y que ante la inexistencia de hechos irregulares a cargo de los servidores públicos de la administración pública se dé por terminada la queja, denuncia o solicitud por parte del particular, siendo así que el asunto se da como definitivamente concluido, es decir archivado por falta de elementos.

1.4 CONCLUSIÓN

1.4.1 CONCEPTO GRAMATICAL

La Real Academia Española manifiesta que el término medio proviene del latín *conclusio, ōnis*, y este traducido del griego *ἐπίλογος*. Asimismo señala diversos significados que se le otorgan a dicha palabra, siendo algunos de éstos:

- f. Acción y efecto de concluir.
- f. Fin y terminación de algo.
- f. Resolución que se ha tomado sobre una materia después de haberla ventilado.

1.4.2 CONCEPTO JURÍDICO

¹³ Montoya Melgar, Alfredo, *Enciclopedia jurídica básica I*, España, Civitas, 1995, p. 548, T.Aba-Cor.

¹⁴ Couture, Eduardo J., *Vocabulario jurídico*, 5ª. ed., Buenos Aires, Temis S.A., 2000, p. 78.

Por lo que atañe al significado referido con antelación el Vocabulario Jurídico señala únicamente la palabra compuesta denominada “Conclusión de la causa. En el Derecho Procesal, acción y efecto de dar por terminado la actividad de las partes en el proceso, quedando esté listo para dictar sentencia.”¹⁵

La cual nos ayuda a tener un panorama más amplio de la palabra conclusión, independientemente de que la palabra citada se encuentre compuesta.

Es así que el Diccionario de términos jurídicos de los autores J. Martínez Marian, J. Martín Martín y C. Ávila Martín, refiere que la palabra “conclusión proviene del latín *conclusio* –*onis*, terminación.”¹⁶

Ahora a fin de conocer las diversas acepciones que tiene dicha palabra y que refiere el diccionario antes referido, conoceremos el término que en las ramas del derecho como lo son penal, procesal y civil le otorgan a dicho concepto.

Por lo anterior el Derecho Penal lo define como la afirmación numerada contenida en un escrito de calificación penal.

En el Derecho Procesal se entiende como conclusión a la determinación a la que llega el juez tras aplicar las normas legales a los hechos alegados y probados por las partes.

Para el Derecho Civil, conclusión es el escrito que en algunos procedimientos cierra la fase declarativa antes de declarar sentencia.

Es así que aunque los términos no sean administrativos otorgan un mayor conocimiento y entendimiento de la palabra conclusión.

¹⁵ Moreno Rodríguez, Rogelio, *Diccionario jurídico, economía, sociología, política y ecología*, Argentina, La Ley, 1998, p. 158.

¹⁶ Martínez Marian J. et al., *Diccionario de términos jurídicos*, Granada, Lomares, 1994, p. 99.

Es por ello que mi opinión es que el término Conclusión se puede interpretar como la fase que da fin algún tipo de procedimiento administrativo de investigación; es decir, concluyen las indagaciones sobre los hechos denunciados por los particulares, lo que da pauta a que se inicie una nueva etapa del procedimiento administrativo que ya no es la investigación.

CAPÍTULO II

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (CENTRALIZADA Y PARAESTATAL)

El presente trabajo versa sobre los órganos internos de control de la administración pública federal.

Las unidades administrativas referidas tienen presencia tanto en la administración pública centralizada como en la paraestatal.

Por lo que antes de entrar al estudio de las vertientes que abarcan la administración pública federal, señalaremos algunas de sus características:

- Posee una personalidad jurídica única, es decir es incluyente a la totalidad de las organizaciones que la conforman.
- Su personalidad jurídica está prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud que en dicha Carta se configura la estructura de los poderes del Estado, otorgándose atribuciones específicas.
- Se encuentra al servicio del Estado.

Como bien es sabido, la Administración Pública Federal tiene entre sus funciones administrar al estado, es decir, únicamente administrará lo relacionado con lo público, por lo que tendrá por objeto corregir, arreglar o en su caso mejorar todo lo que existe dentro de las diversas unidades administrativas que la integran. La Administración Pública Federal es un auxiliar del Poder Ejecutivo Federal para cumplir con sus obligaciones. Forman parte de la administración pública federal las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

El Maestro Rafael I. Martínez Morales señala que la Administración Pública “es el objeto de estudio de la disciplina denominada administración pública (la disciplina

y su objeto de estudio coinciden en su denominación); esta última presenta sustanciales diferencias de especialización con otra disciplina que es afín: la administración de empresas. Dichas diferencias se explican en función de los entes hacia los cuales ellas se dirigen, entes cuya organización y actividades difieren en virtud de sus objetivos y de los sectores en los que se desenvuelven. La sistemática a la que responden sus planteamientos teóricos y prácticos, por ende, también es diferente. Ambas sin embargo, guardan cierta unidad terminológica para referirse a aspectos que, de una u otra forma, les son comunes, de ahí que la una o la otra empleen expresiones como organización, planeación, control, evaluación, selección de personal, dirección, etc.”¹⁷

Ahora bien el Licenciado Omar Guerrero Orozco refiere que la Administración Pública es “una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados a las cosas”¹⁸.

Asimismo, el Licenciado Román Parada define a la Administración Pública como el “Conjunto de normas y principios destinados a regir la organización de la administración que se estiman por parte del estado.”¹⁹

Por lo que hace a los autores Esteban Mora Caicedo y Alfonso Rivera Martínez, señalan que la “Administración Pública, está constituida por diversos mecanismos encargados general o parcialmente de realizar una gestión o varias gestiones en conjunto, para atender las necesidades de una comunidad determinada, de tal manera que no es concebirla estática, a la manera de los «entes», sino en movimiento incesante, toda vez que los órganos son inseparables de su función. Dicho de otra manera, por Administración Pública entendemos los organismos,

¹⁷ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 1er y 2º curso*, 3ª. ed., México, Oxford, 2003, p. 47.

¹⁸ Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la administración pública*, México, Porrúa, 1985, pp. 92-93.

¹⁹ Román, Parada. *Derecho administrativo*, 12ª. ed., Madrid, Marcial Pons, S.A., 2004, p. 14.

unipersonales o colegiados, que desarrollan determinadas funciones, a través de las cuales se cumplen las funciones o finalidades del estado.”²⁰

Es de destacar que la Administración Pública Federal, está constituida por órganos administrativos de carácter centralizado y paraestatal, tal y como lo señala nuestra Carta Magna y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, la centralización de la Administración Pública Federal, organiza los órganos que auxilian al Presidente de la República, bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos, en si la Administración Pública Federal Centralizada es una pirámide en la que el Presidente de la República es la autoridad máxima, del cual derivan diversos niveles de mando, estos ocupados por Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, etc., es decir la jerarquía es un elemento esencial de la centralización.

En correlación a lo anterior, la organización dentro de sus modalidades presenta la figura de la centralización, como “al régimen en que todo poder proviene del estado, el cual se considera jurídicamente el único titular de derechos”.²¹

Las entidades que forman la Administración Pública Paraestatal son: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianza, y fideicomisos; asimismo, el ordenamiento que regula entre otros, a los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales misma que establece lo relativo a la organización, funcionamiento y control de las mismas.

Es importante precisar qué entendemos por entidades paraestatales.

²⁰ Mora Caicedo Esteban y Alfonso Rivera Martínez, *Derecho administrativo y procesal administrativo, teórico-práctico*, 7ª. ed., Bogotá, Leyer, 2000, p 265.

²¹ Báez Martínez, Roberto, *Manual de derecho administrativo*, México, Trillas, 1990, p. 70.

El Maestro Rafael I. Martínez Morales, refiere que la descentralización como forma de organización administrativa “surge de la necesidad de imprimir dinamismo a ciertas acciones gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados. En la actualidad, la descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina administración pública paraestatal, ésta comprende organismos descentralizados en sentido estricto, entes autónomos, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, los cuales presentan una serie de variantes. La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales esta dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.”²²

El Licenciado Jacinto Faya Viesca, señala que en “México la entidades de la Administración Pública paraestatal corresponden, de acuerdo al Derecho Administrativo, a una típica descentralización administrativa. Esta descentralización es una forma de organización por la cual se constituyen legalmente por una ley o por un acuerdo del Ejecutivo Federal, personas jurídicas o entes de derecho público no territoriales con personalidad jurídica y patrimonios propios. Los organismos paraestatales tienen como fin administrar los asuntos de su estricta competencia, insertando su actividad dentro de las grandes políticas del Ejecutivo Federal.”²³

La ley o la disposición del Ejecutivo Federal otorga a las entidades paraestatales autonomía orgánica y financiera y les facilita los elementos necesarios para su pleno desarrollo; estas entidades quedan sujetas a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.”²⁴

²² Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 1er y 2º curso*, 3ª. ed., México, Oxford, 2003, pp. 142-144.

²³ Faya Viesca, Jacinto, *Administración pública federal*, 2ª ed., México, Porrúa, 1983, p. 575.

²⁴ *Ibidem*, pp. 576-577.

Asimismo, el Autor Gabino Fraga, refiere que la expresión “administración pública paraestatal” carece de un contenido jurídico, pues en ella se comprenden entidades de naturaleza muy diversa, como lo es la de los organismos descentralizados, las 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 la que se emplea y que solo debe tomársele como una expresión cómoda, aunque arbitraria y a veces inexacta, para denominar los organismos que aun formando parte de la administración estatal, no son considerados como tradicionales elementos de la administración centralizada.”²⁵

Por su parte, el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez destaca que “el concepto de administración paraestatal nos da la idea de una organización administrativa paralela a la centralizada, ya que el término paraestatal «a lado de» es decir que aunque no se trata de una organización de la administración pública, no está integrada en la forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento.”²⁶

Por su parte el Doctor Andrés Serra Rojas señala que el Sector Paraestatal Federal representa la parte más importante de la Actividad de la Administración Pública Mexicana, porque en él radican las instituciones que suministran y fortalecen económicamente, la estructura de nuestra vida institucional.”²⁷

Asimismo el Licenciado Miguel Galindo Camacho señala que los tratadistas de la materia hablan de descentralización y no de administración paraestatal, sin

²⁵ Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, 33ª ed., México, Porrúa, 1993, p 197, T. I.

²⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo; doctrina, legislación y jurisprudencia*, México, Limusa, 1991, p.135.

²⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 15ª. ed., México, Porrúa, 1992, p. 708.

embargo, por determinación de los preceptos legales (...) se debe aclarar que la descentralización es una parte muy importante de la administración paraestatal.”²⁸

El Licenciado Jacinto Faya Viesca señala que las características de las entidades paraestatales son las siguientes:

- a) Autonomía orgánica
- b) Patrimonio propio
- c) Personalidad jurídica propia

Respecto al inciso b es de destacar que los entes paraestatales poseen un patrimonio constituido con bienes de la federación, con la finalidad de que éstas presten un servicio público o la realización de fines sociales.

Asimismo, el Maestro Rafael I. Martínez Morales, refiere que las características de los organismos descentralizados, indicando así las siguientes:

“1.- Son creadas por la ley del congreso o por decreto del presidente de la república.

1.- El derecho positivo les reconoce una personalidad jurídica propia, distinta de la de un estado.

3.- Como consecuencia de la característica anterior, dichos organismos cuentan con patrimonio propio.

4.- Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central; esto es, les distingue el hecho de poseer un autogobierno.

5.- Realizan función administrativa; es decir, su objeto, en tanto persona moral o colectiva, se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa.”²⁹

²⁸ Galindo Camacho, Miguel, *Teoría de la administración pública*, México, Porrúa, 2000, p. 207.

²⁹ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 1er y 2º curso*, 3ª. ed., México, Oxford, 2003, p. 144.

2.1 REGULACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

A continuación se transcribe el contenido vigente del artículo 90:

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 definirá las bases generales de la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (Las, sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

Se aprecia que el artículo constitucional hace referencia tanto al sector central como al paraestatal. El ordenamiento analizado remite a leyes federales que regularán lo relativo a los dos sectores.

Ahora bien, presentamos a continuación el análisis de las modificaciones sufridas por el artículo en relación con el texto original.³⁰

2.1.1 TEXTO DE 1917

Art. 90.- Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Se aprecia que el constituyente de 1917 sólo hacía mención a las Secretarías de Estado.

En un inicio, nuestra constitución no refería nada de la administración pública paraestatal.

2.1.2 REFORMA DE 1981

En el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1981 aparecen publicadas modificaciones a varios artículos constitucionales, entre ellos el artículo 90.

³⁰ Para efectuar este análisis de modificaciones sufridas por el artículo 90 Constitucional, nos hemos auxiliado del archivo electrónico con el que cuenta la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el que se detalla cronológicamente cada modificación a los artículos Constitucionales

Dichas modificaciones establecen como contenido del artículo el siguiente:

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 estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Se puede apreciar que es hasta 1981 que la constitución se refiere a la administración pública paraestatal.

En la adición de 1981 se hace también referencia a los Departamentos Administrativos; cabe recordar que en esa fecha no existía el Departamento del Distrito Federal, último departamento administrativo.

2.1.3 REFORMA DE 2007

Es así que el artículo 90 constitucional en el 2007 es nuevamente reformado, tal y se transcribe a continuación:

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 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.

En la reforma de 2007 se eliminan las menciones a los Departamentos Administrativos, cabe destacar que en la década de 1990 a 2000 desaparece el último departamento administrativo, el Departamento del Distrito Federal. Por lo que hace evidente que de 2007 a la fecha, el artículo analizado no ha sufrido modificaciones.

Analizando el artículo 90 constitucional se aprecia que éste remite a la Ley Orgánica y a otras formas de organización de la administración pública centralizada y paraestatal.

A continuación analizare lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ambas reglamentarias del artículo 90 Constitucional.

2.2 REGULACIÓN EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en sus artículos 1º, 2º y 3º señalan lo siguiente:

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 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.

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:

- I.- Secretarías de Estado;
- II.- Departamentos Administrativos, y
- III.- Consejería Jurídica.

Artículo 3.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I.- Organismos descentralizados;
- II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III.- Fideicomisos.

Se puede apreciar que el artículo 2° enuncia a las unidades administrativas que integran la administración pública centralizada, mientras que el artículo 3° establece como se integra la administración pública paraestatal.

2.2.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

Ahora bien las dependencias que integran la centralización administrativa se encuentran referidas en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y son las siguientes:

- 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

Derivado de lo anterior, es importante señalar que derivado de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de dos mil trece, el artículo antes referido sufrió las siguientes modificaciones, quedando de la siguiente manera:³¹

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 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 Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Secretaría de Turismo
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

2.2.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

Toda vez que ya se conoce lo concerniente a la Administración Pública Centralizada, entraremos al estudio de la Administración Pública Paraestatal.

Cabe destacar, que ésta nace por la necesidad de atender al servicio público de manera más expedita, en comparación con la centralización administrativa.

³¹La última modificación al precepto se dio mediante DOF de fecha 2 de enero de 2013; en la reforma se aprecia la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, así como el cambio de nombre de la Secretaría de la Reforma Agraria, para denominarse Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; es de subrayar que en la publicación a comentario, se establece en el artículo segundo transitorio, último párrafo, que en tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere ese artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de la reforma realizada a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de dos mil trece.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en el artículo 1º, párrafo tercero lo siguiente: 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; en este tenor, es de desentrañar la palabra paraestatal que significa “Al lado de”³², asimismo ésta se encuentra de la mano de la administración centralizada, en lo que respecta a apoyar la actividad del Poder Ejecutivo.

Las unidades administrativas que integran la Administración Pública Paraestatal tienen las siguientes características:

- 1.- Son independientes de las Secretarías de Estado;
- 2.- Realizan funciones de interés público;
- 3.- Son creados por leyes o decretos;
- 4.- Tienen patrimonio propio y
- 5.- Personalidad jurídica propia

Es importante destacar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 48 señala que, a fin de que se pueda llevar la intervención que le corresponde al ejecutivo federal en la operación de las entidades, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación a su esfera de competencia.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en sus artículos 3º y 45 lo siguiente:

Artículo 3.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

³² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1991, p. 92.

- II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III.- Fideicomisos.

Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

En este marco de ideas, entrare al estudio específico de las entidades paraestatales.

2.2.2.1 REGULACIÓN EN LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Esta ley tiene por objeto regular únicamente a la administración pública paraestatal, según se desprende de lo señalado en el artículo 1º, mismo que se transcribe a continuación:

ARTICULO 1.- La presente Ley, Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

En correlación a lo anterior, también se desprende que en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales va de la mano con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública, según se aprecia en su artículo segundo que a la letra dice:

ARTICULO 2.- Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es importante destacar que en dicha ley no se regula la forma de organización centralizada.

Asimismo, algo que diferencia a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, es que ésta última prevé la existencia de un Registro Público de Organismos Descentralizados, mismo que está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que genera un mejor control para los organismos que integran la administración pública paraestatal.

2.3 SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Analizadas las dos vertientes de la administración pública federal encontré que la Secretaría de la Función Pública se ubica en la administración pública centralizada.

Los órganos internos de control, que son objeto de estudio de la presente tesis, forman parte de la estructura de la Secretaría de la Función Pública.

En el siguiente capítulo profundizare el estudio y análisis de la Secretaría de la Función Pública.

CAPÍTULO III

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El presente capítulo tiene por objeto conocer la estructura de la Secretaría de la Función Pública, así como la ubicación de los Órganos Internos de Control dentro de esa estructura.

No obstante, iniciaré el capítulo analizando la evolución de la dependencia desde la emisión de la Constitución de 1917.

3.1 EL DEPARTAMENTO DE LA CONTRALORÍA

La creación de una contraloría obedeció al imperativo de la existencia de un órgano administrativo que interviniera con independencia y autoridad entre los funcionarios y oficinas que ocupaban las unidades administrativas encargadas de recaudar, custodiar y distribuir fondos y valores públicos a fin que dichos en valores y fondos, existiera una fiscalización, es decir la existencia de un control efectivo, sobre el gasto público y disposición de los bienes nacionales, es así que dicho departamento nace de una necesidad concreta llamada fiscalización.

“El Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 y adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado. Con su establecimiento se logra el ideal de que un órgano dotado de la suficiente autoridad e independencia, de las que carecían la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Tesorería, por su dependencia jerárquica del Secretario de Hacienda, sea el encargado de ejercer las funciones de fiscalización y control preventivo.”³³

³³ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 465-566.

En virtud de lo anterior la asamblea legislativa consideró beneficioso separar el departamento de contabilidad y glosa, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que era el único encargado de llevar la fiscalización, por lo que se creó el Departamento de la Contraloría, en la que sus funciones estaban previstas en el artículo 13 de la ley del 25 de diciembre de 1917, denominada Ley de Secretarías de Estado, que establecía siete secretarías y cinco departamentos. Las secretarías fueron:

- Gobernación
- Relaciones Exteriores
- Hacienda y Crédito Público
- Guerra y Marina
- Comunicaciones y Obras Públicas
- Agricultura y Fomento
- Industria y comercio.

Los departamentos fueron:

- Universitario y de Bellas Artes
- Salubridad Pública
- Aprovisionamientos Generales
- Establecimientos Fabriles
- Aprovisionamientos Militares
- Contraloría

“Posteriormente, con motivo de la separación de las funciones de contabilidad y glosa, de las del manejo de los caudales públicos, en 1935 se crea la Contaduría de la Federación, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda, como órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades.”³⁴

³⁴ *Idem.*

3.2 SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN

Esta secretaría se creó con la finalidad de sistematizar las actividades y funciones del Estado, y así contar con un control para la Administración Pública Federal, y lo que daría como consecuencia perfeccionar los sistemas del manejo de los recursos del Estado, así como fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de los entes administrativos que conformaban la Administración Pública Federal o en su caso robustecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública Federal.

Lo anterior tiene sus antecedentes en el Decreto que reformó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, y que dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), con el objetivo principal de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público, así como para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos. Siendo así que la reforma pretendía que dicha Contraloría tuviera un control para el manejo eficaz y honesto de los recursos provenientes de la nación y por ende se le concedió a dicha Contraloría facultades y atribuciones en el orden del control, de carácter normativo, de vigilancia y de fiscalización, de evaluación y de índole disciplinaria respecto a las responsabilidades de los servidores públicos.

Asimismo, se subraya que se otorgaron diversas facultades en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a dicha Secretaría, en virtud que a la misma la convierte en el órgano supremo de carácter administrativo para normar y vigilar las operaciones de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal. También dichas atribuciones rebasan el carácter administrativo, en cuanto a que las mismas trascendieron a atribuciones de carácter económico, social y político, es así que en atención a este párrafo se inserta el artículo antes referido:

Artículo 32 bis.- A la Secretaría de la Contraloría General le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.** Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del Gasto Público Federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- II.** Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;
- III.** Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IV.** Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
- V.** Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal;
- VI.** Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal;
- VII.** Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
- VIII.** Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;
- IX.** Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- X.** Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad;
- XI.** Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;
- XII.** Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades. Tanto en este caso, como en las de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;

- XIII.** Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
- XIV.** Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones;
- XV.** Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos;
- XVI.** Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan;
- XVII.** Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;
- XVIII.** Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar, y
- XIX.** Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Ahora bien la creación de la Contraloría como ente fiscalizador surgió “como una consecuencia de la necesaria renovación moral , que había de reforzar para dar legalidad, exactitud y oportunidad al manejo de los recursos del Estado, (...) en virtud de las constantes desviaciones tanto en el cumplimiento de los deberes y servicios como en el manejo de los bienes y recursos de la Nación, por lo que se hizo imperativo la creación ordenada y sistemática de fiscalización interna en la dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.³⁵

Los objetivos de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se resumen de la siguiente manera:

- Que el Ejecutivo Federal contara con un instrumento eficaz que vigilara y evaluara los ingresos, gastos, recursos del Estado a fin de conocer su destino y que éste se apegara a las leyes.

³⁵ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op cit.*, nota 29, p. 496

- La existencia de un control eficiente de la Administración Pública Federal y que ésta a su vez promoviera la vigilancia, supervisión, evaluación y control a fin de evitar la corrupción dentro de la Administración Pública y por ende un sistema reforzado de control.

En esta tesitura dentro de sus funciones, se clasificaban principalmente:

- Normativas, consistente en: Planeación y organización del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental; expedición de normas de control para la Administración Pública Federal; opinión respecto a los proyectos de normas de contabilidad, programación, presupuestación y administración de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto; establecer bases generales para auditorías internas y externas que se llevaran a cabo; expedición de normas para el funcionamiento y atención de quejas sobre el servicio y servidores públicos, irregularidades administrativas en la función pública y por último la expedición de normas para la presentación oportuna y cabal de los servidores públicos de su declaración de situación patrimonial.
- Vigilancia y Fiscalización, consistente en: la inspección del ejercicio del gasto público federal; prácticas de diversas auditorías; inspección y vigilancia respecto al cumplimiento de las leyes en cuanto obras públicas y adquisiciones; designación de auditores externos; designar y promover comisarios públicos; aprobación de la designación de los titulares de las contralorías internas de la Administración Pública Federal.
- Evaluación, consistente en realizar calificaciones como su nombre lo indica en las dependencias y entidades de la Administración Pública y la evaluación del manejo y aplicación de los recursos federales; investigar los resultados de los programas y acciones del Gobierno Federal, así como la de vigilar y evaluar la deficiencia de los servidores públicos.

- Control de responsabilidades de los Servidores Públicos, consistente en: Revisar y tramitar las quejas y denuncias sobre los servidores públicos; iniciar los procedimientos de sanciones a cargo de los servidores públicos; sancionar a los servidores públicos responsables, denunciar ante el Ministerio Público los delitos derivados del manejo de recursos de la Nación o en su caso por delitos de enriquecimiento ilícito; fincar las responsabilidades administrativas; manifestar la omisión de la presentación de bienes derivado de la separación del encargo del servidor público”.³⁶

La dependencia denominada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tuvo una duración de 1983 a 1994 es decir de aproximadamente 11 años.

Es así que entraremos al estudio del nuevo nombre que regiría a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, siendo este:

3.3. SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Derivado de lo anterior, en el año de 1994, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dejó de llamarse así, para denominarse Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, (SECODAM) dotándose a la misma de nuevas atribuciones, destacándose: el desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal, administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

Posteriormente, con fecha 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y

³⁶*Ibidem*, pp. 497-498.

eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

A fin de responder a las nuevas responsabilidades, el 12 de abril de 1995 se publicó en el Diario Oficial citado, el Reglamento Interior de la SECODAM, por virtud del cual se modificaría la estructura orgánica de la Dependencia, distribuyendo la competencia de ésta entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encontrándose ente éstas, la Unidad de Asuntos Jurídicos que asumió las atribuciones de la Dirección General Jurídica.

Asimismo, es de destacar que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, realizaba funciones que se le atribuyeron y que correspondían a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y se le anexaron las facultades en materia de servicio profesional de carrera, política informática.

3.4 SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Durante la administración de Vicente Fox Quezada la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cambio de denominación.

Es así que el 10 de abril de 2003, se publica en el medio de difusión oficial el Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y se reforma, entre otras, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito de atribuirle la denominación de Secretaría de la Función Pública, de modo que ésta fuese acorde a las recién asignadas funciones en materia de servicio profesional de carrera, política informática, así como respecto de las de transparencia y acceso a la información que le fueron conferidas mediante reforma a la propia Ley Orgánica publicada el 13 de mayo de 2002 en el citado Diario Oficial.

Es así que con fecha 2 de septiembre de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública; asimismo con fecha 27 de mayo de 2005 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, mediante el cual se reestructuran algunas unidades administrativas de la Secretaría y se reordenan y precisan las facultades de las mismas.

Es de destacar que las funciones de la Secretaria de la Función Pública se encuentran previstas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tal y como se cita a continuación:

ARTÍCULO 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables;

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

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

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

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

VI.- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al

efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VI bis.-Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

VII.-Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

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

IX.-Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

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

XI.-Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII.-Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

XIII.-Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

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

XV.-Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

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

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

XVIII.-Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII bis.-Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

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

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

XXI.-Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

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

XXIII.-Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

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

XXIV bis.-Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República;

XXV.-Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere;

XXVI.-Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y

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

3.5 ESTRUCTURA DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Derivado de lo anterior la Secretaría de la Función Pública ha sufrido múltiples cambios en su estructura, es por ello que me abocare a su estructura actual, la cual tiene su fundamento en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día tres de agosto de dos mil once y entrando en vigor al día siguiente de su publicación, el cual se detalla en su artículo 3°, como sigue:

ARTICULO 3.- Al frente de la Secretaría estará el Secretario, quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de las unidades administrativas, así como de los servidores públicos que a continuación se indican:

A. Unidades Administrativas:

I. Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública;

II. Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas;

III. Subsecretaría de la Función Pública;

IV. Oficialía Mayor;

V. Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control;

VI. Unidad de Asuntos Jurídicos:

VI.1 Dirección General Adjunta de Legislación y Consulta;

VI.2 Dirección General Adjunta Jurídico Contenciosa;

VI.3 Dirección General Adjunta de Asuntos Penales, y

VI.4 Dirección General Adjunta de Servicios e Innovación Jurídicos;

VII. Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional;

VIII. Unidad de Gobierno Digital;

IX. Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal:

IX.1 Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera, y

IX.2 Dirección General de Organización y Remuneraciones de la Administración Pública Federal;

X. Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública;

XI. Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental;

XII. Unidad de Control de la Gestión Pública;

XIII. Unidad de Auditoría Gubernamental:

XIII.1 Dirección General Adjunta de Estrategia, Planeación y Normatividad;

XIII.2 Dirección General Adjunta de Auditorías Directas A, y

XIII.3 Dirección General Adjunta de Auditorías Directas B;

XIV. Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública:

XIV.1 Dirección General Adjunta de Planeación y Control de Recursos para Auditoría a Obra Pública, y

XIV.2 Dirección General Adjunta de Auditoría a Obra Pública;

XV. Unidad de Operación Regional y Contraloría Social:

XV.1 Dirección General Adjunta de Operación Regional;

XVI. Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas:

XVI.1 Dirección General Adjunta de Normatividad de Obras Públicas;

XVI.2 Dirección General Adjunta de Normatividad de Adquisiciones, y

XVI.3 Dirección General Adjunta de Normatividad de Bienes Muebles y de Apoyo en Contrataciones Públicas;

XVII. Unidad de Política de Contrataciones Públicas;

XVIII. Contraloría Interna:

XVIII.1 Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades:

XVIII.1.1 Dirección de Responsabilidades e Inconformidades A, y

XVIII.1.2 Dirección de Responsabilidades e Inconformidades B;

XVIII.2 Dirección General Adjunta de Quejas, Denuncias e Investigaciones;

XVIII.3 Dirección General Adjunta de Auditoría, y

XVIII.4 Dirección General Adjunta de Control y Evaluación;

XIX. Dirección General de Comunicación Social;

XX. Dirección General de Auditorías Externas;

XXI. Dirección General de Denuncias e Investigaciones:

XXI.1 Dirección General Adjunta de Investigaciones A:

XXI.1.1 Dirección de Investigaciones A;

XXI.1.2 Dirección de Investigaciones B, y

XXI.1.3 Dirección de Investigaciones C;

XXI.2 Dirección General Adjunta de Investigaciones B:

XXI.2.1 Dirección de Investigaciones D;

XXI.2.2 Dirección de Investigaciones E, y

XXI.2.3 Dirección de Investigaciones F;

XXII. Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial:

XXII.1 Dirección General Adjunta de Responsabilidades:

XXII.1.1 Dirección de Responsabilidades A;

XXII.1.2 Dirección de Responsabilidades B;

XXII.1.3 Dirección de Responsabilidades C;

XXII.1.4 Dirección de Responsabilidades D;

XXII.1.5 Dirección de Responsabilidades E;

XXII.1.6 Dirección de Responsabilidades F, y

XXII.1.7 Dirección de Responsabilidades G;

XXII.2 Dirección General Adjunta de Verificación Patrimonial:

XXII.2.1 Dirección de Verificación Patrimonial A;

XXII.2.2 Dirección de Verificación Patrimonial B;

XXII.2.3 Dirección de Verificación Patrimonial C;

XXII.2.4 Dirección de Verificación Patrimonial D, y

XXII.2.5 Direcciones Contables de Verificación Patrimonial;

XXII.3 Dirección General Adjunta de Registro Patrimonial y de Servidores Públicos Sancionados:

XXII.3.1 Dirección de Registro Patrimonial, y

XXII.3.2 Dirección de Registro de Servidores Públicos Sancionados;

XXII.4 Dirección de Asesoría y Consulta;

XXIII. Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas:

XXIII.1 Dirección General Adjunta de Inconformidades:

XXIII.1.1 Dirección de Inconformidades A;

XXIII.1.2 Dirección de Inconformidades B;

XXIII.1.3 Dirección de Inconformidades C;

XXIII.1.4 Dirección de Inconformidades D, y

XXIII.1.5 Dirección de Inconformidades E;

XXIII.2 Dirección General Adjunta de Sanciones:

XXIII.2.1 Dirección de Sanciones A;

XXIII.2.2 Dirección de Sanciones B, y

XXIII.2.3 Dirección de Sanciones C;

XXIII.3 Dirección General Adjunta de Conciliaciones:

XXIII.3.1 Dirección de Conciliaciones A, y
XXIII.3.2 Dirección de Conciliaciones B;
XXIII.4 Notificadores A, B, C, D, E y F;
XXIV. Dirección General de Información e Integración: XXIV.1 Dirección General Adjunta de Evolución Patrimonial:
XXIV.1.1 Dirección de Evolución Patrimonial A, y
XXIV.1.2 Dirección de Evolución Patrimonial B;
XXV. Dirección General de Programación y Presupuesto;
XXVI. Dirección General de Recursos Humanos;
XXVII. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, y
XXVIII. Dirección General de Tecnologías de Información;
B. Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales;
C. Delegados, Subdelegados y Comisarios Públicos, y
D. Titulares de Órganos Internos de Control y los de sus áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades.

Se puede apreciar que es enorme la estructura de la Secretaría de la Función Pública.

En las últimas tres décadas se le han asignado a estas dependencias atribuciones que van más allá de la fiscalización.

CAPÍTULO IV

ÓRGANOS DE VIGILANCIA EN DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

4.1 FUNDAMENTO JURÍDICO

El fundamento jurídico de los órganos de vigilancia, también llamados Órganos de Control, se encuentra en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se instruye a la hoy Secretaría de la Función Pública el despacho de diversos asuntos, entre los cuales se encuentra el vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Para mayor ilustración se cita la siguiente tesis jurisprudencial, la cual refiere de manera general que los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, insertándose la misma a continuación:

Época: Novena Época
Registro: 168753
Instancia: SEGUNDA SALA
Tipo Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Localización: Tomo XXVIII, Septiembre de 2008
Materia(s): Administrativa
Tesis: 2a./J. 135/2008
Pag. 263

[J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVIII, Septiembre de 2008; Pág. 263

TITULARES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. DEPENDEN JERÁRQUICAMENTE DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, POR LO QUE LA FUNDAMENTACIÓN DE SU COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE LABORAN EN ESAS ENTIDADES, NO REQUIERE LA CITA DE LAS NORMAS QUE LOS VINCULEN CON ÉSTAS.

Conforme a los artículos 37, fracciones XII y XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2, apartado C, y 64, fracción I, punto 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, vigente hasta el 27 de mayo de 2005; 3, apartado D, 63 y 67, fracción I, puntos 1 y 7, del Reglamento Interior de la indicada Secretaría vigente a partir del 28 de mayo de 2005; y 62, fracción I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, quien establecerá los lineamientos conforme a los que dichos órganos desarrollarán sus funciones, los cuales podrán recibir quejas, investigar y, en su caso, por conducto del titular del Órgano Interno de Control o del Área de Responsabilidades, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e imponer las sanciones aplicables en los términos previstos en la Ley de la materia, así como dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos de la entidad respecto de las sanciones administrativas impuestas. En ese tenor, los titulares de los Órganos Internos de Control cuentan con existencia legal y facultades para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos que laboran en la entidad a la que fueron asignados e imponer las sanciones correspondientes, consecuentemente, la fundamentación de su competencia para llevar a cabo los actos precisados no requiere la cita de las normas que los vinculen con las entidades a las que están asignados.

SEGUNDA SALA

Contradicción de tesis 70/2008-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Tercero y Cuarto, todos del Décimo Primer Circuito y el Primero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2008. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Agustín Tello Espíndola.

Tesis de jurisprudencia 135/2008. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de septiembre de dos mil ocho.

Asimismo, también encontré el fundamento jurídico de dichos entes fiscalizadores en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el cual establece en su artículo 9° que para cada órgano interno de control (existente por secretaría u organismo) habrá un Coordinador General, quien tendrá las facultades de supervisar y vigilar a dichos entes de fiscalización, dicho precepto se transcribe a continuación:

Artículo 9.-Al frente de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control habrá un Coordinador General, a quien corresponderá el ejercicio de las siguientes facultades:

- I.** Coordinar a los delegados, subdelegados y comisarios públicos, así como interrelacionarlos con el Secretario y las unidades administrativas de la Secretaría;
- II.** Coordinar a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, e interrelacionarlos con el Secretario por sí o a través de los delegados, subdelegados y comisarios públicos;
- III.** Dirigir la actuación y evaluar el desempeño de los delegados, subdelegados, comisarios públicos y los titulares de los órganos internos de control, con base en las políticas y prioridades que dicte el Secretario, así como evaluar la actuación y desempeño de los titulares de las áreas que integran dichos órganos, para lo cual tomará en cuenta el cumplimiento de los objetivos establecidos por los Subsecretarios;
- IV.** Proponer al Secretario las políticas, lineamientos, modelos y mecanismos para dirigir y coordinar la actuación y evaluar el desempeño de los delegados, subdelegados, comisarios públicos, titulares de los órganos internos de control, y de los titulares de las áreas que integran dichos órganos, previa opinión de las unidades administrativas competentes de la Secretaría;
- V.** Proponer al Secretario las políticas, lineamientos y mecanismos para el desarrollo organizacional de los órganos de vigilancia y control;
- VI.** Aprobar los programas de trabajo de delegados y comisarios públicos con base en las políticas y prioridades que dicte el Secretario;
- VII.** Opinar sobre los programas de trabajo de los órganos internos de control con base en las políticas y prioridades que dicte el Secretario;
- VIII.** Administrar el modelo integral de dirección y evaluación del desempeño de los delegados, subdelegados, comisarios públicos, titulares de los órganos internos de control y titulares de las áreas que integran dichos órganos;
- IX.** Someter a la consideración del Secretario, la designación y, en su caso, la remoción de los delegados, subdelegados, comisarios públicos y titulares de los órganos internos de control, así como los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades y mantener actualizado el catálogo respectivo;
- X.** Promover, previo acuerdo del Secretario, ante los titulares de las dependencias, las entidades y la Procuraduría el establecimiento o modificación de las estructuras orgánicas y ocupacionales de los órganos internos de control, atendiendo a las necesidades del servicio y a las políticas y prioridades de la Secretaría, con el apoyo de la Oficialía Mayor;
- XI.** Opinar, con el apoyo de la Oficialía Mayor, sobre la creación o modificación a las estructuras de los órganos internos de control, previo al trámite ante la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal;
- XII.** Entregar los nombramientos a los titulares de los órganos internos de control y a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de dichos órganos, así como a los delegados, subdelegados y comisarios públicos y brindarles el apoyo necesario en la toma de posesión de sus cargos, notificando a los titulares de las dependencias, las entidades y la Procuraduría las referidas designaciones;
- XIII.** Coordinar y verificar la elaboración de los informes y reportes que deban rendir los delegados, subdelegados y comisarios públicos, sobre el desempeño de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme al marco jurídico aplicable;
- XIV.** Promover las adecuaciones y mejoras a la normativa, instrumentos de control y evaluación y a los programas institucionales, con el fin de asegurar las políticas y prioridades de la Secretaría;

XV. Determinar, con el apoyo de otras unidades administrativas competentes de la Secretaría, las necesidades de capacitación de los delegados, subdelegados, comisarios públicos, titulares de los órganos internos de control y de sus respectivas áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, así como coordinar y promover dicha capacitación;

XVI. Dirigir y coordinar la participación de los delegados, subdelegados, comisarios públicos y titulares de los órganos internos de control y de los titulares de las áreas que integran dichos órganos, según corresponda conforme al ámbito de sus respectivas atribuciones, en la vigilancia y evaluación de las acciones que se realicen en cumplimiento a los programas que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, en materia de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y mejora de la gestión gubernamental;

XVII. Presentar al Secretario propuestas de sectorización de los órganos de vigilancia y control en las dependencias, las entidades y la Procuraduría;

XVIII. Elaborar conjuntamente con las Subsecretarías el programa anual de visitas de inspección a los órganos internos de control, para constatar la debida atención y trámite de los asuntos relativos a las materias de sus respectivas competencias. Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones que en términos de este Reglamento competen a las unidades administrativas para supervisar las funciones de los titulares de los referidos órganos, así como de los titulares de las áreas de quejas, auditorías y responsabilidades;

XIX. Realizar las visitas de inspección a que se refiere la fracción anterior, así como dar seguimiento a las medidas preventivas o, en su caso, correctivas que deriven de las mismas;

XX. Integrar el proyecto de lineamientos generales para la formulación de los programas de trabajo de los órganos internos de control para su expedición por el Secretario, atendiendo lo dispuesto en la fracción VII del artículo 7 de este Reglamento, y

XXI. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomiende el Secretario.

El Coordinador General de órganos de vigilancia y control tendrá, igualmente, las facultades que el artículo 48 del Reglamento confiere a los Directores Generales y se auxiliará de los Directores Generales Adjuntos, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Departamento, así como del personal técnico y administrativo que determine el Secretario y que las necesidades del servicio requieran, siempre que figuren en el presupuesto de la Secretaría.

Para mayor ilustración, se hace referencia a la siguiente tesis jurisprudencial que refiere de manera general que el personal adscrito a los órganos internos de control, será únicamente en apoyo a los titulares, sin que el personal auxiliar asuma las atribuciones de los titulares, destacando que esta únicamente hace referencia a los titulares de responsabilidades, la cual se inserta a continuación:

Novena Época
Registro: 172152
Instancia: Segunda Sala
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXV, Junio de 2007
Materia(s): Administrativa
Tesis: 2a./J. 108/2007
Página: 336

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. FACULTADES DEL PERSONAL DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN EL DESAHOGO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO RELATIVO.

Conforme a los artículos 26, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública) vigente hasta el 16 de julio de 2001 y 47, fracción IV, de dicho Reglamento vigente hasta el 12 de diciembre de 2003, la facultad para iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiese lugar, e imponer en su caso las sanciones correspondientes, es una facultad exclusiva del titular del Área de Responsabilidades en las dependencias, quien por mandato legal puede auxiliarse para la atención de los asuntos y la sustanciación de los procedimientos a su cargo de los servidores públicos adscritos a los propios órganos de control, pero la actuación de estos últimos deberá limitarse a coadyuvar técnica y operativamente en el desahogo material del procedimiento en su condición de subordinados, sin asumir funciones decisorias que son exclusivas del titular del área indicada.

Contradicción de tesis 79/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo, Octavo, Décimo Séptimo y Primero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 30 de mayo de 2007. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Tesis de jurisprudencia 108/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de mayo de dos mil siete.

Asimismo, es de particular importancia destacar que el Artículo 10 del Reglamento referido establece la figura de titular, que es el servidor público que se encontrará al frente del órgano interno de control respectivo de la dependencia o entidad, a fin de atender los asuntos de su competencia, y que para la realización de dichos fines se auxiliaran de diversos servidores públicos.

4.2 ATRIBUCIONES

En el caso de los titulares de los órganos internos de control, sus facultades se encuentran conferidas en el artículo 79 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, tal y como se cita a continuación:

ARTÍCULO 79.- Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría, las siguientes facultades:

I. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de estar en condiciones de promover el cobro de las sanciones económicas que se lleguen a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;

II. Derogada.

III. Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como la Tesorería de la Federación, fincando, cuando proceda, los pliegos de responsabilidades a que haya lugar o, en su defecto, dispensar dichas responsabilidades, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, salvo los que sean competencia de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;

IV. Emitir las resoluciones que procedan respecto de los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos;

V. Emitir las resoluciones que correspondan respecto de los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones emitidas por los titulares de las áreas de responsabilidades en los procedimientos de inconformidad, intervenciones de oficio y sanciones a licitantes, proveedores y contratistas previstos en las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma;

VI. Llevar los procedimientos de conciliación previstos en las leyes en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y de obra pública y servicios relacionados con la misma, en los casos en que el Secretario así lo determine, sin perjuicio de que los mismos podrán ser atraídos mediante acuerdo del Titular de la Secretaría;

VII. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario, así como expedir las copias certificadas de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;

VIII. Coadyuvar al funcionamiento del sistema de control y evaluación gubernamental; vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, y aquellas que en la materia expidan las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como analizar y proponer con un enfoque preventivo, las

normas, lineamientos, mecanismos y acciones para fortalecer el control interno de las instituciones en las que se encuentren designados;

IX. Programar, ordenar y realizar auditorías, revisiones y visitas de inspección e informar de su resultado a la Secretaría, así como a los responsables de las áreas auditadas y a los titulares de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, y apoyar, verificar y evaluar las acciones que promuevan la mejora de su gestión.

Las auditorías, revisiones y visitas de inspección señaladas podrán llevarse a cabo por los propios titulares o por conducto de sus respectivas áreas de quejas, auditoría interna y auditoría, desarrollo y mejora de la gestión pública o bien, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría u otras instancias externas de fiscalización;

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

XI. Denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio órgano interno de control que el titular de éste determine, los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos o, en su caso, solicitar al área jurídica de las dependencias, las entidades o la Procuraduría, la formulación de las querellas a que haya lugar, cuando las conductas ilícitas requieran de este requisito de procedibilidad;

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

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

XIV. Las demás que las disposiciones legales y administrativas les confieran y las que les encomienden el Secretario y el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control.

Asimismo, cito la siguiente tesis jurisprudencial que refiere de manera general que las titularidades que integran el órgano interno de control tienen funciones tales como las de realizar auditorías, recibir y tramitar quejas y determinar responsabilidades administrativas en relación con los servidores públicos, la cual refiere:

Novena Época

Registro: 187009

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XV, Mayo de 2002

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.12o.A.34 A

Página: 1175

ÁREA DE AUDITORÍA, QUEJAS Y RESPONSABILIDADES DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES PARAESTATALES. SU EXISTENCIA LEGAL NO DERIVA DE UNA DENOMINACIÓN ESPECÍFICA SINO DE LA DESCRIPCIÓN DE ATRIBUCIONES CONTENIDA EN LA NORMATIVIDAD APLICABLE.

De conformidad con lo previsto en los artículos 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 13 y 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 26 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (vigente hasta el dieciséis de julio de dos mil uno), el titular de la indicada secretaría está facultado para designar a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los órganos de control interno en las entidades paraestatales, funcionarios que jerárquica y funcionalmente dependen de él y lo representan. Ahora bien, el hecho de que en determinados casos las áreas señaladas o sus titulares no sean denominados específicamente como de "auditoría, quejas y responsabilidades", no implica su inexistencia jurídica; tal criterio atendería estrictamente a la letra de las normas aplicables al caso, sin analizar el contexto normativo y el sentido específico del texto legal, y éste no establece la denominación específica que habrá de corresponder a las mencionadas áreas, sino que simplemente prevé su existencia encomendándoles realizar auditorías, recibir y tramitar quejas y determinar responsabilidades administrativas en relación con los servidores públicos; es decir, señala un ámbito de competencia y no una denominación específica, lo que además permite a la autoridad administrativa proveer al cumplimiento de la normatividad sin exceder las disposiciones presupuestales a su alcance, pudiendo así integrar el área correspondiente con el nivel o la categoría que su capacidad presupuestal le permita.

DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 13/2002. Contralor Interno en el Banco de Crédito Rural del Centro Sur, S.N.C. 8 de marzo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretario: Alfredo Cid García.

Ahora bien, considero que las tres facultades más importantes de los Titulares de los Órganos Internos de Control son las siguientes:

- a) Salvaguardar los controles para la captación de quejas y denuncias a cargo de los servidores públicos respecto de su área de adscripción.

- b) Vigilar que los servidores públicos adscritos a su dependencia administrativa, realicen las funciones inherentes a su puesto a fin de que las áreas que integran el órgano interno de control, funcionen de manera eficiente y así coadyuvar con el ciudadano para que las investigaciones y resoluciones sean apegadas a derecho.

c) Denunciar los hechos que pudieran ser ajenos a la materia administrativa, como lo es en materia penal.

4.3 ESTRUCTURA DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

Cada ente fiscalizador, cuenta con las siguientes áreas:

- Responsabilidades
- Auditoría Interna
- Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública y
- Quejas

4.3.1 ÁREA DE QUEJAS

El fundamento del área de quejas lo encontramos en el artículo 80 fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. En él encontramos las siguientes atribuciones para los titulares:

Artículo 80.-

III.- Titulares de las Áreas de Quejas:

1. Recibir las quejas y denuncias que se formulen por el posible incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos;
2. Practicar de oficio, o a partir de queja o denuncia, las investigaciones por el posible incumplimiento de los servidores públicos a las obligaciones a que se refiere el ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de aquéllas que deba llevar a cabo la Dirección General de Denuncias e Investigaciones, por acuerdo del Secretario, así como informar a dicha unidad administrativa sobre el estado que guarde la tramitación de los procedimientos de investigación que conozca;
3. Citar, cuando lo estime necesario, al denunciante o al quejoso para la ratificación de la denuncia o la queja presentada en contra de servidores públicos por presuntas violaciones al ordenamiento legal en materia de responsabilidades, o incluso a otros servidores públicos que puedan tener conocimiento de los hechos a fin de constatar la veracidad de los mismos, así como solicitarles que aporten, en su caso, elementos, datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público;
4. Practicar las actuaciones y diligencias que se estimen procedentes, a fin de integrar debidamente los expedientes relacionados con las investigaciones que realice con motivo del incumplimiento de los servidores públicos a las obligaciones a que se refiere el ordenamiento legal en materia de responsabilidades;
5. Dictar los acuerdos que correspondan en los procedimientos de investigación que realice, incluidos los de archivo por falta de elementos cuando así proceda, y de remisión al área de responsabilidades;

- 6.** Promover la implementación y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y servicios en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme a la metodología que al efecto se emita;
- 7.** Asesorar, gestionar, promover y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y recomendar a las dependencias, las entidades o la Procuraduría la implementación de mejoras cuando así proceda;
- 8.** Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como respecto de la obra pública que lleven a cabo las dependencias, las entidades o la Procuraduría, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda;
- 9.** Supervisar los mecanismos e instancias de atención y participación ciudadana y de aseguramiento de la calidad en trámites y servicios que brindan las dependencias, las entidades, o la Procuraduría conforme a la política que emita la Secretaría;
- 10.** Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;
- 11.** Determinar la procedencia de las inconformidades que se presenten en contra de los actos relacionados con la operación del Servicio Profesional de Carrera y sustanciar su desahogo, conforme a las disposiciones que resulten aplicables;
- 12.** Realizar la valoración de la determinación preliminar que formulen las dependencias sobre el incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones de los servidores públicos de carrera, en términos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento;
- 13.** Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y
- 14.** Las demás que les atribuyan expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

Es mi opinión que las tres facultades más importantes de los titulares de las áreas de quejas son las siguientes:

- a) Captación de quejas y denuncias a fin de corroborar o desacreditar los hechos irregulares a cargo de los servidores públicos denunciados.
- b) Investigación de los hechos con apego a la norma a fin de que los expedientes de investigación estén debidamente integrados.
- c) Supervisión de los mecanismos de captación de quejas, denuncias y solicitudes ciudadanos a fin de que estos sean eficientes para la sociedad.

4.3.2 ÁREA DE RESPONSABILIDADES

Por lo que atañe a los titulares de responsabilidades sus facultades se encuentran previstas en el artículo 80 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el cual se transcribe a continuación:

Artículo 80.- ...

I. Titulares de las Áreas de Responsabilidades:

1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación, a fin de determinar las responsabilidades a que haya lugar e imponer, en su caso, las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en el referido ordenamiento;

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

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

4. Recibir, instruir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, con excepción de aquéllas que deba conocer la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, por acuerdo del Secretario;

5. Iniciar, instruir y resolver el procedimiento de intervenciones de oficio, si así lo considera conveniente por presumir la inobservancia de las disposiciones contenidas en las disposiciones mencionadas en el numeral anterior;

6. Tramitar, instruir y resolver los procedimientos administrativos correspondientes e imponer las sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma e informar a la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas sobre el estado que guarde la tramitación de los expedientes de sanciones que sustancie, con excepción de los asuntos que aquélla conozca;

7. Tramitar los procedimientos de conciliación en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma derivados de las solicitudes de conciliación que presenten los proveedores o contratistas por incumplimiento a los contratos o pedidos celebrados por las dependencias, las entidades y la Procuraduría, en los casos en que por acuerdo del Secretario así se determine.

Para efecto de lo anterior, podrán emitir todo tipo de acuerdos, así como presidir y conducir las sesiones de conciliación y llevar a cabo las diligencias, requerimientos, citaciones, notificaciones y prevenciones a que haya lugar;

8. Instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades e intervenciones de oficio, así como en contra de las resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las leyes de la materia y someterlos a la resolución del titular del órgano interno de control;

9. Formular requerimientos, llevar a cabo los actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera, y
10. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

Considero que las facultades más importantes de los titulares de las áreas de responsabilidades son las siguientes:

- a) Que los citatorios para Audiencia de ley estén debidamente fundados y motivados.
- b) Que las resoluciones administrativas estén apegadas a derecho y el hecho administrativo irregular como la normatividad infringida estén perfectamente identificadas a fin de que el servidor público sancionado no refiera que los hechos imputados no le atañen en su actuar como servidor público.
- c) Imponer y cargar las sanciones administrativas en los sistemas que la Secretaría de la Función Pública implemento para dichos fines y así se lleve un control respecto de las sanciones impuestas a los servidores públicos.

4.3.3 ÁREA DE AUDITORÍA INTERNA

Por lo que respecta a los titulares de las áreas de auditoría interna sus funciones se encuentran previstas en el artículo 80 fracción II, inciso a del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el cual se transcribe a continuación:

Artículo 80.- ...

II. Titulares de las Áreas de Auditoría:

a) De Auditoría Interna:

1. Ordenar y realizar, por sí o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría u otras instancias externas de fiscalización, las auditorías y visitas de inspección que les instruya el titular del órgano interno de control, así como suscribir el informe correspondiente y comunicar el resultado de dichas auditorías y visitas de inspección al titular del órgano interno de control, a la Secretaría y a los responsables de las áreas auditadas;

2. Ordenar y realizar por sí o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría o con aquellas instancias externas de fiscalización que se determine, las auditorías, revisiones y visitas de inspección que se requieran para determinar si las dependencias, las entidades y la Procuraduría, cumplen con la normatividad, programas y metas establecidos e informar los resultados a los titulares de las mismas, y evaluar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, además de proponer las medidas preventivas y correctivas que apoyen el logro de sus fines, aprovechar mejor los recursos que tiene asignados, y que el otorgamiento de sus servicios sea oportuno, confiable y completo;
3. Vigilar la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones derivadas de las auditorías o revisiones practicadas, por sí o por las diferentes instancias externas de fiscalización;
4. Requerir a las unidades administrativas de las dependencias, las entidades y la Procuraduría la información, documentación y su colaboración para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones;
5. Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en la materia se deban incorporar al programa anual de trabajo de dicho órgano;
6. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y
7. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente;

Es mi opinión que las tres facultades más importantes del titular de esta área son las siguientes:

- a) Realización de auditorías a las área que integran la dependencia administrativa, a fin de que se detecte los probables manejos irregulares por los servidores públicos que afecten la organización, funcionamiento o en su caso algún menoscabo al patrimonio del instituto.
- b) Ante la falta de solventación de las observaciones que realizó el área de autoría interna se turne el informe de presunta al área de responsabilidades para el finamiento de responsabilidad administrativa.
- c) Se vigile la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones derivadas de las auditorías.

4.3.4 ÁREA DE AUDITORÍA PARA DESARROLLO Y MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Finalmente, los servidores públicos titulares de esta área de auditoría cuenta con las siguientes atribuciones:

Artículo 80.-...

Fracción II, Titulares del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública.

b) De Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública:

1. Verificar el cumplimiento de las normas de control que emita la Secretaría, así como elaborar los proyectos de normas complementarias que se requieran en materia de control;
2. Evaluar la suficiencia y efectividad de la estructura de control interno establecido, informando periódicamente el estado que guarda;
3. Efectuar la evaluación de riesgos que puedan obstaculizar el cumplimiento de las metas y objetivos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría;
4. Promover y asegurar el desarrollo administrativo, la modernización y la mejora de la gestión pública en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, mediante la implementación e implantación de acciones, programas y proyectos en esta materia;
5. Participar en el proceso de planeación que desarrolle la institución en la que sean designados, para el establecimiento y ejecución de compromisos y acciones de mejora de la gestión o para el desarrollo administrativo integral, conforme a las estrategias que establezca la Secretaría;
6. Brindar asesoría en materia de mejora y modernización de la gestión en las instituciones en que se encuentren designados, en temas como:

- Planeación estratégica;
- Trámites, Servicios y Procesos de Calidad;
- Participación Ciudadana;
- Mejora Regulatoria Interna y hacia particulares;
- Gobierno Digital;
- Recursos Humanos, Servicio Profesional de Carrera y Racionalización de los recursos
- Estructuras;
- Austeridad y disciplina del gasto, y
- Transparencia y rendición de cuentas.

Para efectos de este numeral 6, los titulares de las áreas de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, realizarán o podrán encomendar investigaciones, estudios y análisis, para asesorar a las instituciones en los temas señalados;

7. Participar en los Comités Técnicos de Selección de las dependencias sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;
8. Promover en el ámbito de las dependencias, las entidades y la Procuraduría el establecimiento de pronunciamientos de carácter ético, así como de programas orientados a la transparencia y el combate a la corrupción e impunidad;
9. Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en materia de evaluación y de control se deban integrar al Programa Anual de Trabajo;
10. Impulsar y dar seguimiento a los programas o estrategias de desarrollo administrativo integral, modernización y mejora de la gestión pública, así como

elaborar y presentar los reportes periódicos de resultados de las acciones derivadas de dichos programas o estrategias;

11. Dar seguimiento a las acciones que implementen las dependencias, las entidades y la Procuraduría para la mejora de sus procesos, a fin de apoyarlas en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos con un enfoque preventivo y brindarles asesoría en materia de desarrollo administrativo;

12. Realizar diagnósticos y opinar sobre el grado de avance y estado que guardan las dependencias, las entidades y la Procuraduría en materia de desarrollo administrativo integral, modernización y mejora de la gestión pública;

13. Promover el fortalecimiento de una cultura orientada a la mejora permanente de la gestión institucional y de buen gobierno, al interior de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, a fin de asegurar el cumplimiento de la normativa, metas y objetivos;

14. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos;

15. Requerir a las unidades administrativas de la institución en la que sean designados, la información que se requiera para la atención de los asuntos en las materias de su competencia;

16. Establecer acciones preventivas y de transformación institucional a partir de los resultados de las distintas evaluaciones a los modelos, programas y demás estrategias establecidas en esta materia por la Secretaría, y

17. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran, así como las que le encomiende el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

Es mi opinión que las tres facultades más importantes del titular de esta área son las siguientes:

a) Que se cumplan con las normas de control que emita la Secretaría de la Función Pública.

b) Seguimiento a los programas o estrategias de desarrollo administrativo integral, así como elaborar y presentar los reportes de las acciones derivadas de programas o estrategias planteadas por dicha Titularidad.

c) Supervisión de las normas que atañen el funcionamiento de la entidad administrativa.

Una vez analizada la estructura y atribuciones de los Órganos Internos de Control, iniciaré el estudio de los tipos de acuerdo que emite el Área de Quejas de los entes fiscalizadores.

CAPÍTULO V

TIPOS DE ACUERDOS QUE EMITEN LAS ÁREAS DE QUEJAS.

5.1 FUNDAMENTO JURÍDICO

A manera de introducción señalaré la diferencia que existe entre queja y denuncia; es así que por queja se entiende la manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que lo hace del conocimiento de la autoridad; en esta tesitura se entiende por denuncia la manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, que se hacen del conocimiento de la autoridad por un tercero.

Ante la presentación de quejas y denuncias, ya sea por particulares o servidores públicos de la administración pública centralizada o paraestatal, el Titular de Quejas está facultado conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública para emitir los acuerdos que a derecho corresponda.

En virtud de lo anterior, hare referencia a los lineamientos y criterios técnicos y operativos en materia de quejas, emitidos por la Secretaría de la Función Pública, los cuáles se relacionan con los siguientes tipos de acuerdo:

- Archivo
- Incompetencia
- Improcedencia
- Turno al Área de Responsabilidades

5.2 CLASIFICACIÓN DE ACUERDOS

La clasificación de acuerdos que pueden emitir las áreas de quejas se encuentra previsto en los Lineamientos en materia de Quejas, de fecha primero de abril de

dos mil dos y actualizados el tres de noviembre de dos mil tres y los cuales fueron hechos del conocimiento a cada ente fiscalizador mediante oficio número SP/100/0803/2003 de fecha trece de noviembre del año dos mil tres. Estos lineamientos continúan aplicándose.

Para pronta referencia se inserta el texto sustancial de dicho oficio:

**CC. TITULARES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS
DE CONTROL EN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y EN LA
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

P r e s e n t e.

Con el objeto de eficientar y agilizar la atención de peticiones ciudadanas, así como la debida integración de expedientes para su turno al área de responsabilidades y atendiendo las opiniones y propuestas presentadas por diversos Órganos Internos de Control en esta materia, se modifican y adicionan los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos para el Proceso de Atención Ciudadana emitidos en el mes de mayo de 2002, en los términos que se señalan en documento que se acompaña al presente y que forma parte del mismo.

Las modificaciones y adiciones realizadas a los “Lineamientos” buscan homologar y unificar los criterios de atención de peticiones ciudadanas y apoyar la labor que en esta materia realizan la Dirección General de Atención Ciudadana, los Órganos Internos de Control y los Supervisores Regionales

La observancia de estos “Lineamientos” es obligatoria en términos lo dispuesto por el artículo 47 fracción IV, inciso c) número 1 del Reglamento Interior de esta Secretaría, por lo que mucho agradeceré giren sus instrucciones a efecto de que a partir del 01 de diciembre del año en curso, las tareas competentes a su cargo, procedan a su exacta aplicación.

5.2.1 ACUERDO DE ARCHIVO

Los lineamientos en materia de quejas señalan que se entenderá y bajo qué supuesto se emitirá un acuerdo de archivo:

Acuerdo de archivo. “Procederá, cuando del análisis de la queja o denuncia se determine que los elementos que se aportaron, recopilaron u ofrecieron y

desahogaron durante el desarrollo de la investigación no se consideran suficientes para concluir la presunta responsabilidad del servidor público involucrado.”³⁷

Es así que se dilucida que dichos acuerdos de archivo que emita el titular del área de quejas serán únicamente por falta de elementos, es decir que no existe un incumplimiento a lo previsto en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

5.2.2 ACUERDO DE INCOMPETENCIA

Conforme a los lineamientos en materia de quejas se definen como: “la determinación emitida por el órgano interno de control, en el sentido de abstenerse de conocer de la queja o denuncia, por carecer de facultades para ello, en virtud de la adscripción del servidor público, del área administrativa o de la institución involucrada. En este caso se deberá remitir el asunto al órgano interno de control competente.”³⁸

Se emitirán bajo el supuesto en que la queja o denuncia no sea competencia del Órgano Interno de Control, es de destacar que dicho acuerdo tiene una peculiaridad: que deberá remitirse a la dependencia que corresponda, a fin de que la misma se pronuncie sobre los hechos denunciados.

5.2.3 ACUERDO DE IMPROCEDENCIA

El acuerdo de improcedencia se emitirá en aquéllos casos en los que la queja o denuncia presentada no contenga los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público; es decir, que no cuente con elementos mínimos que permitan material y jurídicamente iniciar su investigación, y que adicionalmente concorra cualquiera de los siguientes supuestos:

³⁷ *Lineamientos y criterios, técnicos y operativos en materia de quejas*, elaborados el 1-04-2002 y actualizados el 3-11-2003, hechos del conocimiento a cada ente fiscalizador mediante oficio número SP/100/0803/2003 de fecha trece de noviembre del año dos mil tres, p. 61.

³⁸ *Ibidem*, p. 62.

- “1. Que sea anónima y sin datos de localización del quejoso o denunciante.
2. Que habiéndose proporcionado nombre del quejoso o denunciante, no se cuente con datos de localización.
3. Que habiéndose proporcionado nombre y datos de localización, éstos resulten falsos.
4. Que siendo contactable el quejoso o denunciante no atienda el requerimiento de información adicional realizado por el Órgano Interno de Control.”³⁹

Dicho acuerdo debe fundarse en el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual refiere de manera general que toda denuncia o denuncia deberá contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

5.2.4 ACUERDO DE TURNO DE RESPONSABILIDADES

Este tipo de acuerdos únicamente se emitirán “cuando de la investigación se deriven elementos suficientes para determinar presuntamente el incumplimiento de las obligaciones del servidor público, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de la materia; se turnará al área de Responsabilidades el asunto para los efectos legales a que haya lugar.”⁴⁰

El acuerdo de responsabilidades indica que el área de quejas, después de realizar una investigación exhaustiva de la queja o denuncia llegó a la conclusión que el servidor público incurrió en responsabilidades administrativas, es decir que el servidor público contravino lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ante el incumplimiento del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como de los Reglamentos, Normatividad Interna de la dependencia o entidad, por parte de algún servidor

³⁹ *Ibidem*, pp. 62-63.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 61.

público, el área de quejas deberá acreditar fehacientemente que el servidor público no cumplió con las normas referidas; lo anterior en virtud que el área de quejas únicamente es competente para conocer e investigar las probables irregularidades administrativas que el servidor público infringió en el ejercicio de sus funciones.

Por lo que al tenerse acreditado fehacientemente el hecho irregular a cargo del servidor público responsable, el área de quejas se encuentra obligada a remitir el expediente administrativo al área de responsabilidades, a fin de que esa área finque la responsabilidad administrativa a la que haya lugar; lo anterior debido a que el área facultada para el fincamiento de responsabilidades administrativas y sanciones administrativas es la de responsabilidades tal y como lo refiere el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, previamente analizado.

CAPÍTULO VI

PROPUESTA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LOS PARTICULARES EN CONTRA DE LOS ACUERDOS DE ARCHIVO

6.1 SITUACIÓN ACTUAL

Como se ha mencionado a lo largo de este trabajo de investigación, el área de quejas desempeña un papel sumamente importante dentro de los entes fiscalizadores –órganos internos de control-, y estos a su vez dentro de la administración pública federal, toda vez que el área de quejas, inicia con todo tipo de investigaciones –líneas de investigación- para acreditar fehacientemente o en su caso desvirtuar los hechos irregulares a cargo de servidores públicos adscritos a cualquier dependencia gubernamental. Siendo así que al no contar con mayores elementos de prueba el área de quejas emite su acuerdo de archivo, derivado muchas veces de una falta de investigación exhaustiva a los hechos denunciados por parte de los ciudadanos o algunas veces derivado que de una investigación en verdad exhaustiva se acredita fehacientemente que no existen elementos de prueba que acreditan los hechos denunciados; como bien es sabido, varias de las denuncias realizadas por los ciudadanos son muchas veces subjetivas y carentes de indicios que permitan una investigación debida por el área de quejas.

Es de destacar que muchas veces los denunciantes aportan diversas pruebas que acreditan su dicho y ante la falta de una investigación de los hechos irregulares a cargo de servidores públicos se procede al archivo del mismo, lo que genera un verdadero desacuerdo por parte de los ciudadanos, sin que éstos puedan interponer algún medio de defensa ante dicho acuerdo.

Ante el escrito de inconformidad del denunciante, el área de quejas procede a glosar dentro del expediente de investigación administrativa, señalando que a los hechos denunciados ya les fue recaído acuerdo de archivo por falta de elementos, por lo que únicamente dichos documentos se anexan al expediente a fin de que obren en autos como corresponda, lo anterior sin efecto legal alguno.

Los ciudadanos, ante la negatividad por parte del área de quejas, envían en diversas ocasiones escritos, pruebas, datos a dicha titularidad sin que la misma los tome en cuenta, lo anterior en base a que lo denunciado por parte de la ciudadanía ya fue cosa juzgada.

6.2 PROPUESTA

Por los anteriores señalamientos, propongo que los particulares tengan un medio de defensa ante los acuerdos de archivo por falta de elementos que emite la titularidad de quejas, tal y como sucede en el área de responsabilidades ante las resoluciones administrativas que emite dicha área, ante el descontento por parte del servidor público hacia la sanción ya sea administrativa o económica.

Propongo una adición a las facultades del titular del área de quejas, para conocer y resolver sobre los medios de impugnación que puedan presentar los ciudadanos en contra de las resoluciones del área de quejas, reguladas en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, siendo que los medios de impugnación serían similares a los previstos actualmente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

6.3 PROPUESTA DE ADICIÓN AL LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

En base al numeral que antecede, es necesario que el titular del área de quejas, tenga facultades para conocer sobre los medios de impugnación que hagan valer los ciudadanos ante las resoluciones emitidas por dicha área, únicamente ante los acuerdos de archivo por falta de elementos, y no por los de incompetencia, improcedencia o el de turno a responsabilidades, lo anterior en base a lo que se ha venido manifestando a lo largo del presente trabajo de investigación, primeramente porque resultaría incongruente hacer valer un medio de impugnación ante la emisión de un acuerdo de incompetencia, toda vez que el órgano interno de control se declara incompetente para conocer de los hechos

denunciados en base a que el servidor público o los hechos irregulares no se encuentran dentro de la esfera jurídica de la dependencia administrativa.

Caso similar ocurriría con el acuerdo de improcedencia, bajo el tenor de que el ciudadano es quien no aporta los suficientes elementos para la investigación de los hechos, o en su caso no señala algún dato de localización para poder solicitar mayores datos o indicios que permitan la investigación de los hechos denunciados o muchas veces utiliza la figura del anonimato y bajo dicho tenor el área de quejas se encuentra imposibilitada para localizar y solicitar mayores datos al denunciante, lo que nos arroja como resultado una verdadera incongruencia para que el particular interponga algún medio de impugnación ante su propia negatividad de dar a conocer sus datos o en su caso mayores elementos de prueba.

Asimismo, también resulta incongruente el hecho de que el ciudadano quisiera inconformarse ante el acuerdo de turno al área de responsabilidades, toda vez que el expediente seguirá siguiendo su curso en el área de responsabilidades para el fincamiento de responsabilidades administrativas.

Así las cosas es necesario adicionar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37 fracción XII, para establecer la posibilidad de que la Secretaría de la Función Pública pueda conocer del nuevo recurso administrativo.

Al respecto, presento las siguientes tesis que hacen referencia al sustento que deben tener los recursos administrativos en las leyes:

Época: Octava Época

Registro: 229031

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO

Tipo Tesis: Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Localización: Tomo III, Segunda Parte-2, Enero-Junio de 1989

Materia(s): Administrativa

Tesis:

Pag. 644

RECURSO DE REVOCACIÓN ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En los términos de los artículos 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el recurso de revocación puede hacerse valer para impugnar resoluciones sancionatorias emitidas tanto por el superior jerárquico (titular de la dependencia correspondiente o coordinador de sector), como por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En ambos supuestos se previenen diversas modalidades: que el recurso que se interpone en contra de actos del superior jerárquico, debe agotarse ante dicho superior y previamente a la promoción del juicio de nulidad del que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación. En cambio, el recurso que se interpone en contra de las resoluciones sancionatorias emitidas por la Secretaría, debe tramitarse ante ésta y tiene la naturaleza de ser optativo, ya que el administrado no está obligado a su agotamiento, sino que puede acudir directamente a demandar la nulidad del acto administrativo de que se trate ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Pero de estas diferencias no puede inferirse válidamente que también el plazo para la interposición del multicitado recurso sea distinto: quince días en tratándose de la procedencia en contra de actos dictados por el superior jerárquico y por lo que se refiere a los recursos interpuestos en contra de resoluciones dictadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuarenta y cinco días, o sea él se determina para el juicio de nulidad, toda vez que ni por analogía ni por mayoría de razón es posible sostener ese argumento, en atención a que todos los elementos esenciales y secundarios de los recursos deben estar establecidos en la ley que los rige y siendo el plazo un requisito secundario, si la ley que crea el recurso no lo determina, puede interponerse en cualquier tiempo, pero no aplicarse por analogía un término contemplado para un diverso recurso, de otra ley. Por otra parte, es también incorrecta la interpretación que el quejoso hace en cuanto a que el término a que alude el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no es un elemento del recurso al que hace referencia el diverso numeral 73 del mismo ordenamiento, ya que no se trata de dos recursos distintos, sino de uno solo, si bien con distintas modalidades. Esta conclusión tiene apoyo en la interpretación de los preceptos de que se trata, tanto desde el punto de vista gramatical, como sistemático. En efecto: en el artículo 71 se establece la procedencia del recurso de revocación y se dispone que debe interponerse dentro de un plazo de quince días; en el artículo 73 a su vez se dispone que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de revocación o promover el juicio de nulidad. El modificador determinado "el", hace referencia al sustantivo "recurso" en un sentido de ser un recurso consabido, del que se ha tratado antes, que no puede ser otro que el recurso que se menciona en el artículo 71, que es en el que se previene el plazo de quince días. Robustece esta conclusión el hecho de que ni en el artículo 73 ni en ningún otro precepto de ese Capítulo II, Título Tercero, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece un trámite o procedimiento distinto al que se previene, tanto en el artículo 71, como en el artículo 72 (que contempla las formalidades para la suspensión de la ejecución del acto combatido, para la resolución del recurso de revocación). En estas condiciones, de aceptarse la interpretación del quejoso meramente literal, pues no atiende en forma

alguna al contexto del artículo 73 resultaría que el legislador no previno ningún procedimiento ni requisito alguno para la procedencia del recurso en contra de actos de la Contraloría, así como que tampoco hizo referencia a la suspensión del acto reclamado, es decir, se trataría de un recurso sin procedimiento ni requisitos de procedencia. Los recursos a que se refieren los artículos 71 y 73 de la ley de la materia, si bien proceden en contra de actos de autoridades distintas, sin embargo los elementos esenciales (su establecimiento en ley y la existencia de un acto administrativo) y secundarios (término, período probatorio, momento en que empieza a correr el término, requisitos para la suspensión, etc.), son comunes, ya que la distinción en cuanto a su procedencia ante el superior jerárquico o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, únicamente obedece a que ambos órganos tienen competencia para aplicar sanciones administrativas: por regla general, el superior jerárquico y en casos especiales la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según se establece en los artículos 3o. y 49 a 50. Luego entonces, debe considerarse que en los artículos 71 y 72 de la ley de la materia se establece la regla general de procedencia del multicitado recurso de revocación y en el 73 un caso especial, razón por la cual el legislador sólo establece los requisitos de procedibilidad de dicho recurso en los artículos 71 y 72 y en el 73 solo alude a las modalidades especiales de referencia, debiéndose entender por consiguiente que el plazo y los demás requisitos esenciales y secundarios son comunes.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo directo 813/89. Rafael Ibarra Consejo. 21 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo con la redacción propuesta para el artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual refiere que los titulares del área de quejas, conozcan del recurso de revocación, respecto de los acuerdos de archivo que se emiten por esa titularidad a su cargo, tal y como sucede para los titulares de responsabilidades, ante la inconformidad por parte del ciudadano, respecto de las sanciones administrativas que impone el titular de responsabilidades, siendo que dicho recurso lo resuelve la misma autoridad que emite el acto administrativo; por lo que bajo este tenor el titular de quejas, sería competente para conocer y resolver sobre los medios de impugnación que interpongan los particulares ante quejas y denuncias archivadas, en caso específico el recurso de revocación, el cual se inserta a continuación:

Texto Vigente	Texto Propuesto	Comentarios
<p style="text-align: center;">LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL</p> <p style="text-align: center;">TITULO SEGUNDO</p> <p style="text-align: center;">De la Administración Pública Centralizada</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO II</p> <p style="text-align: center;">De la Competencia de las Secretarías de Estado y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal</p> <p>Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p>	<p style="text-align: center;">LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL</p> <p style="text-align: center;">TITULO SEGUNDO</p> <p style="text-align: center;">De la Administración Pública Centralizada</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO II</p> <p style="text-align: center;">De la Competencia de las Secretarías de Estado y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal</p> <p>Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p>	

<p>I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables;</p> <p>II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias</p>	<p>I a XI ...</p>	
---	-------------------	--

<p>para el ejercicio del control administrativo;</p> <p>III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;</p> <p>IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;</p> <p>V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos,</p>		
---	--	--

<p>financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;</p> <p>VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades</p>		
--	--	--

<p>de la Administración Pública Federal;</p> <p>VI bis. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;</p> <p>VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;</p> <p>VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control,</p>		
---	--	--

<p>que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;</p> <p>IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los</p>		
--	--	--

<p>proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;</p> <p>X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;</p> <p>XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;</p> <p>XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la</p>	<p>XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la</p>	<p>Se propone adicionar el artículo 37, la parte final de la fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública</p>
--	--	---

<p>Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;</p> <p>XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que</p>	<p>Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría, así mismo conocerán y resolverán los medios de impugnación interpuestos por los particulares hacia cualquier acto administrativo en materia de quejas.</p> <p>XIII a XXVII ...</p>	<p>Federal, con el siguiente texto: "así mismo conocerá y resolverá los medios de impugnación interpuestos por los particulares hacia cualquier acto administrativo en materia de quejas, con la finalidad que los ciudadanos tengan un medio de impugnación contra los actos de autoridad en materia de quejas.</p>
--	---	--

<p>permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;</p> <p>XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;</p> <p>XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las</p>		
--	--	--

<p>disposiciones aplicables;</p> <p>XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;</p> <p>XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;</p> <p>XVIII. Aprobar y registrar las estructuras</p>		
---	--	--

<p>orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;</p> <p>XVIII bis. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;</p> <p>XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;</p> <p>XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas</p>		
---	--	--

<p>federales;</p> <p>XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;</p> <p>XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;</p> <p>XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la</p>		
---	--	--

<p>Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;</p> <p>XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y</p> <p>XXIV bis. Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República; y</p> <p>XXV. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere, y</p>		
--	--	--

<p>XXVI. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y XXVII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.</p>		
---	--	--

Asimismo, el artículo 80 fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública deberá quedar con la adición respecto a los medios de impugnación por parte de los particulares de la siguiente manera:

Texto Vigente	Texto Propuesto	Comentarios
<p align="center">REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA</p> <p align="center">CAPÍTULO VIII</p> <p align="center">De los Delegados, Subdelegados, Comisarios Públicos y Titulares de los Órganos Internos de Control y sus respectivas Área de Responsabilidades, Auditoria y Quejas</p> <p>ARTÍCULO 80.- Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoria y quejas de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos</p>	<p align="center">REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA</p> <p align="center">CAPÍTULO VIII</p> <p align="center">De los Delegados, Subdelegados, Comisarios Públicos y Titulares de los Órganos Internos de Control y sus respectivas Área de Responsabilidades, Auditoria y Quejas</p> <p>ARTÍCULO.- ...</p>	<p>Como se ha referido a lo largo del presente tema de investigación, la</p>

<p>desconcentrados o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:</p> <p>III.- Titulares de las Áreas de Quejas:</p> <p>1. Recibir las quejas y denuncias que se formulen por el posible incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos;</p> <p>2. Practicar de oficio, o a partir de queja o denuncia, las investigaciones por el posible incumplimiento de los servidores públicos a las obligaciones a que</p>	<p>III.- ...</p> <p>1...</p> <p>2 ...</p>	<p>facultad de los titulares de quejas, se basa en la de investigación dentro de los expedientes de quejas y bajo el tenor que exista algún tipo de responsabilidad administrativa a cargo de servidores públicos adscritos a la administración pública federal, ese expediente de investigación será turnado al área de responsabilidades para el fincamiento de la responsabilidad administrativa a la que haya lugar.</p> <p>No así para los expedientes de investigación que se archivan por falta de elementos, ya que al término de la investigación no se encuentran con elementos de convicción que acrediten los hechos irregulares manifestados por los quejosos y/o denunciantes o en su caso</p>
---	---	--

<p>se refiere el ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de aquéllas que deba llevar a cabo la Dirección General de Denuncias e Investigaciones, por acuerdo del Secretario, así como informar a dicha unidad administrativa sobre el estado que guarde la tramitación de los procedimientos de investigación que conozca;</p> <p>3. Citar, cuando lo estime necesario, al denunciante o al quejoso para la ratificación de la denuncia o la queja presentada en contra de servidores públicos por presuntas violaciones al ordenamiento legal en materia de responsabilidades, o incluso a otros servidores públicos que</p>	<p>3 ...</p>	<p>simplemente porque así lo determina el área de quejas; como ya se refirió se archiva por falta de elementos bajo el silogismo lógico-jurídico que no existen elementos y/o pruebas se procede a su archivo, notificándole dicho sentido del acuerdo al denunciante o quejoso.</p> <p>Es así que no existe ningún tipo de defensa para el particular (denunciante-quejoso) a fin de que combata el acuerdo administrativo; cuando en el área de responsabilidades el servidor público sancionado cuenta con diversos medios de impugnación para las resoluciones administrativas que emite dicha titularidad.</p> <p>El hecho de que exista un medio de</p>
---	--------------	---

<p>puedan tener conocimiento de los hechos a fin de constatar la veracidad de los mismos, así como solicitarles que aporten, en su caso, elementos, datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público;</p> <p>4. Practicar las actuaciones y diligencias que se estimen procedentes, a fin de integrar debidamente los expedientes relacionados con las investigaciones que realice con motivo del incumplimiento de los servidores públicos a las obligaciones a que se refiere el ordenamiento legal en materia de responsabilidades;</p>	<p>4 ...</p>	<p>defensa para el particular en el área de quejas, resulta muy beneficioso para el particular ya que muchas veces se archivan los asuntos sin que medie una investigación exhaustiva, y al existir un medio de impugnación en el área de quejas en modo específico recurso de revocación, éste conllevaría a que la autoridad administrativa realice una mejor investigación de los hechos denunciados y así éstos no se vayan simplemente al archivo por falta de elementos.</p> <p>Lo anterior resulta necesario, ya que en la práctica al momento en que el ciudadano recibe la notificación de acuerdo de archivo, éste interpone nuevamente su queja o denuncia, lo que genera que la autoridad</p>
---	--------------	---

<p>5. Dictar los acuerdos que correspondan en los procedimientos de investigación que realice, incluidos los de archivo por falta de elementos cuando así proceda, y de remisión al área de responsabilidades;</p> <p>6. Promover la implementación y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y servicios en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme a la metodología que al efecto se emita;</p>	<p>6. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los ciudadanos respecto de los acuerdos de archivo por falta de elementos; (propuesta) –adición-.</p>	<p>administrativa únicamente ratifique el contenido de su acuerdo, sin que exista algún otro tipo de investigación.</p> <p>Por todo lo expuesto, se propone adicionar al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en su artículo 80, fracción tercera, numeral séptimo tal como se ilustra en la columna anterior, siendo este el medio de impugnación para el particular ante los casos de acuerdos de archivo por falta de elementos, en caso específico se habla del recurso de revocación.</p> <p>Con la propuesta de modificación, el titular del área de quejas tendría la facultad de conocer el medio de impugnación denominado revocación por parte de los particulares sobre los</p>
--	--	---

<p>7. Asesorar, gestionar, promover y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y recomendar a las dependencias, las entidades o la Procuraduría la implementación de mejoras cuando así proceda;</p> <p>8. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como respecto de la obra pública que lleven a cabo las</p>	<p>7. Promover la implementación y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y servicios en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme a la metodología que al efecto se emita;</p> <p>8. Asesorar, gestionar, promover y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y recomendar a las dependencias, las entidades o la Procuraduría la implementación de mejoras cuando así proceda;</p>	<p>acuerdos de archivo por falta de elementos emitidos por dicha titularidad. Dicho recurso tendría el impacto de que el titular del área de quejas como el nombre del mismo recurso lo señala podría revocar el acto de autoridad, lo anterior obedeciendo al significado que nos da el Diccionario Jurídico Mexicano, siendo este: "Del latín revocatio-onis, acción y efecto de revocare dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución; acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por voluntad del otorgante.</p> <p>Con la modificación propuesta el Titular del Área de Quejas se pronunciaría sobre los elementos de prueba e investigación que arguyó en su acuerdo de archivo por falta de elementos.</p>
---	--	---

<p>dependencias, las entidades o la Procuraduría, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda;</p> <p>9. Supervisar los mecanismos e instancias de atención y participación ciudadana y de aseguramiento de la calidad en trámites y servicios que brindan las dependencias, las entidades, o la Procuraduría conforme a la política que emita la Secretaría;</p> <p>10. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos</p>	<p>9. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como respecto de la obra pública que lleven a cabo las dependencias, las entidades o la Procuraduría, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda</p> <p>10. Supervisar los mecanismos e instancias de atención y participación ciudadana y de aseguramiento de la calidad en trámites y servicios que</p>	
---	--	--

<p>necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;</p> <p>11. Determinar la procedencia de las inconformidades que se presenten en contra de los actos relacionados con la operación del Servicio Profesional de Carrera y sustanciar su desahogo, conforme a las disposiciones que resulten aplicables;</p> <p>12. Realizar la valoración de la determinación preliminar que formulen las dependencias sobre el incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones de los servidores públicos de carrera, en</p>	<p>brindan las dependencias, las entidades, o la Procuraduría conforme a la política que emita la Secretaría;</p> <p>11. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;</p> <p>12. Determinar la procedencia de las inconformidades que se presenten en contra de los actos relacionados con la operación del Servicio Profesional de Carrera y sustanciar su desahogo, conforme</p>	
---	--	--

<p>términos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento;</p> <p>13. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y</p> <p>14. Las demás que les atribuyan expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.</p>	<p>a las disposiciones que resulten aplicables;</p> <p>13. Realizar la valoración de la determinación preliminar que formulen las dependencias sobre el incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones de los servidores públicos de carrera, en términos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento;</p> <p>14. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y</p>	
---	---	--

	<p>15. Las demás que les atribuyan expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.</p>	
--	---	--

Con la propuesta se garantizaría que el ciudadano cuente con un medio de impugnación para los actos administrativos en materia de quejas, toda vez que esto ayudaría a que las investigaciones del área de quejas sean más eficientes, bajo el tenor que los acuerdos de archivo por falta de elementos no serán por simple discrecionalidad del titular del área de quejas, sino bajo la premisa que derivado de una investigación de los hechos denunciados, en verdad exhaustiva, arroja como resultado la falta de hechos irregulares administrativos a cargo de servidores públicos adscritos alguna dependencia de la Administración Pública Federal.

Asimismo, el ciudadano al contar con un medio de impugnación tendrá el derecho de ejercitar la impugnación para que el acuerdo que se emitió por falta de elementos, sea analizado nuevamente, o si fuere el caso generar mayores elementos de convicción a fin de que se tenga la certeza jurídica que no existen elementos suficientes para acreditar el hecho irregular administrativo o en su caso la falta administrativa respecto de las obligaciones que todo servidor público debe cumplir, lo anterior de conformidad con el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual se cita a continuación:

ARTÍCULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I.-** Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II.-** Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III.-** Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV.-** Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- V.-** Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

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

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

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

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

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

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

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

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

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

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

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con

proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

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

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

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

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

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

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

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

XIX-A.- Responder las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, y en el supuesto de que se decida no aceptar o no cumplir las recomendaciones, deberá hacer pública su negativa, fundándola y motivándola en términos de lo dispuesto por el Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

XIX-B.- Atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en términos del Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

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

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

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

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

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

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

El recurso de revocación propuesto es un recurso administrativo. A continuación presento la siguiente definición:

“Es la denominación que la Ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos e intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la Ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter de secuelas o prácticas de instancias que se presenten y tramiten ante las autoridades administrativas si aquella no las utiliza como medios de impugnación”⁴¹.

Asimismo señalaré que se entiende por Revocación a fin de tener un mejor entendimiento del concepto:

⁴¹*Diccionario Jurídico Mexicano*, 6ª ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, t. pz, p. 2709.

“Del latín *revocatio-onis*, acción y efecto de *revocare* dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución; acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por voluntad del otorgante”⁴²

Asimismo, el Maestro Rafael I. Martínez Morales refiere que revocar consiste en “hacer cesar los efectos jurídicos de un acto válido, por convenir así a quien lo produjo. Esta forma de extinción implica dejar sin efectos un acto válido; debe decidirla una autoridad competente, en ejercicio de sus facultades; ha de estar prevista en la ley, se emite de oficio, nunca a petición del gobernado; no debe causar perjuicio al particular; recae sobre un acto que no ha agotado sus efectos; obedece a una causa de conveniencia al interés general; constituye un nuevo acto administrativo.”⁴³

En virtud de lo anterior es por ello que únicamente se está dando un enfoque a dicho recurso, toda vez que se interpone ante la autoridad que emitió el acto administrativo, es por ello que sólo se está proponiendo que el particular cuente con un medio de impugnación que sería el recurso de revocación, mismo que se interpondría ante el titular del área de quejas, que es quien emite el acuerdo de archivo.

Derivado de lo anterior y a manera de ejemplo se cita la tesis aislada la cual refiere el punto que el recurso de revocación se interpondrá ante la autoridad que emitió el acto administrativo, que a manera de ejemplificar otorga un panorama más amplio, misma que refiere:

Novena Época
Registro: 171309
Instancia: Primera Sala
Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVI, Septiembre de 2007

⁴² *Ibidem* p. 2856.

⁴³ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 1er y 2º curso*, 3ª. ed., México, Oxford, 2003, pp. 248-249.

Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: 1a. CLXXXIV/2007
Página: 416

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE SEÑALA LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS EN LA MATERIA, NO TRANSGREDE LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y DE ACCESO A LA JUSTICIA COMPLETA E IMPARCIAL.

El artículo 4o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al establecer que para llevar a cabo la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recursos previstos en la propia Ley, son autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República, no transgrede las garantías de audiencia y de acceso a la justicia completa e imparcial contenidas, respectivamente, en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que dichas autoridades no realizan funciones jurisdiccionales sino que llevan a cabo controles internos de legalidad, es decir, no se erigen en juez y parte en la sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos. Ello es así, en tanto que su actuación está sujeta a la posible revisión de un órgano jurisdiccional, lo que se advierte de una lectura sistemática de la citada Ley, conforme a la cual las resoluciones administrativas dictadas contra los servidores públicos son impugnables a través del recurso de revocación (ante la propia autoridad que emitió la resolución), o directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

Amparo en revisión 265/2007. Sonia Arrieta Samperio. 13 de junio de 2007. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Mena Adame.

Asimismo, propongo se adicione el artículo 80 Bis al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el cual referirá el trámite y requisitos que deberá seguir el particular a fin de interponer su recurso de revocación, el cual se ejemplifica de la siguiente manera:

Texto Vigente	Texto Propuesto	Comentarios
<p align="center">REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA</p> <p align="center">CAPÍTULO VIII</p> <p align="center">De los Delegados, Subdelegados, Comisarios Públicos y Titulares de los Órganos Internos de Control y sus respectivas Área de Responsabilidades, Auditoria y Quejas</p> <p>ARTÍCULO 80.- ...</p>	<p align="center">REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA</p> <p align="center">CAPÍTULO VIII</p> <p align="center">De los Delegados, Subdelegados, Comisarios Públicos y Titulares de los Órganos Internos de Control y sus respectivas Área de Responsabilidades, Auditoria y Quejas</p> <p>ARTÍCULO 80.- ...</p>	

	<p>ARTÍCULO 80 BIS.- El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió el acuerdo, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.</p> <p>La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:</p> <p>I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;</p> <p>II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para</p>	<p>En base a lo anterior también se propone la adición de este artículo 80 Bis, para señalar los términos en que se interpondrá el recurso ante el titular del área de quejas.</p> <p>Es de destacar que si el titular del área de quejas confirma su resolución, el particular puede acudir en juicio contencioso administrativo, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.</p>
--	---	--

	<p>desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y</p> <p>III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.</p> <p>IV.- En caso de que el titular de quejas confirme su acuerdo de archivo, el particular podrá acudir ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa o acudir al juicio de amparo.</p>	
--	--	--

CONCLUSIONES

CAPÍTULO I CONCEPTOS GENERALES

PRIMERA.- Desde el punto de vista administrativo, Acuerdo es la manifestación de la decisión tomada por la Autoridad respecto de un asunto ventilado dentro de su competencia.

SEGUNDA.- Desde el punto de vista de la responsabilidad administrativa, queja es el medio que tienen los particulares para hacer del conocimiento de la autoridad hechos irregulares que realizan los servidores públicos, y que pueden contravenir la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

TERCERA.- Desde el punto de vista de las responsabilidades, archivo es la conclusión que se le da a un asunto, después de haberse investigado, analizado y concluido por la autoridad administrativa competente y que ante la inexistencia de hechos irregulares a cargo de los servidores públicos de la administración pública, se da por terminada la queja, denuncia o solicitud por parte del particular.

CUARTA.- En materia de responsabilidades administrativas, el término conclusión, se puede considerar como la fase que da fin a un procedimiento administrativo de investigación.

CAPÍTULO II ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (CENTRALIZADA Y PARAESTATAL)

QUINTA.- La Administración Pública Federal es un auxiliar del Poder Ejecutivo federal para cumplir con sus obligaciones. Forman parte de dicha administración pública centralizada las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica.

SEXTA.- Las dependencias que integran la centralización administrativa se encuentran referidas en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

SÉPTIMA.- Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguro y de finanzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

OCTAVA.- Las unidades administrativas que integran la Administración Pública Paraestatal tienen las siguientes características: son independientes de las secretarías de estado, realizan funciones de interés público, son creadas por leyes o decretos, tienen patrimonio propio y personalidad jurídica propia.

CAPÍTULO III

ORIGEN Y EVOLUCIÓN SE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

NOVENA.- La creación de una contraloría surge de la necesidad de un control efectivo sobre el gasto público y la disposición de los bienes nacionales, y de una necesidad concreta llamada fiscalización.

DÉCIMA.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, fue creada con la finalidad de sistematizar las actividades y funciones del Estado, contar con un control y fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia, y el robustecimiento de las facultades de fiscalización, control y evaluación de los entes administrativos que integran la Administración Pública Federal.

DÉCIMA PRIMERA.- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo fue dotada de diversas atribuciones, destacándose de las mismas, el desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política

inmobiliaria federal, administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

DÉCIMA SEGUNDA.- A la Secretaría de la Función Pública le fueron asignadas, entre otras, funciones en materia de servicio profesional de carrera, política informática, transparencia y acceso a la información pública.

CAPÍTULO IV

ÓRGANOS DE VIGILANCIA EN DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

DÉCIMA TERCERA.- Cada Órgano Interno de Control, cuenta con las áreas de responsabilidades, auditoría interna, auditoría para desarrollo y mejora de la gestión pública y quejas.

DÉCIMA CUARTA.- Las facultades más importantes de los titulares de las áreas de quejas son la captación de quejas y denuncias a fin de corroborar o desvirtuar los hechos irregulares a cargo de los servidores públicos denunciados, investigación de los hechos con apego a la norma a fin de que los expedientes de investigación estén debidamente integrados y la supervisión de los mecanismos de captación de quejas, denuncias y solicitudes ciudadanas a fin de que estos sean eficientes para la sociedad.

DÉCIMA QUINTA.- Las facultades más importantes de los titulares de las áreas de responsabilidades son que los citatorios para Audiencia de ley estén debidamente fundados y motivados; que sus resoluciones administrativas estén apegadas a derecho y el hecho administrativo irregular como la normatividad infringida esté perfectamente identificada.

DÉCIMA SEXTA.- Las facultades más importantes del titular del área de auditoría son, entre otras, realizar auditorías a las áreas que integran la dependencia

administrativa, a fin de que se detecten los probables manejos irregulares por los servidores públicos que afecten la organización, funcionamiento o en su caso algún menoscabo al patrimonio del instituto.

DÉCIMA SÉPTIMA.- La facultad más importante del titular del área de auditoría para desarrollo y mejora de la gestión pública es que se cumpla con las normas de control que emita la Secretaría de la Función Pública, se dé seguimiento a los programas o estrategias de desarrollo administrativo integral; así como elaborar y presentar los reportes de las acciones derivadas de programas o estrategias planteadas por dicha Titularidad y la supervisión de las normas que atañen el funcionamiento de la entidad administrativa.

CAPÍTULO V

TIPOS DE ACUERDOS QUE EMITEN LAS ÁREAS DE QUEJAS.

DÉCIMA OCTAVA.- Ante la presentación de quejas y denuncias, ya sea por particulares o servidores públicos de la administración pública centralizada o paraestatal, el titular de quejas está facultado para emitir los acuerdos de archivo, incompetencia, improcedencia y turno al área de responsabilidades.

DÉCIMA NOVENA.- Procede la emisión del acuerdo de archivo, cuando del análisis de la queja o denuncia se determine que los elementos que se aportaron, recopilaron u ofrecieron y desahogaron durante el desarrollo de la investigación no se consideran suficientes para iniciar un procedimiento administrativo disciplinario.

VIGÉSIMA.- Se emite acuerdo de incompetencia cuando la queja o denuncia no sea competencia del Órgano Interno de Control, debiéndose remitir la queja o denuncia a la dependencia que corresponda, a fin de que la misma se pronuncie sobre los hechos denunciados.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Se emite acuerdo de improcedencia cuando la denuncia sea anónima y sin datos de localización del quejoso o denunciante; o bien habiéndose proporcionado nombre del quejoso o denunciante, no se cuente con datos de localización; habiéndose proporcionado nombre y datos de localización, éstos resulten falsos; habiéndose contactado al quejoso o denunciante, éste no atienda el requerimiento de información adicional realizado por el Órgano Interno de Control.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- Se emite acuerdo de responsabilidades después de realizar una investigación de la queja o denuncia y se concluya que el servidor público denunciado incurrió en responsabilidad.

CAPÍTULO VI

PROPUESTA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LOS PARTICULARES EN CONTRA DE LOS ACUERDOS DE ARCHIVO

VIGÉSIMA TERCERA.- Los denunciantes aportan diversas pruebas que acreditan su dicho y ante la falta de una investigación de los hechos irregulares a cargo de servidores públicos se procede al archivo de la denuncia, lo que genera un desacuerdo por parte de los ciudadanos, sin que éstos puedan interponer algún medio de defensa ante dicho acuerdo.

VIGÉSIMA CUARTA.- Con una adición a las facultades del titular del área de quejas, para conocer y resolver sobre los medios de impugnación que puedan presentar los ciudadanos en contra de las resoluciones del área de quejas, los medios de impugnación serían similares a los previstos actualmente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

VIGÉSIMA QUINTA.- El recurso de revocación lo conocería y resolvería la misma autoridad que emite el acto administrativo; por lo que bajo este tenor el titular de

quejas sería competente para conocer y resolver sobre los medios de impugnación que interpongan los particulares ante quejas y denuncias archivadas.

VIGÉSIMA SEXTA.- El ciudadano al contar con un medio de impugnación tendrá el derecho de ejercitar la impugnación para que el acuerdo que se emitió por falta de elementos, sea analizado nuevamente, o si fuere el caso generar mayores elementos de convicción a fin de que se tenga la certeza jurídica que no existen elementos suficientes para acreditar el hecho irregular administrativo o en su caso la falta administrativa respecto de las obligaciones que todo servidor público debe cumplir.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Manual de derecho administrativo*, México, Trillas, 1990.
- 2.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 8ª. ed, México, Porrúa, 2005.
- 3.- COUTURE, Eduardo J., *Vocabulario jurídico*, 5ª. ed., Buenos Aires, Temis S.A., 1993.
- 4.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo; doctrina, legislación y jurisprudencia*, México, Limusa, 1991.
- 5.- FAYA VIESCA, Jacinto, *Administración pública federal*, 2ª ed., México, Porrúa, 1983.
- 6.- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 33ª ed., México, Porrúa, 1993, T. I.
- 7.- GALINDO CAMACHO, Miguel, *Teoría de la administración pública*, México, Porrúa, 2000.
- 8.- GUERRERO OROZCO, Omar, *Introducción a la administración pública*, México, Porrúa, 1985.
- 9.- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- 10.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo 1er y 2º curso*, 3ª. ed., México, Oxford, 2003.

11.- MORA CAICEDO Esteban y ALFONSO RIVERA Martínez, *Derecho administrativo y procesal administrativo, teórico-práctico*, 7ª. ed., Bogotá, Leyer, 2000.

12.- ROMÁN, Parada. *Derecho administrativo*, 12ª. ed., Madrid, Marcial Pons, S.A., 2004.

13.- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 15ª. ed., México, Porrúa, 1992.

DICCIONARIOS Y/O ENCICLOPEDIAS

- 1.- Diccionario Jurídico Mexicano, 6ª ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, t. pz.
- 2.- GARRONE, José Alberto, *Diccionario Jurídico*, Argentina, Abeledo-Perrot S.A.E. e.I, 1986, T. A-D.
- 3.- GUILLEN RAYMOND, Vicent y Vicent, Jean, *Diccionario jurídico*, 3ª. ed., Colombia, Temis S.A., 2001.
- 4.- MARTÍNEZ, Marian J. et al., *Diccionario de términos jurídicos*, Granada, Lomares, 1994.
- 5.- MONTOYA MELGAR, Alfredo, *Enciclopedia jurídica básica I*, España, Civitas, 1995, T.Aba-Cor.
- 6.- MORENO RODRÍGUEZ, Rogelio, *Diccionario jurídico*, Economía, Sociología, Política y Ecología, Rogelio, Argentina, La Ley, 1998.
- 7.- V. SILVA, Armando. et al., *Enciclopedia jurídica omeba*, Argentina, Driskill, S.A., 1986, T. I.
- 8.- VALLETTA, María Laura, *Diccionario jurídico*, 2ª. ed., Buenos Aires, Valletta S.R.L., 2001.

ORDENAMIENTOS JURÍDICOS CONSULTADOS

- 1.-** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.-** Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 3.-** Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- 4.-** Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- 5.-** Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado el tres de agosto de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.
- 6.-** Lineamientos y criterios, técnicos y operativos en materia de quejas, elaborados el 1-04-2002 y actualizados el 3-11-2003, hechos del conocimiento a cada ente fiscalizador mediante oficio número SP/100/0803/2003 de fecha trece de noviembre del año dos mil tres.