



**UNIVERSIDAD VILLA RICA**

---

---

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO  
35 DE LA LEY DE PETROLEOS MEXICANOS,  
PARA HACERLO CONGRUENTE CON EL  
ARTÍCULO 4 DE LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**CARLOS ALBERTO MIROS RUIZ.**

Director de Tesis:

Revisor de Tesis:

Lic. Víctor Manuel Tiburcio Rosas.

Lic. María Rocío Luis Cruz.

**COATZACOALCOS, VER.**

**2011**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## INDICE

	<b>págs.</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>

## CAPITULO

### METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION.

1.1 Planteamiento del Problema.....	3
1.2 Justificación del Problema.....	3
1.3 Objetivos.....	4
1.3.1 Objetivo General.....	4
1.3.2 Objetivos Particulares.....	4
1.4 Hipótesis de Trabajo .....	5
1.5 Variables.....	6
1.5.1 Variable Independiente.....	6

1.5.2 Variable Dependiente.....	6
1.6 Tipo de Estudio.....	6
1.6.1 investigación Documental.....	6
1.6.1.1 Bibliotecas Públicas.....	6
1.6.1.2 Bibliotecas Privadas.....	7
1.6.2 Técnicas empleadas.....	8
1.6.2.1 Fichas bibliográficas.....	8
1.6.2.2 Fichas de trabajo.....	9

## **CAPÍTULO II**

### **BASES JURÍDICAS DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.**

2.1 Análisis del Concepto de Servicio Público.....	9
2.1.2 Estudio de la Evolución del Servicio Público.....	10
2.2 Análisis del Concepto de Servidor Público.....	12
2.3 Análisis del Concepto de Responsabilidad.....	14
2.4 Estudio de la Regulación Inicial. ....	16
2.5 Análisis de la Reglamentación en la Constitución de 1857. ....	17
2.5.1 Estudio de la Ley Juárez. ....	18

2.6 Estudio de la Ley Porfirio Díaz. ....	20
2.7 Análisis del Título IV de la Constitución de 1917.....	21
2.7.1 Análisis de la Ley Lázaro Cárdenas. ....	22
2.8 Estudio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. ....	25
2.8.1 Análisis de los Sujetos de Responsabilidad Administrativa de la Ley de 1982.....	27
2.8.2 Estudio de las Autoridades aplicadoras de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982. ....	27
2.9 Estudio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. ....	29

### **CAPÍTULO III**

#### **COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN PEMEX PETROQUÍMICA, PARA INICIAR, TRAMITAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE ESTA DEPENDENCIA.**

3.1 Análisis del Concepto de Competencia. ....	33
3.1.1 Análisis del Principio de Legalidad como requisitos Constitucionales del Acto Administrativo.....	35
3.2 Análisis de la Facultad Sancionadora. ....	37

3.3 Estudio del Concepto del Superior Jerárquico. ....	39
3.4 Estudio de la Secretaría de la Contraloría . ....	42
3.5 Análisis del Concepto de Control. ....	43
3.5.1 Análisis del Control interno. ....	45
3.6 Estudio de Las Contralorías Internas. ....	46
3.6.1 Estudio de los Objetivos de los Órganos Internos de Control. ....	47
3.7 Argumentos que demuestran la Competencia de los Órganos Internos de Control en Pemex Petroquímica. ....	49
3.8 Argumentos del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito. ....	86
3.8.1 Argumentos del Primer Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito.....	86
3.8.2 Argumentos del Segundo Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito.....	91
3.9 Determinaciones de la Segunda Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. ....	101
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>117</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>119</b>

## **INTRODUCCIÓN.**

La propuesta del presente trabajo de investigación consiste en determinar si el Órgano Interno de Control en Pemex Petroquímica es autoridad competente para sancionar en materia de Responsabilidades de Servidores Públicos, respetando las garantías de seguridad y certeza jurídica dentro del procedimiento disciplinario que regula.

Esto es así toda vez que en el texto de la Ley de Petróleos Mexicanos, en su Artículo 35, contradice lo dispuesto por el Artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; lo que podría ocasionar que algunas Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puedan decretar nulidades en sus resoluciones en razón de la competencia del Órgano Interno de Control de Pemex Petroquímica.

En efecto, por motivos de orden en el análisis y estudio del tema, hubo que establecerse las bases de la investigación para lo cual se justifican todas en un primer capítulo, desde el planteamiento del problema, hasta la justificación y el señalamiento concreto de los objetivos a perseguir.

En un segundo capítulo se analizan las Bases Jurídicas de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, precisamente así se denomina este apartado, en el que se hace un profundo estudio la evolución y concepto de lo representa el servicio público incluyendo en ello a quienes lo prestan, es decir a

los servidores. Se analizan los preceptos Constitucionales desde Comonfort, estudiando la Ley Juárez y la del General Díaz, las disposiciones Constitucionales del Constituyente Queretano, se hacen otro estudios complementarios pero necesarios para lograr los fines propuestos.

En un tercer capítulo se estudian analíticamente las cuestiones de competencia de los órganos internos de control de la paraestatal respecto de su facultad sancionadora, se hizo necesario estudiar los conceptos de jerarquía, de control y desde luego de contraloría, se señalan los criterios que los Colegiados han vertido respecto de los temas tratados y finalmente se concluye el presente trabajo con las conclusiones a que se llegó después del análisis y estudio de los temas .

Desde luego, se reseña también el material Bibliográfico empleado.

# **CAPITULO I**

## **METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.1 Planteamiento del Problema**

¿La Ley de Petróleos Mexicanos contradice a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Artículo 4?

### **1.2 Justificación.**

El presente trabajo de investigación encuentra su justificación en la protección del interés social, toda vez que los Órganos Internos de Control han contribuido decisivamente al abatimiento de la corrupción en la Administración Pública Federal, a la transparencia de su gestión y al desempeño honesto, eficaz y eficiente de las Dependencias y Entidades que lo conforman. Orientando las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad.

Por ello, la presente investigación se orienta a los ámbitos jurídicos y administrativos buscando solucionar la controversia que ocasiona el texto del artículo 35 de la Ley de Petróleos Mexicanos, toda vez que estamos hablando de

situaciones que se dan dentro del Sistema Jurídico Mexicano, pues el Titular del Área de Responsabilidades de este Órgano Interno de Control en Pemex Petroquímica, es competente para conocer y resolver el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### **1.3 Objetivos.**

#### **1.3.1 Objetivo General.**

Reformar el Artículo 35 de la Ley de Petróleos Mexicanos, para hacerlo congruente con el Artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### **1.3.2 Objetivos Particulares.**

- ✓ Análisis del Concepto de Servicio Público.
- ✓ Estudio de la Evolución del Servicio Público.
- ✓ Estudio de la Regulación Inicial.
- ✓ Análisis de la Reglamentación en la Constitución de 1857.
- ✓ Estudio de la Ley Juárez.
- ✓ Estudio de la Ley Porfirio Díaz.
- ✓ Análisis del Título IV de la Constitución de 1917.
- ✓ Análisis de la Ley Lázaro Cárdenas.
- ✓ Estudio de la Ley de Responsabilidades de 1982.
- ✓ Análisis del Concepto de Concepto de Competencia.
- ✓ Análisis del Principio de Legalidad como requisitos Constitucionales del Acto Administrativo.

- ✓ Análisis de la Facultad Sancionadora.
- ✓ Estudio del Concepto del Superior Jerárquico.
- ✓ La secretaría de la Contraloría.
- ✓ Las Contralorías Internas.
- ✓ Argumentos que demuestran la Competencia de los Órganos Internos de Control en Pemex Petroquímica.
- ✓ Argumentos del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito en el Toca de Revisión 147/2011.
- ✓ Determinaciones de la Segunda Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

#### **1.4 Hipótesis de Trabajo.**

Es necesario reformar el Artículo 35 de la Ley de Petróleos Mexicanos, ya que establece que los procedimientos de responsabilidades administrativas que se tramiten de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en contra de los servidores públicos de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, deberán substanciarse y resolverse por el Órgano de Control Interno de Petróleos Mexicanos, texto que contradice lo dispuesto por el Artículo 4 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los Contralores Internos y los Titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

## **1.5 Variables.**

### **1.5.1 Variable Independiente.**

De no modificarse el Artículo 35 de la Ley de Petróleos Mexicanos, se crearía en una situación de incertidumbre jurídica, ya que los Órganos Internos de Control no podrían sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidades que atenten contra el buen desempeño del servicio público, ya que los Órganos Internos de Control de las Subsidiarias no podrían iniciar procedimientos en contra de estos servidores públicos, ni mucho menos sancionarles.

### **1.5.2 Variable dependiente.**

Al modificarse el Artículo 35 último párrafo de la Ley de Petróleos Mexicanos, los Órgano Interno de Control seguirían vigilando el correcto desempeño de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, cuidando que se respeten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben regir en la función pública, y cuyas violaciones implican desacato a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

## **1.6 Tipo de Estudio.**

Documental Jurídica.

### **1.6.1 Investigación Documental.**

#### **1.6.1.1 Bibliotecas Públicas.**

a) Biblioteca Pública Municipal, Quetzalcóatl, Avenida Quevedo esquina Nicolás Bravo sin número, Colonia Centro en la Ciudad de Coatzacoalcos, Veracruz.

**b)** Biblioteca Pública de la Universidad Veracruzana, USBI, Avenida Universidad Kilometro 6, Colonia Santa Isabel, Primera Etapa, en la Ciudad de Coatzacoalcos, Veracruz.

**c)** Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, localizada en Circuito Maestro Mario de la Cueva sin numero de la Ciudad de México, D.F., Dirección Web <http://www.bibliojuridica.org>

#### **1.6.1.2 Bibliotecas Privadas.**

a) Biblioteca de la Universidad Villa Rica , Campus Coatzacoalcos, ubicada en Avenida Universidad, Kilometro 8.5, Fraccionamiento Santa Cecilia, Coatzacoalcos, Veracruz.

b) Biblioteca de la Universidad de Sotavento, Campus Coatzacoalcos, ubicada en Mártires de Chicago 205, Colonia El Tesoro, Coatzacoalcos, Veracruz.

#### **1.6.1.2 Técnicas Empleadas.**

En el desarrollo de esta investigación, se utilizaron herramientas de de estudio como las fichas bibliográficas y fichas de trabajos.

#### **1.6.1.3 Fichas Bibliográficas.**

Esta herramienta de investigación, registra datos del estudio que se esta elaborando, como lo son:

- a.** Título de Obra.
- b.** Nombre del Autor.
- c.** Lugar de impresión la Obra.

- d. La Editorial.
- e. Año de Publicación.
- f. Número de Tomo.
- g. Otros dato de relevancia.

#### **1.6.1.4 Ficha de Trabajo.**

Esta Herramienta de investigación, facilita la rápida consulta de la información, toda vez que en ella se organiza el material seleccionado para el desarrollo de la investigación, las fichas de trabajo contienen lo siguiente:

- a. Fuente.
- b. Asignación Temática.
- c. Contenido.

## **CAPÍTULO II**

### **BASES JURÍDICAS E HISTÓRICAS PARA DETERMINAR RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.**

#### **2.1 Análisis del Concepto de Servicio Público.**

Uno de los conceptos o instituciones más discutidos y menos precisos es el de Servicio Público; este concepto nace y se desenvuelve en el ambiente jurídico doctrinal francés, el cual fue innovador ya que marco la diferencia clara entre la competencia del Tribunal Administrativo y el Tribunal Jurisdiccional. Su evolución es, en la doctrina, muy característica, lo que originalmente se consideró servicio público<sup>1</sup>, posteriormente dejó de serlo y nuevos contenidos fueron ocupando el vocablo de Servicio Público, sin que los autores se hayan puesto de acuerdo en aquellos tiempos lo que esas palabras querían significar por la poca edad y poderoso desarrollo del concepto del Servicio Público en Francia.

Es importante precisar los vocablos Servicio Público desde el punto de vista gramatical. Público, del latín publicus, significa notorio, patente, manifiesto, potestad jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad,

---

<sup>1</sup> **ACOSTA ROMERO, Miguel**, Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 2004, P. 204

conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar.

Servicio, del latín *servitum*: acción y efecto de servir, mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de los que otro ejecuta en atención suya. Organización y persona destinados a cuidar intereses satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada.

Gramaticalmente el uso de los vocablos, en términos muy generales, encuadra en el concepto moderno de Servicio Público, el cual tiene un acepción determinada: ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad; en cambio, el de naturaleza adjetiva de público, es indeterminado por cuanto ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza o al beneficiario o usuario de mismo, esto es, servicio del público o para el público.

### **2.1.2. Estudio de la Evolución del Servicio Público.**

Toda investigación requiere un enfoque histórico, pues permite advertir la evolución de una institución específica, el tema del Servicio Público no es la excepción. El Origen del concepto de Servicio Público lo tenemos en Francia, donde apareció como un criterio de interpretación de la regla de la separación de las Autoridades Administrativas, de las Judiciales regla fundamental en el Derecho Público francés, consagrada esencialmente en la Ley de 16-25 de agosto de 1790, que en su Artículo 13 prohibía a los Tribunales Judiciales el conocimiento de litigios administrativos. Esta prohibición, hecha a los Tribunales, de conocer de los asuntos de la Administración, condujo a admitir la existencia de una Jurisdicción destinada a juzgar las diferencias administrativas.

#### **Artículo 13.-**

Las funciones judiciales son y serán distintas y quedarán siempre separadas de las funciones administrativas. Los

Jueces no podrán bajo pena de prevaricación, perturbar en forma alguna las operaciones de los cuerpos administrativos por razón de sus funciones.

Así, fue en función de la separación de las jurisdicciones administrativa y judicial que se elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto de Servicio Público, para que la primera conociera de las controversias que surgieran en relación a la actividad de la Administración Pública. A mediados del siglo XIX, la regla de la separación de poderes era interpretada en el sentido de prohibir absolutamente a los tribunales judiciales conocer de cualquier materia del Derecho Contencioso Administrativo.

Sin embargo, la noción de Servicio Público ha trascendido al ámbito de ese País y se ha desarrollado con gran vigor, sobre todo en los países de tradición jurídica latina. Las definiciones de Servicio Público por otra parte no pueden ser concordantes cuando están sujetas a conceptos de orden político jurídico o político económico dependiendo el país, lo que produce indefectiblemente la mayor disparidad de criterios.<sup>2</sup>

Las teorías o definiciones del servicio público en México se pueden clasificar en:

- a) Teorías que lo consideran como toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes para asegurar de una manera permanente, regular, a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que se consideran esenciales y sujetas a un régimen de derecho público.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ibidem, P. 209

<sup>3</sup> **SERRA ROJAS, Andrés**, Derecho Administrativo, Veintiochoava Edición, Editorial Porrúa, México 2009, P. 132

- b) Teorías que consideran como Servicio Público toda la actividad de la Administración destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad.<sup>4</sup>
  
- c) Teorías que consideran como Servicio Público solamente una parte de la actividad del Estado, considerando también que esta actividad puede ser prestada tanto por el Estado como por Particulares.<sup>5</sup>

## **2.2 Análisis del Concepto de Servidor Público.**

En la práctica y en la vida cotidiana, este se emplea el término funcionario público en vez del término de Servidor Público, a pesar de que una de las pretensiones de las reformas al título IV constitucional, fue suprimir el término de funcionario público, por el de servidor público.

Algunos criterios definen al Funcionario Público en México, como un servidor del Estado, designado por disposición de la Ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.<sup>6</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, define al Funcionario Público y al Servidor Público de la siguiente forma:

---

<sup>4</sup> **MARTÍNEZ ANZURES, Luis Miguel**, Controles y Responsabilidades en el Sector Público, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 2007, P. 76

<sup>5</sup> Op. Cit <sup>1</sup> P. 212.

<sup>6</sup> **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS**, Diccionario Jurídico Mexicano, Primera Edición, Editorial Porrúa /UNAM, México 2009, P. 1500.

### Funcionario Público<sup>7</sup>.

Por Funcionario Público debe entenderse toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una Función Pública, y como para esto es indispensable poner en acción medios coercitivos, o lo que es lo mismo, ejercer autoridad, para considerar que alguien tiene el carácter de funcionario público, debe tenerse en cuenta si puede o no disponer de la fuerza pública, es decir, si puede ejercer autoridad.

### Servidor Público:

Es aquel que, independientemente de su denominación ya sea de funcionario o de servidor civil, está normado por un régimen de Función Pública bajo una Ley específica de Derecho Público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente de aquellos que como funcionarios desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado y que, en cada Estado extiende o restringe a su arbitrio.

En la mayoría de los países Latinos, se define como servidores públicos a quienes se desempeñan en el Poder Judicial, junto con los integrantes de la Administración Pública y los empleados administrativos del Poder Legislativo”.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ídem

<sup>8</sup> **LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro**, Estudios de Derecho Procesal Administrativo México Argentina, Primera Edición , Editorial Porrúa, México, 2007, P. 127.

La nueva denominación de servidores en lugar de funcionarios, contribuye no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la pertinencia en exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados, en beneficio del Estado de derecho.

De este modo atendiendo al principio de igualdad ante la Ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los Servidores Públicos, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.<sup>9</sup>

Sin embargo, la supresión de funcionarios públicos por la de servidores públicos no se da totalmente, ya que los Artículos 124 y 128 Constitucionales siguen regulando la figura, incluso el mismo Artículo 108 sigue mencionando el concepto de funcionarios.

### **2.3 Análisis del Concepto de Responsabilidad.**

Desde el punto de vista etimológico la palabra responsabilidad es decir, responsum, significa el obligado a responder de algo o de alguien.<sup>10</sup>

Otros Estudios definen la responsabilidad como la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una Ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule

---

<sup>9</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Tomo II, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2010, pág. 1106.

<sup>10</sup> Op. Cit <sup>6</sup>, P.168.

un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar.<sup>11</sup>

Como es de observarse los elementos que se distinguen en las anteriores definiciones son:

- Daño o perjuicio.
- Obligación.
- Reparación.

Los Servidores Públicos son sujetos de responsabilidad por los actos u omisiones que realicen derivados de sus funciones. En México en materia de responsabilidades de los servidores públicos encontramos dentro del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuatro tipos de responsabilidades:

- Responsabilidad Política.
- Responsabilidad Penal.
- Responsabilidad Civil.
- Responsabilidad Administrativa.

Para esta investigación, se da relevancia a la Responsabilidad administrativa, que es aquella en la que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> ibídem, P. 169.

<sup>12</sup> ibídem, P. 308.

## 2.4 Estudio de la Regulación Inicial.

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el Juicio de Residencia a los Titulares de los Ministerios, Diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según lo disponían los Artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto.

El Juicio de Residencia, o simplemente Residencia, era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo.

Se dividía en dos partes. En la primera parte, se investigaba de oficio la conducta del funcionario; en la segunda parte, se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado.

El nombre de la institución proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer o residir obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio. También se conocía el juicio como sindicado o sindicato.<sup>13</sup>

Este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación.

La residencia, que tiene su origen en el Derecho Romano, se consagra en las Siete Partidas, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto,

---

<sup>13</sup> **FERNÁNDEZ Delgado, Miguel Ángel**, Antecedentes históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2002 P. 13

terminarán arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la Independencia. Y a partir de ésta, en 1824, el texto constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México, se instaurará el llamado sistema del juicio de responsabilidad.<sup>14</sup>

Con la promulgación de la Constitución de 1824 se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, Diputados y Senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgados ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Especial.

## **2.5 Análisis de la Reglamentación en La Constitución de 1857.**

Con base en la Constitución de 1857 y sus Leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, no fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores del apartado, con enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado.

En efecto, el Título IV de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como las de los Gobernadores, pero no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.

El texto del artículo 103 constitucional establecía que, Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan

---

<sup>14</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, El Sistema De Responsabilidades de los Servidores Públicos, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 2011, P. 35.

durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ése mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y Leyes Federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que conforme al nombre del referido Título IV sólo se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin que en su articulado se hiciera alusión alguna a los demás empleados de la Federación.

### **2.5.1 Estudio de la Ley Juárez.**

El Decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como Ley Juárez, estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el Artículo 103 de funcionario por un término de cinco a diez años.

Al Presidente de la República, sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: Traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común, durante el tiempo de su encargo.

Señaló como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las Garantías Individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las Leyes Federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del Servidor Público, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la federación.

La determinación de faltas oficiales de los altos funcionarios a que se ha hecho referencia se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como

tales las violaciones a la Constitución o a las Leyes Federales, y señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Finalmente, reguló otra infracción que se denominaba omisión en el desempeño de funciones oficiales, la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Conforme a la disposición Constitucional, la Ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los Artículos 103 y 104 constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. A partir de 1875, se volvió al sistema bicameral.

La resolución del Jurado de Acusación, tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, debería considerar, además, si existían delitos comunes, por lo que el dictamen debía tener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes, por lo que, en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía al inculcado a disposición de los tribunales competentes para que procedieran conforme a derecho y, además, se declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares; para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

No obstante que la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes, es conveniente aclarar que en el Artículo 104 de la Constitución se consignaba que el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o

no lugar a proceder contra el acusado, situación que a partir de 1875 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral.

## **2.6 Estudio de la Ley Porfirio Díaz.**

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda Ley de la materia, el 6 de junio de 1896.

Esta ley, al igual que la Ley Juárez, reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la declaración de procedencia, que debía dictar el Gran jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

En un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la Declaración de Inmunidad, para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de no haber lugar a proceder, dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado. Además de las resoluciones a que se hace referencia se previó la existencia de otra, denominada Declaración de Incompetencia, que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozase de fuero; es decir, aun que el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se

especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929.

El enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativas tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

## **2.7 Análisis del Título IV de la Constitución de 1917.**

A partir del 1 de mayo de 1917 entró en vigor nuestra Constitución Política vigente hasta la fecha, que en el texto original de su Título IV estableció las bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos.

En el artículo 108 se dispuso que Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo.

Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

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

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales,

que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los altos funcionarios, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó todo el texto del Título Cuarto, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.

### **2.7.1 Análisis de la Ley Lázaro Cárdenas.**

En los términos del 5º párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales ya que la anterior Ley era Reglamentaria de la Constitución de 1857.

Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, 22 años después, cuando el breve término se cumplió, con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.

En esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de Declaración de Procedencia por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

En su artículo primero dispuso, en términos generales, la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos, en los siguientes términos:

Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que esta ley se refiere

Señaló como sujetos de la ley a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, denominando altos funcionarios a los siguientes:

1. Presidente de la República.
2. Senadores y diputados al Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
4. Secretarios de Estado.
5. Jefes de Departamento Autónomo.
6. Procurador General de la República.
7. Gobernadores y diputados de legislaturas locales

También dispuso que el Presidente de la República sólo podría ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después.

En esta ley se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establece que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Aunque no definía los delitos oficiales hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios:

1. El ataque a las instituciones democráticas.
2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
3. El ataque a la libertad de sufragio.
4. La usurpación de atribuciones.
5. La violación de garantías individuales.
6. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instilaciones.
7. Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

A los gobernadores y diputados de los Estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.

Como sanciones por la comisión de estos delitos se establecieron:

1. Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido.
2. Inhabilitación de cinco a diez años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en 72 facciones se enumeraron en forma casuística diversas conductas que se tipificaron como delitos y, en II fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años. Con relación a las faltas,

también las estableció por exclusión, es decir, cuando no fueran delitos, y dispuso que las Leyes y Reglamentos respectivos determinaran las sanciones aplicables.

Como se puede constatar, este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del Título Cuarto constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, o de carácter disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.

## **2.8 Estudio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, se reformaron y adicionaron diversos preceptos constitucionales, fundamentalmente del Título IV de los Artículos 108 a 114, y se publicó enseguida la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el 31 de diciembre del mismo año.

La anterior reforma Constitucional y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación <sup>15</sup>, a lo que hay que agregar la obligación de las Legislaturas locales de expedir en los Estados de la República las leyes sobre Responsabilidades, constituyeron el marco jurídico para el proyecto de "renovación moral de la sociedad", durante la Presidencia de Miguel de la Madrid, cuyos principios y normas siguen en vigor hasta nuestros días, aunque con algunas reformas legales y constitucionales posteriores.

---

<sup>15</sup> , **Diario Oficial de la Federación**, Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 29 de diciembre de 1982.

Del análisis de las reformas constitucionales y la nueva Ley de Responsabilidades, que es lo que directamente nos concierne, vemos que la denominación del Título IV de la Constitución ahora alude a "las Responsabilidades de los Servidores Públicos", por lo que debemos precisar quién puede ser sujeto de este tipo de responsabilidades, es decir, qué debemos entender por Servidor Público.

El artículo 108 Constitucional enumera como servidores públicos a los representantes de elección popular (incluido el presidente de la República, pero en una categoría especial), a los miembros de los poderes judiciales Federal y del Distrito Federal, funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal. Por otro lado, los gobernadores, diputados y magistrados de los Tribunales de los Estados, también son sujetos de responsabilidad por violación a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales; amén de las responsabilidades que los ordenamientos locales pueden establecer en el ámbito de su competencia. A mayor abundamiento, el artículo 2º de la Ley de Responsabilidades agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

La responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos, por actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos u omisiones. Las diversas causas por las cuales se puede exigir la responsabilidad administrativa están previstas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, junto con los artículos 50 y 59 del mismo ordenamiento.

La fracción II del artículo 109, se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal o local.

El fundamento legal del régimen de responsabilidades administrativas; de los servidores públicos lo encontramos en los artículos 109, fracción III, 113 y 114, párrafo tercero, de la Constitución, así como en la Ley de Responsabilidades antes mencionada.

El objetivo del susodicho régimen de responsabilidades administrativas es salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones públicos, como hemos venido apuntando.

### **2.8.1 Análisis de los Sujetos de Responsabilidad Administrativa de 1982.**

El artículo 22 de la Ley de Responsabilidades añade a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Sin embargo, el artículo 46 de la Ley mencionada señala que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiera el artículo 2º; ello lo interpretamos como que a las personas particulares que manejen o apliquen los recursos federales, no siendo servidores públicos, no se les podrá exigir responsabilidad administrativa.

Tradicionalmente han sido denominados funcionarios y empleados públicos, ahora se borra esa distinción y con el nuevo término de servidores públicos, se pretende imprimir una nueva mística de servicio a la sociedad.<sup>16</sup>

### **2.8.2 Estudio de las Autoridades aplicadoras de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.**

Los Órganos que pueden intervenir en la determinación de las Responsabilidades Administrativas son básicamente cuatro: las Unidades de Quejas y Denuncias, las Contralorías Internas, los Titulares de las Dependencias

---

<sup>16</sup> Op. Cit. 13 P. 50

del Ejecutivo Federal en general y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en particular.

Respecto a las Unidades de Quejas y Denuncias debemos decir que son oficinas receptoras de los escritos con los que se inician los procedimientos. Éstas deben existir en todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública.

La Ley no precisa las facultades de estas Contralorías Internas, pues por ejemplo el artículo 60 señala que tendrán las Atribuciones que el artículo 56 otorga a los superiores jerárquicos. Entendemos que las Contralorías Internas tramitan el procedimiento y proponen al superior jerárquico la resolución que corresponda, quien la tendrá que acordar, en los asuntos que no estén reservados al conocimiento de la Secretaria de la Contraloría.

Con el fin de abreviar, la Ley habla de superior jerárquico, el cual corresponde, según lo señala el artículo 48, al Titular de la Dependencia o Coordinador Sectorial; en este último caso tratándose de organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, siempre son los secretarios o los jefes de departamento.

Las reglas de competencia que señalan los artículos 56 y 58 de la Ley Federal de Responsabilidades, se refieren fundamentalmente a las sanciones económicas. En efecto, el apercibimiento, la amonestación, la suspensión (que puede ir de 3 días a 3 meses) y la destitución de servidores públicos de confianza, son impuestas por el superior jerárquico, mismo que tendrá que demandar la destitución de los empleados de base; por otro lado, la pena de inhabilitación será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y a la Secretaría de la Contraloría corresponde la aplicación de sanciones económicas cuyo monto sea superior al equivalente a 200 días de salario mínimo mensual en el Distrito Federal, pues cuando sea inferior a esa cantidad corresponderá a las contralorías internas.

Caso que el superior jerárquico no demande la destitución o suspenda a un servidor público, debiéndolo hacer, lo hará la Secretaría de la Contraloría; lo propio sucede tratándose de responsabilidades de los contralores internos.

## **2.9 Estudio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Esta Ley es reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el nivel Federal y, además, desarrolla la facultad que el artículo 37, fracción XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otorga a la Secretaría de la Función Pública para conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que correspondan.

Esta Ley consta de cuatro títulos, el primero es de disposiciones generales, el segundo sobre Responsabilidades administrativas, el tercero se relaciona con el Registro patrimonial de los servidores públicos y el cuarto con las Acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público. También se divide en cinco capítulos, 51 artículos y nueve transitorios.

La Ley es reglamentaria del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de: los sujetos de responsabilidad administrativa; las obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas; las autoridades competentes y el procedimiento para aplicarlas, y el registro patrimonial de los servidores públicos.

La Ley se aplica a los servidores públicos federales mencionados en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a todas las personas que manejen o apliquen recursos federales, lo que hipotéticamente podría llevar a considerar que los servidores públicos de las entidades federativas

o municipios, e incluso particulares, que apliquen recursos federales pueden ser sancionados en términos de esta norma.

Entre los órganos competentes para aplicar la Ley, se encuentran: el Congreso de la Unión, el Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de la función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales laborales y agrarios, los Órganos autónomos por ley como el Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, y los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Los Contralores Internos y los Titulares de las áreas de auditoría, quejas y de responsabilidades de los Órganos Internos de Control cuentan con facultades para investigar, tramitar, sustanciar y resolver los procedimientos y recursos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Además, señala como principios rectores en el servicio público los de: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En veinticuatro fracciones regula las obligaciones a cargo de los servidores públicos, y señala que su incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas que rijan el servicio de las fuerzas armadas.

Como novedad, establece una serie de prohibiciones aplicables a los servidores públicos después de que abandonan su empleo, cargo o comisión. De éstas destacan las que se relacionan con los consejeros y magistrados electorales, para que se abstengan de participar en cualquier cargo público en la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron. Lo que lleva a estimar que esta disposición vulnera la libertad de trabajo contenida en el Artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las sanciones administrativas que se impondrán a los infractores son: a) la amonestación pública o privada; b) la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días y no mayor de un año; c) la destitución del puesto, sanción económica, y d) inhabilitación temporal; además, suprime el apercibimiento privado o público como sanción administrativa, la que constituye un acierto pues impide que se le confunda con la advertencia que se formula dentro de un proceso a unas de las partes.

También establece reglas para que, cuando exista lucro, daños o perjuicios, la inhabilitación no pueda ser inferior a diez ni superior a veinte años. En el caso de conductas graves obliga a que se aplique la destitución.

En el caso de que se desee contratar a una persona que haya sido inhabilitada, se requiere avisar a Secretaria de la Función Pública razonando y justificando esa circunstancia, con lo que de nueva cuenta se otorga una facultad discrecional a esa dependencia.

Además, con acierto, tipifica aquellas infracciones que deben ser consideradas como graves, que son:

- a)** Ejercer las funciones del empleo al concluir el periodo de designación o por existir impedimento legal;
- b)** Autorizar la selección, contratación; nombramiento designación de personal inhabilitado; intervenir en asuntos en los que tenga interés;
- c)** Solicitar, aceptar o recibir dádivas;
- d)** Obtener beneficios distintos a las contraprestaciones que legalmente le correspondan;
- e)** Intervenir indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese,

rescisión o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés;

- f)** Abstenerse de atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones de la Secretaria de la Función Pública;
- g)** Abstenerse de presentar con oportunidad y veracidad la información que requiera la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- h)** Aprovechar su posición jerárquica para obtener ventajas y adquirir inmuebles en condiciones que le puedan redituar un beneficio derivado de la realización de inversiones públicas o privadas de las que tenga conocimiento.

Esto es loable, porque rompe la discrecionalidad de la ley anterior y da certeza jurídica a los servidores públicos.

**CAPÍTULO III**

**COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN PEMEX  
PETROQUÍMICA, PARA INICIAR, TRAMITAR Y RESOLVER  
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE  
ESTA DEPENDENCIA.**

**3.1 Análisis del Concepto de Competencia.**

Se puede definir la competencia como el círculo incluyente de un conjunto de deberes públicos a ser satisfechos mediante el ejercicio de poderes instrumentales relacionados y demarcados, legalmente conferidos para la satisfacción de intereses públicos. El poder expresado en las competencias no es sino la otra cara del deber de satisfacer correctamente los intereses públicos.<sup>17</sup>

La consecuencia de esto es que las competencias, aunque aparezcan abstractamente como la extensión, intensidad y amplitud necesarias para recoger las diversas hipótesis posibles, otorgan, en concreto, única y exclusivamente el quantum de poder indispensable para satisfacer el interés en vista del cual fueron atribuidas a alguien; o sea; nada más de lo que es requerido para la satisfacción

---

<sup>17</sup> **BEJAR RIVERA, Luis José**, Curso de Derecho Administrativo, Primera Edición, Oxford University Press, México 2009, P. 109.

del deber que rige su existencia. Luego, la composición del “poder” manejable quedara ineludiblemente delimitada por lo que de veras se requiera para la atención del interés público que lo justifica. En donde, en cada caso, coincidirá ontológicamente con lo suficiente e indispensable para dar cumplimiento al deber de satisfacer correctamente el interés en vista del cual fue conferida la competencia. Todo exceso, toda demasía, no le sirven de provecho a nadie y acarrearían una innecesaria e incomprensible agravación o limitación de la esfera de libertad de los ciudadanos o de las personas jurídicas, lo que evidentemente, además de ilógico, ante la propia índole de las competencias, sería inaceptable en el estado de derecho, cuyo proyecto es de contención de poder, y no de liberación de él.<sup>18</sup>

Así el plus del uso de las competencia, sea en extensión, sea en intensidad, en caso, de producirse significara, en última instancia, una extralimitación de ella, un exceso, un superar sus límites naturales, permitiendo la anulación tanto por la autoridad administrativa superior, de oficio o a petición, como el poder judicial, a instancia de la parte capacitada para rebelarse.

Al cabo de lo que ha sido expuesto sobre las competencias públicas se puede señalar, sucintamente, sus características, las cuales son meras consecuencias de las explicaciones anteriores. Las competencias son:

- a) De ejercicio obligatorio para los órganos y agentes públicos. Es decir, ejercitarlas no es una cuestión puesta a la libre decisión de quien es su titular. Uno está en pauta un problema “personal” del sujeto al que el le pueda dar la solución que más le parezca. Está supeditado al deber jurídico de atender a al finalidad legal y, pues, de deflagrar los poderes requeridos para ello siempre que estén presentes los presupuestos de su desencadenamiento.

---

<sup>18</sup> ibídem, P. 109.

- b) Irrenunciables, significado esto que su titular no puede renunciar a ellas cuando las posee.
- c) Intransferibles, vale decir, no pueden ser objeto de transacción, de tal suerte que correspondería transferirlas a otro, cabiendo la delegación de su ejercicio, solamente, en los casos previstos en la ley sin que el delegante, por tanto, pierda con esto la posibilidad de asumir nuevamente su ejercicio, retirándolo del delegado.
- d) Inmodificables por la voluntad del propio titular, el cual no puede dilatarlas o restringirlas, pues su composición proviene de la ley. La ley puede, no obstante, admitir la hipótesis de avocación. Esta es la episódica absorción, por el superior, de parte de la competencia de un subordinado, aun así restringida a determinar materia y solamente en los casos previstos en la ley.
- e) Imprescriptibles, esto es, de no producirse la hipótesis de su realización, no importa por cuanto tiempo, no por eso dejaran de continuar existiendo.

### **3.1.1 Análisis del Principio de Legalidad como Requisitos Constitucionales del Acto Administrativo.**

El Artículo 16 de la Constitución, dispone que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Del principio constitucional comentado, se desprende una serie de requisitos que deben satisfacer el acto administrativo cuando el mismo va dirigido a los particulares, y que deben cumplirse por parte de las autoridades que lo citan. Cuando el acto vaya dirigido a los particulares, porque consideramos que aquellos actos internos de la Administración Pública no están sujetos a tales requisitos, desde un punto de vista estrictamente constitucional. En consecuencia, cuando el acto administrativo vaya dirigido al particular y limite su esfera jurídica, en los términos ya citados, deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser emanado de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello;
- b) Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficio, en el que se consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito firmado por, el funcionario competente.

En Francia, más que en otros países la administración recurre sistemáticamente a lo escrito para resolver la menor dificultad, para poner en marcha un proyecto de reforma, para entrar en comunicación en otra servicio, para exponer sus intenciones, etc. una cantidad absolutamente extraordinaria de textos de todo género, circula de una oficina a otra para mantener informados a los agentes públicos de todo aquello que toca de cerca y de lejos sus responsabilidades, cada vez que un superior desea dirigirse a las personas que están bajo su mando utiliza sistemáticamente un texto para llamar la atención, para recomendar, para prescribir, para informar, etc.;

- c) La fundamentación legal, es decir que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar, el acto dirigido al particular.

En Derecho Público la existencia de una competencia reposa normalmente sobre un texto que define su naturaleza y precisa sus límites;

- d) Motivación. La autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que lo originaron.

La forma escrita, la fundamentación y la motivación, además de ser requisitos constitucionales los prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

**Artículo 3.-**

- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. Estar fundado y motivado debidamente.

**3.2 Análisis de la Facultad Sancionadora.**

La facultad disciplinaria es un poder que tiene el superior jerárquico para castigar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública. Se trata de una facultad de la autoridad, para la imposición de sanciones en el ámbito de la Administración Pública.

El ejercicio de la facultad disciplinaria por parte de las autoridades administrativas es una materia que presenta grandes complicaciones, generadas principalmente por la distinta naturaleza de las actividades que en la actualidad realiza el Estado: de servicio público, industriales, comerciales, la cual provoca diferentes tipos de relaciones de servicios, y ha hecho necesaria la promulgación de ordenamientos para cada grupo laboral, independientemente de la regulación administrativa que rige para todos ellos.

De igual manera, la actividad de los trabajadores es muy diferente cuando la naturaleza del trabajo se refiere al ejercicio del poder público, o dicho de otra manera, cuando se trata de funciones oficiales, que en los casos en que comprende actividades industriales o comerciales que el ente público ha asumido de acuerdo a la concepción del Estado Social de Derecho que vivimos.

Sin embargo, es indispensable tener en cuenta que el ejercicio de la función pública, necesariamente realizada por individuos, responde a intereses

superiores, de carácter público, lo cual origina que el Estado, como titular de ese poder, vigile que su desempeño responda a los intereses de la colectividad; no a un sector de la población, y que se realice de acuerdo con los valores fundamentales que la Constitución previene; no sólo se trata de que realicen operaciones materiales para las cuales se contrató o se nombró al servidor público, sino que, además, su actuación se ajuste a los lineamientos fijados en interés de la colectividad, por lo que se establece un poder disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conducta que la ley impone, independientemente del cumplimiento de los objetivos materiales de la prestación laboral.

De lo anterior se desprende de la necesidad de diferenciar las obligaciones que nacen por acuerdo de voluntades, de aquéllas impuestas directamente por el legislador, independientemente del origen del empleo, lo cual nos permite identificar que el régimen de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos nace directamente de la ley en razón de los valores que tutela.

La adecuada identificación de la facultad disciplinaria fue posible a partir de la estructuración del sistema de responsabilidades, mediante las reformas del Título Cuarto de la Constitución, la inclusión del artículo 32 bis, actualmente 37, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la promulgación de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Estos cambios constituyeron el paso fundamental para la determinación de la sanción disciplinaria, al establecer las bases normativas de la responsabilidad administrativa en la Constitución y en la Ley; al crear las Contralorías Internas, como órganos en cargados del ejercicio de la potestad disciplinaria en la Administración Pública Federal, y los procedimientos para la aplicación de las sanciones, así como la vía jurisdiccional a cargo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para juzgar la legalidad del ejercicio de esta potestad.

### 3.3 Estudio del Concepto del Superior Jerárquico.

La imposición de las sanciones disciplinarias es una facultad inherente al superior jerárquico, toda vez que el ejercicio de las funciones públicas requiere de la autoridad correspondiente para cumplir con las tareas que le son asignadas, ya que resultaría ilógico que a una autoridad se le otorgaran atribuciones sin el poder suficiente para su cumplimiento.

Se admite que en toda organización social existe implícita una potestad de corrección o disciplina que los individuos u órganos competentes, conforme a ciertas reglas de derecho objetivo, tienen atribuidas para prevenir o castigar faltas de los miembros de la misma, a efecto de conservar la unidad en la realización de sus finalidades y el correcto ejercicio de los medios para lograrlas. Así, en las asociaciones y comunidades pre-constitucionales y aún en los diferentes sectores institucionales de las comunidades públicas o privadas.<sup>19</sup>

El poder disciplinario es un derecho público subjetivo del Estado o de un ente autárquico, sea éste territorial como la comunidad o la provincia, o simplemente institucional. El acto a que hacemos referencia es un acto de imperio, en el cual se manifiesta la soberanía estatal, no importa si se ejerce por medio de órganos directos o indirectos.

En este orden de ideas encontramos que la facultad para sancionar las faltas de disciplina cometidas por los servidores del Estado en el ejercicio de su función, corresponde a cada uno de los Poderes de la Unión para que internamente, y conforme a los procedimientos que la ley exige, impongan las sanciones correspondientes.

Así tenemos que en los artículos 3 y 11 de la Ley de Responsabilidades Administrativas se prevé el establecimiento de Órganos y sistemas en cada uno

---

<sup>19</sup> Op. Cit. <sup>14</sup>, P. 155

de los Poderes de la Unión y en entidades particularmente señaladas, para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

En el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la facultad para imponer sanciones disciplinarias se encuentra delegada en las contralorías internas de las Dependencias y Entidades, aunque de acuerdo con la estructuración de nuestro sistema disciplinario el poder sancionador está concentrado en el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ya que él nombra a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, quienes dependen administrativa y funcionalmente de él, en los términos del artículo 37, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta situación se da tanto en el Sector Central como en el Paraestatal, en los términos del artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Sin embargo, a partir de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la Federal de las Entidades Paraestatales, publicada el 24 de diciembre de 1966 se estableció en el Artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias, con lo que el poder sancionador que en términos de la relación jerárquica debería atribuirse al superior, ahora se deposita en un órgano que forma parte de la estructura orgánica de la Dependencia o Entidad pero que no recibe órdenes de su Titular; es decir, forma parte de su estructura, pero depende de un jefe diferente, según lo señalan los Artículos 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 62 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; lo cual modifica la concepción original y tradicional de la estructura administrativa y de la relación jerárquica.

La idea original se encuentra en la Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la que se explica que se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

Conforme a esta idea, la facultad disciplinaria dentro de los Órganos de la Administración Pública Federal corresponde al Titular de cada Dependencia, acorde con el principio de supremacía en la organización que establecen los artículos 11, 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al señalar que el responsable de cada Dependencia es su titular, quien ejerce sus funciones por acuerdo del Presidente de la República, apoyado con sus colaboradores, en los términos del Reglamento Interior y otras disposiciones legales.

Por tanto, de acuerdo con el Reglamento Interior de cada Dependencia, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, su competencia en materia disciplinaria debería ejercerla el Titular, a través de sus Órganos de Control, denominados Contralorías Internas o Unidades de Contraloría.

Pero la concepción originaria cambió, al concentrar el poder disciplinario en el Secretario la Función Pública, quien a través de los contralores internos en las Dependencias y Entidades, impone las sanciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### **3.4 Estudio de la Secretaría de la Contraloría.**

En los términos de la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue creada como autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, ahora Secretaria de la Función Pública, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias", para cuyo efecto se adicionó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el artículo 32 bis, que en su fracción XVII estableció la facultad de conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los Servidores Públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

Las características particulares de esta Dependencia la identificaron como la globalizadora del Control de la Administración Pública Federal, sin que ello implique superioridad sobre ninguna de las demás dependencias, en los términos del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el ámbito del Poder Ejecutivo Federal la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública, concentró el poder disciplinario para la imposición de las sanciones a los servidores públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, lo cual realiza a través de sus órganos, como Secretaría, o por conducto de los titulares de los órganos de control de las Dependencias y Entidades, así como de los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, quienes, como autoridades, dependen administrativa y funcionalmente del Titular de la Dependencia.

En el Artículo 2° del Reglamento Interior de la Secretaría se dice que la Secretaría contará con los Titulares de los Órganos Internos de Control en las

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en la Procuraduría General de la República, así como con los titulares de las Áreas-de Auditoría, Quejas y Responsabilidades, quienes tendrán el carácter de autoridad y contarán con las facultades que les confiere el Artículo 26 de este Reglamento, es decir, las facultades en materia disciplinaria, lo cual confirma lo mencionado.

La facultad disciplinaria de la Función Pública se encuentra estructurada en los tres grandes campos en que se divide el ejercicio del poder público, en los términos del Artículo 49 Constitucional, con un superior jerárquico en la cúspide de cada poder.

En particular, en el ámbito de la Administración Pública Federal, el Titular de la facultad disciplinaria es el Presidente de la República, en su carácter de Jefe del Ejecutivo Federal, el cual ejerce su competencia por conducto de cada uno de los Titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, como responsable de las dependencias a su cargo, y en las entidades paraestatales que les son asignadas como coordinadores de Sector; pero en materia disciplinaria este poder quedó concentrado en la Secretaría de la Función Pública, la cual, a través de sus contralores internos en cada Dependencia y Entidad impone las sanciones disciplinarias a los Servidores Públicos del Ejecutivo Federal.

### **3.5 Análisis del concepto de Control.**

Ahora conviene ocuparse del aspecto léxico de la palabra control y de las cuestiones relacionadas con ésta. Etimológicamente la palabra control alude a diversas cuestiones que se identifican con examen, limitación, regulación, dispositivo, verificación, tutela, dominio y supremacía. Esta palabra tiene sus raíces en el término latino fiscal medieval contra- rotulum; de ahí pasó al francés contre-rolle (controle), que quiere decir contra libro, esto es libro-registro, cuya utilidad consiste en constatar la veracidad de los asientos realizados en otros libros.

La voz control reconoce varias acepciones, siendo las principales:

- 1) Como sinónimo de inspección, cuando se refiere a la verificación de actos administrativos y registraciones contables, como puede ser lo una auditoría.
- 2) Tiene relación con intervención, cuando se trata de revisión a priori de actos que han de ser luego registrados, como en el caso de Control de Tesorería.
- 3) Es equivalente a supervisión, cuando se trata de normas con relación a una materia cualquiera, como Control de cambios, Control de personal.
- 4) Se relaciona con registro, cuando tiene atenciones con la verificación de operaciones con fines con tablas, como Control de existencias.

Otra de las dimensiones a las que remite la palabra control en su vertiente jurídica es al concepto de responsabilidad. No se puede entender que alguien pueda ser sujeto de control sin que, a su vez, se le haya asignado una responsabilidad, o sea, se controla para responsabilizar.<sup>20</sup>

La responsabilidad pública implica que un servidor no es libre de hacer algo contrario a lo que el desempeño de su función impone, pero tampoco lo es para dejar de hacer lo que con relación a esa misma función establece la norma de competencia. Una de las diferencias entre derecho público y el privado es que el segundo es fuente, entre otros, de derechos subjetivos que no se producen en el ámbito público. El ejercicio de las diversas expresiones de libertad corresponde en cada caso a una decisión individual, en tanto que el servidor público ejerce tareas que no fueron establecidas para que las ejerza merced a una decisión

---

<sup>20</sup> Márquez, Daniel, Control de la Administración Pública, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2005, P. 45

discrecional. La discrecionalidad del servidor público se encuentra restringida por la necesidad que impone precisamente, la responsabilidad asignada.<sup>21</sup>

A la administración pública le interesa que los controles jurídicos constituyan medios para evitar discrecionalidad y arbitrariedad en el ejercicio del poder, característica de la que no está exenta la fiscalización interna. Los controles jurídicos se dirigen a revisar que la actividad de la administración pública se haya realizado con apego a normas jurídicas, de ahí su trascendencia, pero no sólo esto, crea un parámetro de comparación que permite al controlador establecer la razonabilidad entre las metas y los objetivos planteados, el uso y destino de los recursos públicos y el apego a las normas que rigen la actividad administrativa.

Por lo anterior, en los controles jurídicos la norma es muy importante, ya que permiten que una serie de sujetos que han cometido actos delictivos sean sancionados.

### **3.5.1 Análisis del Control interno.**

Puede entenderse como el conjunto de políticas y procedimientos que establece una institución para obtener razonable seguridad de que alcanzara los fines que se ha propuesto. El control interno lo realizan los órganos de las propias entidades administrativas. En el ámbito de la administración pública se encarga de su ejercicio a unos órganos especializados denominados contralorías internas u órganos internos de control. Estas unidades administrativas forman parte integral de la estructura de las dependencias y entidades que conforman la administración pública federal; existe una contraloría interna en cada una de estas dependencias. A partir de la reforma del 24 de diciembre de 1996 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estos Órganos se adscribieron jerárquica y

---

<sup>21</sup> ibídem, P. 45

funcionalmente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conocido hoy en día como Secretaría de la Función Pública.

### **3.6 Estudio de las Contralorías Internas.**

Las Contralorías Internas fueron concebidas el actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos, como los Órganos administrativos que, como parte de la estructura de las dependencias, deberían llevar a cabo las funciones de vigilancia, control y aplicación de las sanciones, por las responsabilidades en que incurrieran los servidores públicos. Para el mejor cumplimiento de sus atribuciones inicialmente se les ubicó junto al más alto nivel de las Dependencias, generalmente adscritas al Titular de cada Secretaría y Departamento de Estado.

La decisión de modernización de Pemex mediante su redimensionamiento y a través de la integración de líneas de negocio con autonomía para el manejo de sus recursos de las entidades, se requirió del establecimiento de esquemas de control más amplios y sólidos para lograr mayor productividad en la disposición y manejo de los recursos, para este propósito fue necesario reafirmar las facultades y atribuciones del Órgano Interno de Control para evaluar y promover la eficacia y eficiencia en cada uno de los Organismos y filiales.

En mayo de 1993 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictaminó la estructura orgánica de Petróleos Mexicanos, en la cual se incluye a PEMEX Petroquímica y dentro de esta última se contempla al Órgano Interno de Control con nivel organizacional de Gerencia.

El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos en su sesión ordinaria del día 28 de junio de 1995, acordó la estrategia para la delimitación de competencias entre la Contraloría General Corporativa y los Órganos Internos de Control de los Organismos Subsidiarios en materia de inconformidades y

responsabilidades, a que se refieren la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, respectivamente.

Con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37 fracción XII, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, a las modificaciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, difundidas el 29 de septiembre de 1997, así como en el Acuerdo Secretarial publicado el 12 de noviembre de 1997 en ese órgano oficial de difusión, mediante el cual se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y se establece la subordinación jerárquica de los servidores públicos previstos en el reglamento citado, la SECODAM (hoy Secretaría de la Función Pública), a través de su Oficialía Mayor, remite la propuesta de reestructuración del Órgano Interno de Control en PEMEX Petroquímica.

La importancia de los Órganos Internos de Control en la Industria Petrolera Estatal es que vigilan el activo de las empresas, previniendo y descubriendo errores y desviaciones en el uso de los recursos, reduciendo la posibilidad de que los errores queden sin ser descubiertos por un periodo prolongado, y por tanto que puedan prescribir.

### **3.6.1 Estudio de los Objetivos de los Órganos Internos de Control.**

La eficacia del Órgano Interno de Control es crucial para verificar la veracidad de los datos financieros para descargar adecuadamente la responsabilidad total de la administración, así como contribuir a reducir los riesgos de corrupción, mejorar la transparencia y operación de la Entidad donde operan, mediante una correcta vigilancia de la gestión pública y una efectiva aplicación de medidas correctivas.

### **Objetivos Estratégicos**

- I. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
- II. Controlar y detectar prácticas de corrupción.
- III. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.
- IV. Dar transparencia a la gestión de los servidores públicos y lograr la participación de la sociedad.
- V. Administrar con eficacia y calidad el patrimonio inmobiliario federal de la entidad.

### **Objetivos Específicos**

- I. Llevar a cabo en el menor tiempo posible la implantación de las medidas preventivas, correctivas y recomendaciones, derivadas de irregularidades observadas en la aplicación del programa Anual de Trabajo.
- II. Atender en su totalidad las quejas y denuncias con criterios de objetividad.
- III. Lograr que la actuación de los Servidores Públicos se apegue estrictamente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, instrumentando y resolviendo los procedimientos administrativos de responsabilidades cuando así se amerite.
- IV. Coadyuvar con la Entidad en la consecución de las mejores condiciones disponibles de contratación de obras, bienes y servicios, atendiendo y resolviendo oportunamente las inconformidades que se presenten por proveedores y contratistas.

### **3.7 Argumentos que demuestran la Competencia de los Órganos Internos de Control en Pemex Petroquímica.**

Los argumentos que se hagan valer por la falta de aplicación del artículo 35 de la Ley de Petróleos Mexicanos, en el que se establece que los procedimientos de responsabilidades administrativas que se tramiten de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en contra de Servidores Públicos de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, deberán substanciarse y resolverse por el Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos, en el que se alegue la incompetencia de la autoridad sancionadora de los Órganos Internos de Control en la Industria Petrolera Estatal, se demostrara a continuación que es infundado en virtud de las siguientes consideraciones:

La competencia en materia de responsabilidades de los servidores públicos de los Órganos Internos de Control en las Entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo a los Titulares de sus Áreas de Responsabilidades, deriva del Decreto de reformas a las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la federación el 24 de diciembre de 1996, en el que se dota de competencia a los Titulares de las Áreas de Responsabilidades en las Dependencias y Entidades para instruir y resolver los procedimientos administrativos en materia de responsabilidades de los servicios públicos, autoridades que son designadas por el C. Secretario de la Función Pública del que depende jerárquica y funcionalmente, encontrándose adscritos estructuralmente de la Dependencia o Entidad de que se trate.

Sirve de apoyo al anterior razonamiento la jurisprudencia número 135/2008 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de justicia de la Nación que a la letra dice

“TITULARES DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS ENTIDADES DE LA SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA, POR LO QUE LA FUNDAMENTACION DE SU COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONAR A LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE LABORAN EN ESTAS ENTIDADES NO REQUIER LA CITA DE LAS NORMAS QUE LOS VINCULEN CON ESTAS.- Conforme a los artículos 37, fracciones XII y XVII, de la Ley Orgánica de la Administración pública Federal; 2, apartando C y 64 fracción I, punto 1, del Reglamento “Interior de la Secretaria de la Función Pública vigente a partir del 27 de mayo de 2005, 3, apartando D, 36 y 7, fracción I, puntos 1 y 7, del Reglamento Interior de la indicada Secretaria 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 Secretaria de la Función Pública, quien establecerá los lineamientos conforme a los que dichos órganos desarrollaran 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 impuestos por los servidores públicos de la entidad respecto de 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”

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 del 2008.- Cinco voto.- Ponente José Fernando Franco González Salas.- Secretario: Agustín Tello Espíndola

Los Órganos Internos de Control en PEMEX y en los Organismos Subsidiarios, como Unidad Administrativa de la Secretaria de la Función Pública dependiente del Poder Ejecutivo Federal, las facultades de sus respectivos Titulares de Responsabilidades tienen atribuciones y facultades en el ámbito de los organismos designados (Pemex Petroquímica, Pemex Gas y Petroquímica Básica, Pemex Refinación, Pemex Exploración y Producción), fundan su competencia en los siguientes preceptos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 134, 108, 113)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Artículo 37, fracciones VIII, XII y XXIX)
- Ley Federal de Entidades Paraestatales, (Artículo 62)
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, (Artículos 1, y, 2, 7, 8, y 21)
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
- Reglamento Interior de la Secretaria de la Función Pública, (Artículo 66 y 67, fracción I, punto 1)

El Artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reconoce como autoridades competentes en materia de responsabilidades administrativas a:

- Titulares de los Órganos Internos de Control.
- Los titulares de las Áreas de Auditoría, de quejas y Responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 35 de la ley de Petróleos Mexicanos que entro en vigor el día 29 de noviembre de 2008, en su segundo párrafo del mismo precepto dispone:

La secretaria de la Función Pública y el Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios tendrán las funciones que los ordenamientos jurídicos le otorguen.

Así mismo en su antepenúltimo párrafo establece:

Los Titulares de los Organismos Internos de Control de Petróleos Mexicanos y de sus Organismos Subsidiarios serán nombrados por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaria de la Función Pública. Los Órganos Internos de Control de los organismos subsidiarios. Dependerán jerárquicamente y funcionalmente del Titular del Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos, al cual deberán rendir informes de las actividades que realicen.

Los procedimientos de Responsabilidades administrativas que se tramiten, en términos de lo que establece la Ley de la materia, contra servidores públicos de petróleos mexicanos y de los Organismos Subsidiarios deberán sustanciarse y resolverse por el Órgano Interno de Petróleos Mexicanos.

De acuerdo al antepenúltimo párrafo, del mismo precepto tanto los Titulares de los Órgano Internos de Control de Petróleos Mexicanos como los de sus Organismos Subsidiarios Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica, Pemex Exploración y producción, y Pemex Petroquímica, serán designados por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaria de la Función Pública pero los Subordinados dependerán, jerárquicamente y funcionalmente del Titular del Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos.

En virtud de lo anterior, nada dice respecto de los Titulares de las Áreas de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las Subsidiarias que actualmente conocen de los Procedimientos de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, quienes fundamentan sus facultades de conformidad con lo dispuesto en los artículos 37, fracciones XII, 62 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y 67, fracción I, punto 1 de Reglamento interior de la Secretaria de la función pública, por lo que la competencia de estos esta intocada; aunado a lo anterior los procedimiento disciplinarios por Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, están regidas por una Ley reglamentaria de los artículos 108 y 113 constitucionales en donde vasta el estudio del artículo 1 para recordad que tiene como materia entre otras, las Responsabilidades y Sanciones Administrativas en el servicio público, sin distinción alguna, objetivo que dista mucho de la expedición de la Ley de Petróleos Mexicanos, norma especial que no puede quitar la competencia a los Órganos Internos de Control de la Secretara de la Función Pública, para tal efecto es de citar los siguientes artículos:

#### Disposiciones Generales

Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto Reglamentar el Título cuarto de la Constitución Política de los Estado unidos mexicanos, en materia de:

- I. Los sujetos e responsabilidad administrativa en el servicio público.

- II. Las Obligaciones en el servicio Público.
- III. Las Responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público.
- IV. Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y

#### **Artículo 2.-**

Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

#### **Artículo 3.-**

En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III. La Secretaría de la Función Pública;
- IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V. Los tribunales de trabajo y agrarios;
- VI. El Instituto Federal Electoral;
- VII. La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX. El Banco de México, y

- X. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.
- XI. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- XII. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;
- XIII. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Por otra parte, el artículo 1 de la Ley de Petróleos Mexicanos establece:

Ley de Petróleos Mexicanos

Capítulo I Naturaleza Objeto y Patrimonio.

**Artículo 1.-**

La presente Ley es de interés público, tiene su fundamento en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este ordenamiento tiene como objeto regular la organización, el funcionamiento, el control y la rendición de cuentas de Petróleos Mexicanos, creado por Decreto publicado el 7 de Junio de 1938, así como fijar las bases generales aplicables a sus organismos subsidiarios.

Petróleos mexicanos y los organismos subsidiarios que se constituyan se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley, su Reglamento y, sólo en lo no previsto, a las disposiciones legales que por materia corresponda. Los organismos subsidiarios también se sujetarán a las disposiciones de los respectivos decretos del Ejecutivo Federal.

El artículo 37 de la Ley orgánica de la administración pública federal prevé una dependencia jerárquica y funcional de las áreas de auditoría, queja y responsabilidades de la secretaria de la función pública, por lo que para que dependieran jerárquicamente del Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos, tendrán que desaparecer la facultad de la Secretaría de Función Pública de designación y de jerarquía con reforma de este precepto además de que tendría que ser reformado el artículo 62 de la Ley de Entidades Paraestatales el que también previene la dependencia jerárquica y funcional de la Secretaría de la Función Pública, al igual el reglamento de dicha secretaria.

Ahora bien de la interpretación armónica del artículo 35 de la Ley de Petróleos Mexicanos es que dicho precepto forma parte de una ley con un propósito y un objetivo muy definido, al cual de ninguna manera vincula o en su caso regula el artículo 108 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; abona a lo anterior que según el artículo tercero transitorio, de la propia ley, señala que hasta que se expidan los decretos de reorganización de los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos, las subsidiarias deberán seguir realizando sus actividades tendientes a cumplir su objeto y garantizar los compromisos asumidos. Por lo que entonces se seguirá ejerciendo la competencia que actualmente se tiene por los órganos internos de control en las subsidiarias, salvo que en esa reorganización prevista en el dispositivo transitorio, se prevea una organización distinta o única.

De interpretar que el artículo 35 en cita ha quitado la competencia a los Órganos Internos de Control de las Subsidiarias y que ya no se puede iniciar procedimiento administrativo en contra de los servidores públicos ni mucho menos sancionarse, se estaría en una situación de incurrir en responsabilidades graves, ya que muchos procedimientos estarían no se podrían detectar en las dependencias y no habría quien los resolviera, sino hasta que se emitieran un reglamento de reorganización, el cual no debe referirse a una competencia que está vigente sino a las actividades sustantivas que prevé la ley expedida.

Estableciendo la posible contradicción que hay entre el Artículo 35 la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es de señalarse que la de Petróleos Mexicanos es una Ley cuya aplicación depende de que sea congruente con las demás leyes existentes, como en el caso existen (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 134, 108, 113, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Artículo 37, fracciones VIII, XII y XXI, la Ley Federal de Entidades para Estatales, artículo 62, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Artículos 1, 2, 7, 8 y 21, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública artículo 66 y 67, fracción I, punto 1) .

El artículo 35 de la Ley de Petróleos Mexicanos no puede contradecir los preceptos de competencia enumerados, no los nulifica, ni deroga y no hay disposición legal que así lo declare, y el hecho de disponer de una subordinación jerárquica y funcional de los titulares de los órganos internos de control subsidiario, lo que no riñe con lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás legislación.

Para una mayor claridad, se expresa que los objetivos y la naturaleza de la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son distintas, las dos regulan cosas diferentes, el sentido de una va enfocada a la actuación de servidores públicos, y es regulatoria del Título Cuarto Constitucional mientras que el sentido de la Ley de Petróleos Mexicanos se enfoca al desarrollo económico, propiedad de recursos naturaleza y prevención de monopolios exclusivamente en el área del petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica, de acuerdo a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional.

Los objetivos de la Ley de Petróleos Mexicanos, se advierte que éstos son en materia petrolera y de hidrocarburos, tienen la encomienda de sentar las bases para la regulación de la organización, el funcionamiento, control y rendición de cuentas relacionadas con la actividad petrolera y de hidrocarburos en nuestro país; por tal motivo, se crea una Ley Secundaria, la Ley de Petróleos Mexicanos, cuyo objeto persigue los fines de lo regulado por los artículos 25, 27 y 28 de nuestra Carta Magna.

Así las cosas, el objeto y alcances de la Ley de Petróleos Mexicanos difieren por completo del objeto y alcances de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que es una Ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya observancia es obligatoria para los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 de dicha Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Ante tal situación, nos encontramos ante la presencia de dos cuerpos legales de distinto origen constitucional y naturaleza, regulando cada una de éstas leyes objetos distintos y que por ello, no pueden invadir la materia que legisla la otra ley, pues es de explorado derecho que, en caso de existir contradicciones entre dos normas jurídicas debe prevalecer la norma específica que regula la materia, y no la ley que, en forma excesiva pretende legislar situaciones jurídicas ajenas al objeto que persiguen.

Robusteciendo, la inaplicabilidad de la Ley de Petróleos Mexicanos, para determinar cuáles son las autoridades competentes para conocer de los asuntos relativos a responsabilidades administrativas de los servidores públicos, aún y cuando se trate, de servidores públicos adscritos a Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, debemos entenderla finalidad, que se persiguió con la

reforma publicada el 28 de noviembre de 2008, en el Diario Oficial de la Federación, ante lo cual, resulta conveniente transcribir parte e - la Iniciativa a dichas reformas, a saber:

Iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

C. Presidente de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión.

Presente.

El petróleo y los hidrocarburos han sido, durante siete décadas, el recurso natural más importante de la Nación. Su explotación ha permitido a México financiar su desarrollo a través del sostenimiento de una parte fundamental de los presupuestos de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios. Durante estos años, México ha reafirmado su rectoría sobre el petróleo y el control de la entidad paraestatal que ha hecho realidad el aprovechamiento de esa riqueza estratégica para el fortalecimiento de la soberanía y el desarrollo nacional. De la misma forma, el Estado Mexicano ha sabido definir la mejor forma de aprovechar sus riquezas, de acuerdo con las diversas circunstancias registradas a lo largo de nuestra historia reciente. Y aunque las circunstancias cambien de manera natural, el principio en torno a los cuales los mexicanos hemos construido nuestra soberanía energética permanece inmutable: el petróleo es y seguirá siendo de los mexicanos; Esa rectoría, que ha sabido evolucionar para enfrentar con éxito los retos que la transformación nacional y el entorno internacional han planteado, se actualiza hoy en el marco legal secundario, para servir mejor al fin esencial que señala la Constitución. Por ello, y en uso de las atribuciones que me asigna la Constitución General de la República. -en su artículo 71, fracción I,- presento a consideración del Congreso de la Unión una iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos que substituiría a la vigente. Mediante esta iniciativa se busca garantizar que, frente a las nuevas realidades tecnológicas, económicas

ambientales, Petróleos Mexicanos pueda incrementar substancialmente sus niveles de producción de petróleo, gas, derivados u refinados; así como participar en la exploración de nuevas reservas que garanticen el futuro de la paraestatal u los recursos energéticos en beneficio de las generaciones futuras de mexicanos. La propuesta busca dotar a Petróleos Mexicanos de mayor autonomía de gestión, ampliar la transparencia en su administración y la rendición de cuentas a los ciudadanos, aprovechar mejor los recursos tecnológicos disponibles, multiplicar su capacidad de operación y, al propio tiempo, garantizar que el petróleo que existe en la totalidad del territorio nacional continúe siendo propiedad exclusiva de los mexicanos y una fuente de ingresos duradera para esta y futuras generaciones. Poner al día a Petróleos Mexicanos no implica, bajo ninguna circunstancia, alejarse de los principios fundamentales que la expropiación de 1938 estableció. Por el contrario, supone que la tarea encomendada a Petróleos Mexicanos en ese momento, de usar y aprovechar los recursos energéticos nacionales de manera exclusiva en beneficio de los mexicanos, integre ahora los valores fundamentales que en el siglo XXI rigen a las instituciones exitosas, como son la transparencia, la competitividad y la calidad. La sociedad mexicana, ahora plenamente democrática y con mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, requiere que la entidad paraestatal esencial para la economía del país adopte principios básicos de transparencia y rendición de cuentas en su operación y organización interna. Al propio tiempo, Petróleos Mexicanos exige también consolidarse como una institución con posibilidades reales de competir con empresas similares en el entorno global. Una entidad paraestatal capaz de explotar u aprovechar nuestra riqueza petrolera de la mejor manera, requiere mayor autonomía en la toma de las decisiones que demandan conocimiento altamente especializado y visión de largo plazo. Los mexicanos confiamos en el conocimiento u capacidad que Petróleos Mexicanos ha desarrollado a lo largo de siete décadas, por tal motivo, el Ejecutivo Federal a mi cargo propone darle mayor control sobre su destino como pilar de la Nación. Por otra parte, un renovado valor de los energéticos para la viabilidad de largo plazo de economías y países enteros, demanda que los mexicanos

aprovechemos la riqueza petrolera con la mejor calidad posible en los procesos productivos y en el uso de tecnologías. En este sentido, las modificaciones que se proponen a esa Soberanía no pretenden debilitar ni acatar la actuación de Petróleos Mexicanos, sino por el contrario, su objetivo es fortalecer y ampliar la operación de la paraestatal que es propiedad de todos los mexicanos. Se busca liberar la capacidad productiva de una institución que ha demostrado ser digna depositaria de la confianza ciudadana en el aprovechamiento del petróleo. Petróleos Mexicanos necesita mayor flexibilidad para explorar nuevas fronteras productivas, así como para integrar innovaciones tecnológicas que hagan más amplia su operación, centrando sus esfuerzos en procesos prioritarios altamente rentables y que especialmente garanticen que el aprovechamiento de la riqueza petrolera no deteriore o ponga en riesgo la riqueza natural integral de nuestro país. Una paraestatal con procesos y productos de calidad asegurará que la rectoría del Estado Mexicano siga siendo la mejor opción para la explotación del petróleo.

En síntesis, la reforma busca fortalecer a Petróleos Mexicanos.

Este es el momento de asegurar el futuro de Petróleos Mexicanos y que siga siendo orgullo sustento, como lo ha sido hasta ahora. Una paraestatal que con eficiencia, inversión continua, acceso a nuevas tecnologías, transparencia, competitividad y calidad pueda seguir siendo una fortaleza indiscutible de hoy. Con apego a innegociables principios históricos, se propone actuar hoy, para que el petróleo siga siendo la garantía de nuestro mejor mañana Petróleos Mexicanos y sus trabajadores han laborado de manera integral, dinámica innovadora para aprovechar al máximo nuestra riqueza energética. No obstante, para enfrentar con éxito los nuevos desafíos que Petróleos Mexicanos enfrenta, la entidad paraestatal requiere de nuevos esquemas de administración y organización y adoptar prácticas y principios administrativos que han mostrado con éxito su eficacia en otras empresas nacionales en el mundo. Por eso, en esta nueva Ley Orgánica se proponen cambios relevantes al marco jurídico-corporativo que regula su

integración y funcionamiento. Ahora bien, así lo ha expresado la ciudadanía y es nuestra convicción personal, el funcionamiento, la organización y la administración de Petróleos Mexicanos deben plantearse a la luz de nuestro marco constitucional. Por ello, cualquier reforma de las disposiciones que regulan a dicho organismo descentralizado deben partir de las premisas fundamentales contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reservan al Estado en forma exclusiva, entre otras, las áreas estratégicas del petróleo y demás hidrocarburos, así como la petroquímica básica. Al dejar intocable el artículo 27 y demás disposiciones constitucionales relativas al petróleo y los hidrocarburos, mi gobierno garantiza que se cumpla la exigencia mayor de los ciudadanos: con la reforma, Petróleos Mexicanos no se privatiza, y no sólo eso, sino que se fortalece de manera significativa.

En este contexto, el Poder Ejecutivo Federal a mi cargo busca respetar cabalmente los lineamientos constitucionales mencionados y promover un marco jurídico moderno y adecuado para Petróleos Mexicanos, persiguiendo tres objetivos principales:

1. Fortalecer el régimen de gobierno corporativo en la paraestatal;
2. Regular sus esquemas de operación y ampliar las posibilidades y alcances de su actuación, para hacerla más eficiente, u
3. Reforzar u diversificar los mecanismos de control y supervisión.

La organización actual de Petróleos Mexicanos como un organismo descentralizado, con las características que son propias de este tipo de entidades paraestatales y, en congruencia con el artículo 90 de la Constitución, se refuerzan

las facultades de su Consejo de Administración, se transforma su integración para incluir a consejeros profesionales y se establece un régimen de responsabilidades especial. Cabe recordar que el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permite que los organismos descentralizados adopten cualquier estructura legal, es decir, el legislador cuenta con libertad de configuración para determinar la estructura y organización más convenientes para el funcionamiento de la entidad paraestatal. En segundo lugar, la presente iniciativa libera el régimen de deuda para otorgar flexibilidad en este rubro; concede de igual manera autonomía en el manejo de su presupuesto y establece disposiciones especiales en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública necesarios para el más eficaz desarrollo de las actividades del organismo. Una propuesta que se considera significativa será la inclusión en el texto legal de la facultad de la paraestatal para emitir los denominados bonos ciudadanos. Se trata de un mecanismo innovador tendiente a que los mexicanos se beneficien de manera directa del buen desempeño de Petróleos Mexicanos. Un esquema que haga apreciar, de manera tangible, que ese invaluable recurso natural efectivamente es patrimonio de todos y que, por tanto, el éxito en su aprovechamiento debe llegar a cada uno de los ciudadanos. Finalmente, el proyecto que nos ocupa busca implementar nuevos instrumentos de control, con el fin de transparentar las actividades del organismo y someterlo a un proceso de revisión continua que optimice sus procesos y acciones para mejorar sus resultados."

Así pues, de la lectura que se haga de la exposición de motivos que se transcribió con antelación, se desprende con claridad, que lo que se buscaba con las referidas reformas no era legislar en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, ni imponer un régimen especial en dicha materia, pues ni siquiera, ese es el objeto de la Ley de Petróleos Mexicanos y no resulta la norma jurídica idónea constitucionalmente para legislar a ese respecto. Por el contrario, la finalidad que persigue la referida reforma, es garantizar que, frente a las nuevas realidades tecnológicas, económicas ni

ambientales, Petróleos Mexicanos pueda incrementar substancialmente sus niveles de producción de Petróleos, derivados y refinados, así como participar en la exploración de nuevas reservas que garanticen el futuro de la paraestatal también los recursos energéticos en beneficio de las generaciones futuras de los mexicanos.

Abundando, en el origen de las reformas a la Ley de Petróleos Mexicanos, publicada el 28 de noviembre de 2008, en el Diario Oficial de la Federación, se desprende que la iniciativa de Ley, ni siquiera contemplaba en su artículo 35, que los procedimientos de responsabilidades administrativas que se tramiten, en términos de lo que establece la Ley de la materia, contra servidores públicos de Petróleos Mexicanos y de los organismos subsidiarios deberán sustanciarse y resolverse por el Órgano de Control Interno de Petróleos Mexicanos, así como tampoco, hacía mención alguna de que los Órganos Internos de Pemex Petroquímica, y demás Organismos subsidiarios hubiesen perdido su facultad para conocer de asuntos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tal como se muestra a continuación:

### Capítulo III

#### De las responsabilidades

#### **Artículo 30.-**

Los miembros del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, con excepción de los consejeros profesionales de tiempo parcial, estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Todos los consejeros serán responsables por los daños y perjuicios que llegaren a causar a Petróleos Mexicanos, derivados de los actos, hechos u omisiones contrarios a lo establecido en esta Ley.

**Artículo 31.-**

Los miembros del Consejo de Administración faltarán al deber de diligencia, por cualquiera de los siguientes supuestos:

Abstenerse de asistir a las sesiones del Consejo de Administración sin causa justificada a juicio de éste, así como a los comités de los que formen parte, cuando su inasistencia provoque que no puedan sesionar dichos órganos;

II. No revelar al Consejo de Administración o, en su caso, a los comités de los que formen parte, información relevante que conozcan y que sea necesaria para la adecuada toma de decisiones en dichos órganos, salvo que se encuentren obligados legal o contractualmente a guardar confidencialidad o reserva de la misma, y

III. Incumplan los deberes que les impone esta Ley o las demás disposiciones aplicables.

**Artículo 32.-**

Los miembros del Consejo de Administración incumplirán su deber de lealtad en cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Cuando, sin causa legítima, por virtud de sus funciones como consejeros, obtengan beneficios económicos para sí o los procuren en favor de terceros;

II. Voten en las sesiones del Consejo de Administración o tomen determinaciones relacionadas con el patrimonio de Petróleos Mexicanos,

sus organismos subsidiarios o personas morales que controle, a pesar de la existencia de un conflicto de interés;

III Aprovechen para sí o aprueben en favor de terceros, el uso o goce de los bienes de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, en contravención de las políticas aprobadas por el Consejo de administración;

IV Generen, difundan, publiquen o proporcionen información de Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios o personas morales que controle, a sabiendas de que es falsa o induce a error; bien ordenen que se lleve a cabo alguna de dichas conductas;

V. Ordenen que se omita el registro de operaciones efectuadas por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, o alteren u ordenen alterar los registros para ocultar la verdadera naturaleza de la operación celebradas, afectando cualquier concepto de los estados financieros; o bien ordenen o acepten que se inscriban datos falsos en la contabilidad correspondiente;

VI. Oculten u omitan revelar información relevante que, en términos de este ordenamiento y demás disposiciones aplicables, deba ser divulgada, entregada al Ejecutivo Federal o al Congreso de la Unión, salvo que en términos de las disposiciones aplicables se prevea su diferimiento;

VII. Destruyan o modifiquen, por sí o a través de terceros, total o parcialmente, los sistemas o registros contables o la documentación que dé origen a los asientos contables de Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios o de las personas morales que controle, con anterioridad al vencimiento de los plazos legales de conservación y con el propósito de ocultar su registro o evidencia;

VIII. Destruyan total o parcialmente, información, documentos o archivos, incluso electrónicos, ya sea con el propósito de impedir u obstruir los actos de supervisión; o bien de manipular u ocultar datos o información relevante de Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios o de las personas morales que controle, a quienes tengan interés jurídico en conocerlos;

IX. Presenten a las autoridades documentos o información falsa o alterada;

X. Alteren las cuentas activas o pasivas o las condiciones de los contratos, hagan u ordenen que se registren operaciones o gastos inexistentes, exageren los datos reales o realizar intencionalmente cualquier acto u operación ilícita o prohibida que genere un quebranto, daño o perjuicio en el patrimonio de Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios o el de las personas morales que controle, y

XI. Hagan uso indebido de información relativa a Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios o personas morales que controle o en las que tenga influencia significativa.

### **Artículo 33.-**

Los consejeros serán solidariamente responsables con los que les hayan precedido en el cargo, por las irregularidades en que éstos hubieren incurrido si, conociéndolas, no las comunicaren por escrito al Comité de Transparencia y Auditoría.

Los consejeros estarán obligados a informar al Comité de Transparencia y Auditoría y al órgano Interno de Control las irregularidades de que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

**Artículo 34.-**

La responsabilidad consistente en indemnizar los daños y perjuicios ocasionados con motivo de los actos, hechos u omisiones a que hacen referencia los artículos 31 y 32 de esta Ley, será solidaria entre las personas que hayan adoptado la decisión.

La indemnización que corresponda deberá cubrir los daños y perjuicios causados a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios y, en todo caso, se procederá a la remoción del consejero involucrado.

La acción para exigir la responsabilidad a que se refiere este artículo prescribirá en cinco años contados a partir del día en que hubiere tenido lugar el acto, hecho u omisión que haya causado el daño y perjuicio, salvo cuando se trate de actos, hechos u omisiones con efectos continuos, en cuyo caso el plazo para la prescripción comenzará a contar cuando termine dicho acto, hecho u omisión.

**Artículo 35.-**

La acción para hacer efectiva la responsabilidad a que se refieren los artículos anteriores corresponderá al Director General, conforme al Reglamento de la presente Ley, sin perjuicio de las demás acciones que resulten procedentes."

De la transcripción precedente, se corrobora que no era el objeto ni la intención de las reformas en estudio, legislar en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y mucho menos, crear un régimen especial en materia de responsabilidades; sin embargo, como lamentablemente suele suceder en nuestro país, al momento del cabildeo y la negociación parlamentaria desarrollada en el Congreso de Unión, se decidió en forma

irresponsable añadir el penúltimo párrafo al artículo 35, en el que se apoya mi contraparte para considerar que el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Pemex Petroquímica, carece de facultades para conocer de asuntos en materia de responsabilidades de servidores públicos; adición del referido penúltimo párrafo francamente lamentable y transgresora de lo dispuesto por el artículo 113 Constitucional, que establece con total y absoluta claridad que, las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, son las encargadas de determinar cuáles son las autoridades competentes, siendo la Ley de Petróleos Mexicanos, una Ley que no se encarga de legislar dicha materia y que tienen su origen en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal.

De esa guisa, se advierte claramente que, la iniciativa de las reformas a la Ley de Petróleos Mexicanos, no contemplaba la excesiva legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos, que se contrapone con el sistema jurídico en materia de responsabilidades de los servidores públicos, sino que en un exceso y falta de técnica legislativa, se decidió incorporar al dictamen final el penúltimo párrafo del artículo 35 de la citada Ley, que invade una materia para la cual no fue creada, e irrumpe con el sistema de responsabilidades administrativas de servidores públicos que encuentra su base en los artículos 108 a 114 de la Constitución Federal, así como, su Ley reglamentaria (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), ésta última, que no se vio abrogada o derogada y menos aún, reformada; por la entrada en vigor de las citadas reformas a la Ley de Petróleos Mexicanos, y que por tanto, debe seguir rigiendo, como hasta el día de hoy, sin que exista una pérdida de facultades de los Titulares de las Áreas de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control en Pemex Petroquímica y demás Organismos Subsidiarios, pues no ha sido modificada disposición alguna en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Reglamento Interior de

la Secretaría de la Función Pública, que son las disposiciones jurídicas que prevén en forma correlacionada, la existencia de los Titulares de las Áreas de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control, así como, sus facultades expresas para instruir procedimientos e imponer sanciones en la materia en estudio.

En este sentido, el artículo 113 Constitucional, que se ubica en el referido Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

**Artículo 113.**

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

De la transcripción anterior, podemos apreciar, que por mandato constitucional las únicas leyes que pueden válidamente determinar ¿cuáles son las autoridades competentes para aplicar los procedimientos y sanciones en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos?, lo son precisamente las Leyes sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y no así cualquier otra ley, que se encargue de regular cuestiones ajenas a las responsabilidades de los servidores públicos, como en el caso acontece con la citada Ley de Petróleos Mexicanos, que no tiene por objeto regular esa materia (responsabilidades de servidores públicos), sino que su objeto, como ya se ha mencionado, consiste en regular la organización, el funcionamiento, control y rendición de cuentas relacionadas con la actividad petrolera y de hidrocarburos en nuestro país.

En consecuencia, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es la aplicable a efecto de determinar cuáles son las autoridades competentes para instruir y resolver procedimientos en materia de responsabilidades de servidores públicos, tal como lo dispone su artículo 4, que establece:

#### **ARTICULO 4.-**

Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas u 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."

En ese sentido, el carácter de autoridad competente que le otorga el referido precepto legal a los Titulares de las Áreas de Responsabilidades de las

Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, es el que debe tomarse en consideración a efecto de estudiar la competencia de la autoridad que instruye y resuelve el procedimiento disciplinario relativo. Y en este sentido, cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal, cuenta con su propio Órgano Interno de Control autónomo de los otros Órganos Internos de Control de las demás dependencias y entidades, siendo competente para conocer los asuntos de los servidores públicos de Pemex Petroquímica, precisamente el Órgano Interno de Control en Pemex Petroquímica y no el Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos, pues Petróleos Mexicanos es una entidad diversa a Pemex Petroquímica, y cada una de ellas, cuenta con sus respectivos Órganos Internos de Control y Titulares de sus Áreas de Responsabilidades, siendo incompetentes cada uno de ellos para conocer los asuntos del otro, pues el artículo 4, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es claro al establecer que serán autoridades competentes los Titulares de las áreas de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y no hace mención alguna, de que un titular de área de responsabilidades adscrito a una determinada entidad pueda ser competente para conocer los asuntos de otra entidad, situación anómala que sería inadmisibles en un estado de derecho, pues generaría incertidumbre en los servidores públicos acerca de ¿Qué autoridad es la competente para instruir el procedimiento al que se le pretende someter?.

En ese sentido, Pemex Petroquímica por un lado, y Petróleos Mexicanos por el otro, son entidades paraestatales, que forman parte de la Administración Pública descentralizada creadas por un decreto del ejecutivo federal, entidades que SON INDEPENDIENTES Y AUTÓNOMAS UNA DE LA OTRA, CON CONSEJOS DE ADMINISTRACIÓN DIFERENTES Y CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIOS PROPIOS, QUE SON AUTÓNOMOS ENTRE SÍ.

Tal y como se desprende de las Relaciones de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal Sujetas a la Ley Federal de las Entidades, paraestatales y su Reglamento, publicadas en el Diario Oficial de la Federación en los años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010, a continuación se plasma la última relación publicada<sup>22</sup>:

**Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Javier Laynez Potisek, Procurador Fiscal de la Federación, con fundamento en los artículos 1o. y 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2o. y 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 134 Bis 4 de la Ley de Instituciones de Crédito; 3o. del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y 10, fracción X ter, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se emite la siguiente

**RELACION DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL  
SUJETAS A LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO**

SECRETARIA DE ENERGIA

19. Comisión Federal de Electricidad
20. Instituto de Investigaciones Eléctricas
21. Instituto Mexicano del Petróleo
22. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
23. Pemex-Exploración y Producción
24. Pemex-Gas y Petroquímica Básica
25. Pemex-Petroquímica
26. Pemex-Refinación
27. Petróleos Mexicanos

Derivado de ello, se colige válidamente que, Pemex Petroquímica y Petróleos Mexicanos son Entidades Paraestatales diferentes, tal como se muestra

<sup>22</sup> Diario Oficial de la Federación, Publicación de 12 de agosto de 2010, Primera Sección, México.

en la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, razón por la cual, cada una cuenta con sus propios Órganos Internos de Control y sus respectivos Titulares de Áreas de Responsabilidades, siendo cada uno de ellos, competente para conocer los asuntos de las entidades a las que se encuentran adscritos, pero en modo alguno pueden invadir la esfera competencial del otro, para conocer de asuntos que corresponden a una entidad a la cual, no se encuentran adscritos, pues como se dijo anteriormente, el artículo 4, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no hace mención alguna, que los Órganos Internos de Control de una entidad o dependencia, puedan conocer de asuntos de otra entidad o dependencia, y menos aún, impone un régimen especial en materia de responsabilidades de servidores públicos adscritos a Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, en el que establezca que los Órganos Internos de Control de Pemex Petroquímica, Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Exploración y Producción, no tengan competencia» para conocer de los asuntos de servidores públicos adscritos a sus entidades o dependencias y que en su lugar, Petróleos Mexicanos ostente en forma exclusiva dicha facultad.

En las relatadas consideraciones, al no haberse legislado como un régimen especial, la materia de responsabilidades de servidores Públicos de Petróleos Mexicano y Organismos Subsidiarios, en la Ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no existe posibilidad legal alguna, que inhiba o impida que los Titulares de las Áreas de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control en Pemex Petroquímica y demás Organismos Subsidiarios, puedan conocer de los asuntos surgidos e inherentes a sus propias entidades, subrayando en este punto que, es precisamente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la única que por mandato del artículo 113 Constitucional, puede establecer cuáles son las autoridades competentes en materia de responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, pues cualquier otra

Ley que no tenga por objeto legislar en dicha materia, resulta estéril e inaplicable para determinar la competencia de las autoridades que habrán de conocer de los asuntos en dicha materia en particular, destacando entre ellas, la Ley de Petróleos Mexicanos, que se puede ubicar como una Ley orgánica, pues entre sus objetivos, se encuentra el regular la organización y funcionamiento de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios; mas no así, legislar en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos, aún y cuando se trate de servidores públicos adscritos a Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, pues la Ley de la materia, no hace distinción alguna al respecto.

Bajo este contexto, las reformas a la Ley de Petróleos Mexicanos publicadas el 28 de noviembre de 2008, en el Diario Oficial de la Federación, entre ellas la reforma a su artículo 35, no abrogaron o derogaron a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ni mucho menos ésta fue reformada para establecer un régimen excepcional a los servidores públicos de Petróleos Mexicanos y Órganos Internos de Control de los Organismos Subsidiarios para ceder esa facultad al Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos, pues de considerarlo así, no tendría razón legal de que existiesen Órganos Internos de Control en cada uno de los Organismos Subsidiarios y ello, sentaría un precedente discordante con la organización y estructura de la propia Secretaría de la Función Pública y sus Órganos Internos de Control en Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Se expone los anteriores razonamientos en el siguiente cuadro:

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Los Servidores Públicos	Ley de Petróleos Mexicanos
Reglamenta el titulo cuarto de la constitución relativa a responsabilidad	Encuentra su fundamento en los artículos 25, 27 y 28 de la constitución

de los servidores públicos.	política de los estados unidos mexicanos relativos a desarrollo económico, propiedad de recursos naturaleza y prevención de monopolios. 8mnaturaleza, objetivo y patrimonio)
Determina la sanciones aplicables a los que infrinjan las disposiciones administrativas	Regula, la organización funcionamiento, el control y la rendición de cuantas de petróleos mexicanos.
Fija los sujetos de responsabilidades administrativas las autoridades competentes y el procedimiento para la aplicación de las sanciones	Rige las actividades del estado exclusivo enb el área del petróleo, demás hidrocarburos a la petroquímica básica, de acuerdo a la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional.
Fija a la autoridades facultades para la aplicación de las sanciones a los servidores públicos.	Fija el objeto de Pemex.

No se debe perder de vista que la responsabilidades administrativas de los servidores públicos están regidas por una Ley Reglamentaria de los Artículos 18 y 113 Constitucionales, en donde basta el estudio del articulo 1 para recordar que tiene como materia entre otras, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, lo cuya no es objeto de la Ley de Petróleos Mexicanos, ley que no puede quitar la competencia a los órganos internos de control de la Secretaria de la Función Pública.

El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé una dependencia jerárquica y funcional de las Áreas de Auditoría, Quejas y

Responsabilidades de la Secretaría de la Función Pública, por lo que para que dependieran jerárquicamente del Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos tendría que desaparecer la facultad de la Secretaría de la Función Pública de designación y jerarquía con reforma de ese precepto, además de que tendría que ser reformado el artículo 62 de la Ley Federal de entidades paraestatales el que también previene la dependencia jerárquica y funcional de la Secretaría de la Función Pública, al igual que el reglamento de dicha secretaria. Las entidades de Pemex existen autónomamente y cada una con su Órgano Interno de Control, que no depende de Petróleos Mexicanos ni jerárquica ni funcionalmente. Lo cierto es que esta jerarquía y dependencia funcional, la tiene la secretaria de la Función Pública, la que es reconocida por las Leyes Federales.

Por otra parte debe contemplarse que el Órgano Interno de Petróleos Mexicanos, no es una autoridad prevista en disposiciones como: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; reglamento interior de la secretaria de la función pública y ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Por lo anterior, los Órganos Internos de Control de los Organismos subsidiarios de Pemex tienen la competencia para conocer de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos fundando su competencia en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley de obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de Sector Público, artículo tercero transitorio, de la Ley de Petróleos Mexicanos y artículo decimo quinto transitorio, de la Ley de Petróleos Mexicanos, porque dichas Leyes generales no ha sido derogadas ni modificadas.

Del análisis realizado a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se desprende que es una Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que una de las

autoridades facultadas para aplicar esta Ley es la Secretaría de la función Pública, como se aprecia en los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

**Artículo 1.-**

Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV. Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V. El registro patrimonial de los servidores públicos.

**Artículo 2.-**

Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

**Artículo 3.-**

En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;

- II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III. La Secretaría de la Función Pública;
- IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V. Los tribunales de trabajo y agrarios;
- VI. El Instituto Federal Electoral;
- VII. La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX. El Banco de México, y
- X. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

#### **Artículo 4.-**

Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los Contralores Internos y los Titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Los Titulares de los Órganos Internos de Control, así como el Titular de Responsabilidades de Pemex Petroquímica, dependen jerárquica y funcionalmente de la actual Secretaría de la Función Pública, ya que el Titular de la Secretaría de la función Pública quien designa a los Titulares de los Órganos Internos de Control, como así lo indica el Artículo 76 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública:

**Artículo 76.-**

El Secretario designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental a los delegados y subdelegados ante las dependencias y a los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades, en los términos del artículo 37, fracción XI, de la Ley Orgánica

Con el mismo propósito, designará a los titulares de los Órganos Internos de Control en las Dependencias, las Entidades y la Procuraduría, así como a los de sus Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades, quienes tendrán el carácter de autoridad en los términos a que se refiere el artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica.

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública precisan las facultades que tiene la Secretaría de la Función Pública, para designar y remover a los Titulares de los Órganos Internos de Control y a los Titulares de las áreas de responsabilidades, al interior de las entidades paraestatales, como en el caso lo es, Pemex Petroquímica.

Por su parte, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, dispone que los Órganos Internos de Control, son parte integrante de la estructura de las propias entidades, y serán los encargados de instruir los procedimientos en materia disciplinaria de servidores públicos, por lo que, se evidencia que el Órgano Interno de Control en Pemex Petroquímica, forma parte integrante de la estructura de Pemex Petroquímica, y es la autoridad competente para instruir los procedimientos disciplinarios de servidores públicos acontecidos en esa entidad, más no así, el Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos, que no es parte integrante de la estructura de Pemex Petroquímica y que por ello, no posee las facultades encomendadas por la Ley para instruir tales procedimientos en Pemex

Petroquímica, constriñéndose su competencia a los asuntos suscitados en Petróleos Mexicanos.

Al ser Pemex Petroquímica, una empresa de participación estatal mayoritaria con personalidad jurídica y patrimonio propio, la competencia del Titular del Órgano Interno de Control en Pemex Petroquímica, así como el del Área de Responsabilidades, tiene su sustento jurídico en los artículos 62 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que son del tenor literal siguiente:

**Artículo 62.-**

Los Órganos de Control Interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de acuerdo a las bases siguientes:

- I. Recibirán quejas, investigarán y, en su caso, por conducto del titular del órgano de control interno o del área de responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.

Dichos órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales

Federales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

- II. Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y
- III. Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al Director General, al Órgano de Gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.

De los preceptos transcritos con antelación, se corrobora de manera expresa que los Titulares de los Órganos internos de control así como los Titulares de Auditoría, Quejas y Responsabilidades, quienes dependen jerárquica y funcionalmente de la actual Secretaría de la Función Pública, forman parte de la estructura orgánica de la Administración Pública Paraestatal y como PEMEX Petroquímica, es una de ellas, es lógico que la competencia para iniciar, tramitar y concluir los asuntos relacionados por infracciones de los Servidores Públicos a la ley de la materia.

En primer término el artículo 80 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2009, textualmente dispone:

**Artículo 80.-**

Los Titulares de las Áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas de los Órganos Internos de Control tendrán, en el

ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

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; [...]

El Artículo 80 fracción 1, numeral 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, establece en forma precisa que los Titulares de las áreas de responsabilidades de los Órganos Internos de Control tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad en la que sean designados de 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.

Facultad que es congruente con lo establecido en el artículo 62, fracción 1, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, habida cuenta que, de ambos preceptos, se arriba a la conclusión de que los Órganos Internos de Control y sus Áreas de Responsabilidades, tienen circunscrita su facultad sancionadora únicamente, a la entidad o dependencia a la que se encuentran adscritos y de la cual forman parte de su estructura, por lo que no es dable estimar que el órgano

Interno de Control en Petróleos Mexicanos que no forma parte de la estructura de Pemex Petroquímica, se encuentre facultado para sancionar a contraparte, pues de la recta y sistemática interpretación de éstos artículos, se vislumbra que cada Órgano Interno de Control, se encuentra limitado a ejercer sus facultades sancionadoras única y exclusivamente en la entidad o dependencia a la que se encuentren adscritos, pero jamás podrán extender dichas facultades a otras entidades o dependencias, que cuentan con sus propios Órganos Internos de Control, y que son éstos últimos los legitimados para ejercer las facultades disciplinarias que les encomiendan las leyes y reglamentos en estudio.

Finalmente, los dispositivos normativos que le confieren la facultad al Titular del Área de Responsabilidades el Órgano Interno de Control en Pemex Petroquímica, para ejercer su facultad sancionadora dentro del ámbito de Pemex Petroquímica, son congruentes con lo establecido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que establece que, la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere dicha Ley, mediante el procedimiento que especifica el propio artículo 21 de la referida Ley.

Sirven de apoyo a la conclusión alcanzada, las siguientes Tesis:

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

En el mismo; sentido, se invoca la siguiente tesis con el rubro

TITULARES DE LAS ÁREAS DE RESPONSABILIDADES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. DEBEN EJERCER SUS ATRIBUCIONES ATENDIENDO A AQUELLAS A LAS QUE FUERON ASIGNADOS Y NO A UNA DETERMINADA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL, PUES NO EXISTE DISPOSICIÓN EN LA QUE ÉSTA SE DELIMITE. Cuya aplicación es exacta al caso concreto, pues establece que los Titulares de las Áreas de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control, son competentes para ejercer sus atribuciones respecto de las dependencias y entidades a las que fueron asignados, por lo que el Titular del Área de Responsabilidades del Órganos Internos de Control en Pemex Petroquímica, es competente para ejercer sus atribuciones en la entidad a la que fue asignado, esto es, en Pemex Petroquímica.

TITULAR DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA. CUENTA CON EXISTENCIA LEGAL Y FACULTADES PARA SANCIONAR A SERVIDORES PÚBLICOS DE TAL ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

Por su materia, resulta de exacta aplicación al caso concreto, pues establece fundamentalmente que la competencia de los Titulares de las Áreas de Responsabilidades de los órganos Internos de Control, no se establece ni depende de la Ley Orgánica del Organismo Descentralizado del que forman parte, por lo que es evidente que a competencia del Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Pemex Petroquímica, no se encuentra prevista ni depende de la Ley Orgánica de Petróleos mexicanos.

Registro No. 170165 Localización: Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario e la Federación y su Gaceta XXVII, Febrero de 2008 Página: 2111 Tesis: XI.2o. J/33 Jurisprudencia Materia(s):

Registro A 170426 Localización: Novena Época XXVII, Enero de 2008 Tesis: I.Io.A.150 A Tesis Aislada.

Claramente se entiende que los Titulares de las Áreas de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control, tendrán en el ámbito de la Dependencia, de sus Órganos Desconcentrados o Entidad en la que sean designados, tramitar, instruir y resolver los procedimientos administrativos correspondientes e imponer las sanciones a los servidores Públicos en los términos de las disposiciones jurídicas en materia la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, competencia que emana desde el artículo 113 constitucional, es por esto que la Ley de Petróleos Mexicanos, la cual no puede por mandato constitucional establecer cuáles son las autoridades competentes para aplicar sanciones a servidores públicos.

### **3.8 Argumentos del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito.**

Los siguientes Argumentos emanan del Primer y Segundo Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito al momento de resolver las Revisiones Fiscales 147/2011<sup>23</sup> y 197/2011<sup>24</sup>.

#### **3.8.1 Argumentos del Primer Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito.**

Considerando Quinto. De igual forma, es necesario tener presente el contenido de los artículos 35, y tercero transitorio de la repetida Ley de Petróleos Mexicanos; 4o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y 15 de la derogada Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, que, en su orden, disponen.

Artículo 35. "La evaluación del desempeño del organismo, respecto a sus metas, objetivos y programas de sus unidades corresponderá al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño.- La Secretaría de la Función Pública y el \*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios

<sup>23</sup> Sistema de Solicitudes de Información del Consejo de la Judicatura Federal, Solicitud 00831511, Resolución de la Revisión Fiscal 147/2011, Copia Electrónica.

<sup>24</sup> Sistema de Solicitudes de Información del Consejo de la Judicatura Federal, Solicitud 00831514, Resolución de la Revisión Fiscal 147/2011, Copia Electrónica.

tendrán las funciones que los ordenamientos jurídicos les otorguen; sin embargo, no podrán evaluar el desempeño del organismo. La Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios resolverán las inconformidades que se presenten en los procedimientos para llevar a cabo las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios y obras, así como los procedimientos de conciliación promovidos en estas materias, en términos de lo dispuesto por las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas.- Si en el ejercicio de sus funciones la Secretaría de la Función Pública y el \*\*\*\*\* detectan situaciones que impacten en el desempeño o en el cumplimiento de las metas, objetivos y programas del organismo, lo harán del conocimiento del Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, a efecto de que determine el inicio o continuación de las auditorías correspondientes.- La Secretaría de la Función Pública, el \*\*\*\*\* y el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, establecerán la coordinación necesaria, para evitar duplicidades en el ejercicio de sus funciones.- La Secretaría de la Función Pública y el \*\*\*\*\* no podrán ejercer, en ningún caso, las facultades previstas en esta Ley para el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño o el Comisario.- Los titulares de los órganos internos de control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios serán nombrados por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de la Función Pública. Los órganos internos de control de los organismos subsidiarios, dependerán jerárquica y funcionalmente del \*\*\*\*\* de Petróleos Mexicanos, al cual deberán rendir informes de las actividades que realicen.- Los procedimientos de responsabilidades administrativas que se tramiten, en términos de lo que establece la Ley de la materia, contra servidores públicos de Petróleos Mexicanos y de los organismos subsidiarios deberán sustanciarse y resolverse por el órgano de Control Interno de Petróleos Mexicanos.- El \*\*\*\*\* deberá coordinarse con el Comité de

Auditoría y Evaluación del Desempeño para la ejecución de sus funciones y programas.";

Tercero. "Los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos: PEMEX-Exploración y Producción; PEMEX-Refinación; PEMEX-Gas y Petroquímica Básica y PEMEX-Petroquímica continuarán realizando sus actividades en cumplimiento de su objeto, garantizando los compromisos asumidos y los que asuman en los Estados Unidos Mexicanos y en el extranjero, hasta en tanto el Ejecutivo Federal emita los decretos de reorganización respectivos y determine lo conducente, con base en la propuesta que le presente el Consejo de Administración.- Mientras tanto continuarán vigentes los artículos 3o., 11, y 15 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992, únicamente por lo que se refiere a dichos descentralizados y a su operación, en lo que no se opongan a la presente Ley.";

Artículo 4o. "Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.",

Artículo 15. "El órgano de vigilancia de cada uno de los organismos descentralizados estará integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quienes desarrollarán sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.- Petróleos Mexicanos establecerá un órgano de control de la industria petrolera estatal que coordinará las actividades de los órganos internos de control de los organismos subsidiarios, y que podrá realizar la fiscalización directa de los mismos, conforme a las disposiciones legales procedentes."

Ahora bien, de los textos transcritos se advierte que el aludido \*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* al emitir la resolución impugnada se fundó, entre otros, en el artículo 4o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y la Sala Regional estimó que de conformidad con la invocada Ley de Petróleos Mexicanos, vigente a partir del veintinueve de noviembre de dos mil ocho, la unidad encargada de sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa contra servidores públicos de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios era el \*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* de Petróleos Mexicanos, empero, es claro, que dicha sala, como lo sostuvo la recurrente, pasó por alto el contenido del artículo tercero transitorio de la multicitada Ley de Petróleos Mexicanos, que establece que los organismos subsidiarios de la paraestatal: PEMEX-Exploración y Producción, PEMEX-Refinación, PEMEX-Gas y Petroquímica Básica, y PEMEX-Petroquímica continuarán realizando sus actividades en cumplimiento de su objeto, garantizando los compromisos asumidos y los que asuman en los Estados Unidos Mexicanos y en el extranjero, hasta en tanto el Ejecutivo Federal emita los decretos de reorganización respectivos y determine lo conducente, con base en la propuesta que le presente el Consejo de Administración, y mientras tanto, continuarán vigentes los artículos 3o., 11, y 15 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de julio de mil novecientos noventa y dos, únicamente por lo que se refiere a dichos descentralizados y a su operación, en lo que no se oponga a la Ley de Petróleos Mexicanos, lo que lleva a concluir que mientras no se expidan los aludidos ordenamientos legales debe seguirse aplicando la mencionada Ley Orgánica, que, en su numeral 15, establece la competencia de un órgano de vigilancia de cada uno de los Organismos Descentralizados, integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quienes desarrollarían sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, y que Petróleos Mexicanos establecería un Órgano de Control de la Industria Petrolera Estatal que coordinaría

las actividades de los Órganos Internos de Control de los organismos subsidiarios, y que podría realizar la fiscalización directa de los mismos, conforme a las disposiciones legales procedentes.

Así las cosas, lo que procede es revocar la sentencia sujeta a revisión y, en su lugar, emita otra, en la que, tomando en cuenta lo aquí decidido, prescinda del análisis oficioso que hizo en el aspecto destacado relativo a la falta de competencia de la autoridad administrativa para emitir la resolución impugnada y, en consecuencia, estudie todos los conceptos de impugnación formulados, cuyo examen omitió, ocupándose, primeramente, de los que pudieran originar la nulidad lisa y llana de dicha resolución, y luego, en su caso, de aquéllos que conlleven a una para efectos, tomando en cuenta la respuesta dada por la autoridad demandada a esos conceptos.

Con lo antes expuesto, este tribunal se aparta del criterio sustentado en la ejecutoria dictada en la revisión fiscal \*\*\*\*\*, en la que se consideró improcedente el recurso de revisión interpuesto por la recurrente, por estimar que la sala regional al declarar la nulidad lisa y llana por incompetencia de la autoridad, no implicaba la declaración de un derecho, ni la inexigibilidad de una obligación, pues una nueva reflexión sobre el tema nos lleva a sostener que el estudio de la competencia de la autoridad que inició y resolvió el procedimiento administrativo de responsabilidad, sí conlleva un pronunciamiento que tiene trascendencia con el fondo del asunto.

Por lo expuesto, fundado y con apoyo, además en los artículos 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y 37, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

ÚNICO. Se revoca la sentencia definitiva dictada el catorce de febrero de dos mil once por la Primera Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con residencia en Xalapa, Veracruz, en el juicio



Sin que fuera óbice para así estimarlo, lo dispuesto en el artículo 80 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, toda vez que la Ley de Petróleos Mexicanos, debe ser el ordenamiento aplicable en virtud de tratarse de una norma especial y de mayor jerarquía.

Añadió que si bien el artículo 80 del Reglamento Interior de la Función Pública, prevé atribuciones para los órganos internos de control de la Secretaría de la Función Pública en cada dependencia o entidad, no resulta aplicable a los órganos internos de control de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, toda vez que a partir de la entrada en vigor de la Ley de Petróleos Mexicanos, aquellos no forman parte de dicha Secretaría sino de la propia entidad y sus organismos subsidiarios.

De todo lo anterior concluyó que si la Ley mencionada faculta al Órgano de Control Interno de Petróleos Mexicanos para sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidades administrativas contra servidores públicos de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios, resulta evidente que el legislador consideró conveniente que fuera dicho órgano interno de control, y no el de cada organismo subsidiario, el que ejerciera esa atribución.

No obstante, este tribunal considera que el proceder de la sala resulta incorrecto si se toma en cuenta lo siguiente, el artículo 113 constitucional, invocado por la autoridad demandada en el oficio citatorio de veinticuatro de diciembre de dos mil nueve, emitido en el procedimiento administrativo del que emana la resolución impugnada en vía de nulidad, dispone:

Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, "honestad, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en

suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

De lo expuesto se sigue que las leyes que pueden válidamente determinar, cuáles son las autoridades competentes para aplicar los procedimientos y sanciones en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, son precisamente las leyes sobre responsabilidades administrativas de tales servidores.

Precisamente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es la aplicable a efecto de determinar las autoridades competentes para instruir y resolver procedimientos en materia de responsabilidades de servidores públicos, así lo dispone el artículo 4° cuyo contenido precisa:

Artículo 4.- Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Por su parte la Ley de Petróleos Mexicanos dispone:

Artículo 35.- La evaluación del desempeño del organismo, respecto a sus metas, objetivos y programas de sus unidades corresponderá al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño.

La Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios tendrán las funciones que los ordenamientos jurídicos les otorguen; sin embargo, no podrán evaluar el desempeño del organismo. La Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios resolverán las inconformidades que se presenten en los procedimientos para llevar a cabo las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios y obras, así como los procedimientos de conciliación promovidos en estas materias, en términos de lo dispuesto por las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas.

Si en el ejercicio de sus funciones la Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control detectan situaciones que impacten en el desempeño o en el cumplimiento de las metas, objetivos y programas del organismo, lo harán del conocimiento del Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, a efecto de que "determine el inicio o continuación de las auditorías correspondientes.

La Secretaría de la Función Pública, el Órgano Interno de "Control y el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, establecerán la coordinación necesaria, para evitar duplicidades en el ejercicio de sus funciones.

La Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control no podrán ejercer, en ningún caso, las facultades previstas en esta Ley para el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño o el Comisario.

Los titulares de los órganos internos de control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios serán nombrados por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de la Función Pública. Los órganos internos de control de los organismos subsidiarios, dependerán jerárquica y funcionalmente del Titular del Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos, al cual deberán rendir informes de las actividades que realicen.

Los procedimientos de responsabilidades administrativas que se tramiten, en términos de lo que establece la Ley de la materia, contra servidores públicos de Petróleos Mexicanos y de los organismos subsidiarios deberán sustanciarse y resolverse por el órgano de Control Interno de Petróleos Mexicanos.

Ahora bien, el carácter de autoridad competente que le otorga la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a los titulares de las áreas de responsabilidades de las dependencias y entidades de la administración pública federal, es el que debe tomarse en consideración a efecto de estudiar la competencia de la autoridad que instruye y resuelve el procedimiento disciplinario relativo.

Al respecto, el artículo 4º, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es claro al establecer que serán autoridades competentes los Titulares de las Áreas de

Responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y no hace mención alguna, de que un titular de área de responsabilidades adscrito a una determinada entidad pueda ser competente para conocer los asuntos de otra entidad.

En cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal, cuenta con su propio Órgano Interno de Control autónomo de los otros Órganos Internos de Control de las demás dependencias y entidades, siendo competente para conocer los asuntos de los servidores públicos de Pemex Petroquímica, precisamente el Órgano Interno de Control en Pemex Petroquímica, y cada una de ellas, cuenta con sus respectivos Órganos Internos de Control y Titulares de sus Áreas de Responsabilidades.

Cabe precisar que Pemex Petroquímica por un lado, y Petróleos Mexicanos por el otro, son entidades paraestatales, que forman parte de la Administración

Pública descentralizada creadas por decreto del Ejecutivo Federal, entidades que son independientes y autónomas una de la otra, con consejos de administración diferentes y con personalidad jurídica y patrimonios propios, que son autónomos entre sí, -como así lo precisa la propia autoridad recurrente-, y se desprende de la relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de agosto de dos mil cinco.

Esto es, cada una cuenta con sus propios Órganos Internos de Control y sus respectivos Titulares de Áreas de Responsabilidades, siendo cada uno de ellos, competente para conocer de los asuntos de las entidades a las que se encuentran adscritos, para conocer de asuntos que corresponden a cada una de las entidades.

A lo anterior se enlaza el artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, también invocado por la autoridad demandada en el oficio citatorio de veinticuatro de diciembre de dos mil nueve, dispone que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy de la Función Pública) la facultad de designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, precepto y fracción que hace la distinción entre los órganos y los titulares de ellos.

Por su parte, el artículo 62, fracción I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, establece que los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales, que dependerán de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a la que estarán supeditados los titulares de esos órganos y los de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, que contarán con las facultades de recibir quejas, investigar y, en su caso, por conducto del titular del órgano de control interno o del área de

responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia.

El artículo 47 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, prevé en su fracción IV, inciso a), punto 1, que los titulares de las áreas de responsabilidades tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad en la que sean designados, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, la facultad para iniciar e instruir el procedimiento de investigación con el fin de determinar las responsabilidades a que hubiera lugar o imponer en su caso las sanciones de conformidad con lo previsto en la ley de la materia.

Además, el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé que la contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.

Así las cosas con base en una interpretación armónica y de integración de las normas, es dable considerar, contrariamente a lo estimado por la Sala del conocimiento que en el caso, sí corresponde al titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Pemex Petroquímica imponer las sanciones que se impusieron al actor en el procedimiento administrativo de origen, esto aunado a que el propio artículo 35 de la Ley de Petróleos Mexicanos, en vigor a partir del veintinueve de noviembre de dos mil ocho, entre otras cosas dispone que la Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios tendrán las funciones que los ordenamientos jurídicos les otorguen, y si bien en su última parte también establece que los procedimientos de responsabilidades administrativas que se tramiten, en términos de lo que establece la Ley de la materia, contra servidores públicos de Petróleos Mexicanos y de los organismos subsidiarios deberán sustanciarse y resolverse por el órgano de Control Interno de Petróleos

Mexicanos; esto no significa que sea el único organismo competente que pueda resolver la controversia de que se trata, pues de estimarlo de esa manera, haría nugatoria la aplicación de las disposiciones normativas que rigen el procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, los cuales determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, y que son de orden e interés públicos.

Cabe precisar que el artículo tercero transitorio de la Ley de Petróleos Mexicanos, dispone:

Tercero. Los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos: PEMEX-Exploración y Producción; PEMEX-Refinación; PEMEX-Gas y Petroquímica Básica y PEMEX-Petroquímica continuarán realizando sus actividades en cumplimiento de su objeto, garantizando los compromisos asumidos y los que asuman en los Estados Unidos Mexicanos y en el extranjero, hasta en tanto el Ejecutivo Federal emita los decretos de reorganización respectivos y determine lo conducente, con base en la propuesta que le presente el Consejo de Administración.= Mientras tanto continuarán vigentes los artículos 3o., 11, y 15 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992, únicamente por lo que se refiere a dichos descentralizados y a su operación, en lo que no se opongan a la presente Ley.

El referido artículo 15 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, era del tenor siguiente:

Artículo 15. El órgano de vigilancia de cada uno de los organismos descentralizados estará integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación,

quienes desarrollarán sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.= Petróleos Mexicanos establecerá un órgano de control de la industria petrolera estatal que coordinará las actividades de los órganos internos de control de los organismos subsidiarios, y que podrá realizar la fiscalización directa de los mismos, conforme a las disposiciones legales procedentes".

Como se colige de la reproducción del artículo 3º transitorio de la Ley de Petróleos Mexicanos, los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos: PEMEX Exploración y Producción, PEMEX Refinación, PEMEX Gas y Petroquímica Básica y PEMEX Petroquímica, continuarán realizando sus actividades en cumplimiento de su objeto, garantizando los compromisos asumidos y los que asuman en los Estados Unidos Mexicanos y en el extranjero, hasta en tanto el Ejecutivo Federal emita los decretos de reorganización respectivos y determine lo conducente, con base en la propuesta que le presente el Consejo de Administración; y mientras tanto, continuarán vigentes los artículos 3o., 11, y 15 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de julio de mil novecientos noventa y dos, únicamente por lo que se refiere a dichos descentralizados y a su operación, en lo que no se opongan a referida la Ley de Petróleos Mexicanos.

En tal contexto, el artículo 15 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios preveía que el órgano de vigilancia de cada uno de los organismos descentralizados estaría integrado por un comisario Público Propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quienes desarrollarían sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables; y que Petróleos Mexicanos establecería un órgano de control de la industria petrolera estatal que coordinaría las actividades de los órganos internos de control de los organismos subsidiarios, y que podría realizar la fiscalización directa de los mismos, conforme a las disposiciones legales procedentes.

De modo que, considerar como lo hizo la Sala en el sentido de que el titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Pemex Petroquímica, carece ya de facultades para sancionar al actor y emitir el oficio citatorio de veinticuatro de diciembre de dos mil nueve, así como del acto combatido, en virtud de que dicha atribución corresponde únicamente al Titular del Órgano de Control Interno de Petróleos Mexicanos, conforme a la entrada en vigor de la Ley de Petróleos Mexicanos; genera inseguridad jurídica para los gobernados y se vulneraría el derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 Constitucional, en perjuicio de las partes, por estimarse que las disposiciones de responsabilidades administrativas ya no serían aplicables a ningún caso como en el presente, de modo que, el criterio contenido en la sentencia de que se trata, no puede prevalecer y por tanto procede revocar la sentencia impugnada en esta vía.

Resta precisar que similar criterio se adoptó en la ejecutoria de dieciséis de junio del año en curso, dictada en el recurso de revisión fiscal 98/2011, promovido por el director General Adjunto Jurídico Contencioso, por ausencia del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, encargado de la defensa jurídica de la resolución emitida por el titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Pemex Petroquímica, contra la sentencia pronunciada por la Primera Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, residente en Xalapa, Veracruz, en el juicio contencioso administrativo \*\*\*\*\*.

En consecuencia, al resultar fundados los agravios de la autoridad recurrente, procede revocar la sentencia recurrida y, en su lugar, ordenar a la indicada Sala fiscal emita una nueva en la que atendiendo a los lineamientos de esta ejecutoria y, en su caso, previo estudio de los demás motivos de anulación, resuelva lo que en derecho proceda.

Tiene aplicación, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia 546, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en las paginas trescientos noventa y cinco y siguiente, del tomo III, Materia Administrativa, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación editado en el dos mil, de rubro:

REVISIÓN FISCAL. INAPLICABILIDAD DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY DE AMPARO.

Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en lo dispuesto en los artículos 34, 35 y 37, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

ÚNICO. Se revoca la sentencia recurrida de trece de abril de dos mil once, dictada por la Primera Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, residente en Xalapa, Veracruz, en el juicio de nulidad \*\*\*\*\*, promovido por \*\*\*\*\* mediante la cual declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución devuélvanse los autos relativos a la Sala fiscal de que se trata y, en su oportunidad, archívese este toca como asunto concluido.

### **3.9 Determinaciones de la Segunda Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal De Justicia Fiscal Y Administrativa.**

- Expediente 1241/10-13-01-5
- Actor: Gilberto Medina Sahagon.

Por último, esta juzgadora considera infundado lo sintetizado en el inciso C), en razón de que, el artículo 35 de la Ley de Petróleos Mexicanos, señala:

Artículo 35: La evaluación del desempeño del organismo, respecto a sus metas, objetivos y programas de sus unidades corresponderá al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño.

La Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios tendrán las funciones que los ordenamientos jurídicos les otorguen; sin embargo, no podrán evaluar el desempeño del organismo. La Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios resolverán las inconformidades que se presenten en los procedimientos para llevar a cabo las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios y obras, así como los procedimientos de conciliación promovidos en estas materias, en términos de lo dispuesto por las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas.

Si en el ejercicio de sus funciones la Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control detectan situaciones que impacten en el desempeño o en el cumplimiento de las metas, objetivos y programas del organismo, lo harán del conocimiento del Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, a efecto de que determine el inicio o continuación de las auditorías correspondientes.

La Secretaría de la Función Pública, el Órgano Interno de Control y el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, establecerán la coordinación necesaria, para evitar duplicidades en el ejercicio de sus funciones.

La Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control no podrán ejercer, en ningún caso, las facultades previstas en esta Ley para el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño o el Comisario.

Los titulares de los órganos internos de control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios serán nombrados por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de la Función Pública. Los órganos internos de control de los organismos subsidiarios, dependerán jerárquica y funcionalmente del Titular del Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos, al cual deberán rendir informes de las actividades que realicen.

Los procedimientos de responsabilidades administrativas que se tramiten, en términos de lo que establece la Ley de la materia, contra servidores públicos de Petróleos Mexicanos y de los organismos subsidiarios deberán sustanciarse y resolverse por el Órgano de Control Interno de Petróleos Mexicanos.

El Órgano Interno de Control deberá coordinarse con el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño para la ejecución de sus funciones y programas.

Por su parte el artículo 3 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios establece:

Artículo 3°.- Se crean los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismos que tendrán los siguientes objetos:

- I. Pemex-Exploración y Producción: exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización;
- II. Pemex-Refinación: procesos industriales de la refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados;

III. Pemex-Gas y Petroquímica Básica: procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; y

IV. Pemex-Petroquímica: procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

Las actividades estratégicas que esta Ley encarga a Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación y Pemex-Gas y Petroquímica Básica, sólo podrán realizarse por estos organismos.

Petróleos Mexicanos y los organismos descritos estarán facultados para realizar las operaciones relacionadas directa o indirectamente con su objeto. Petróleos Mexicanos, los organismos subsidiarios y sus empresas podrán cogenerar energía eléctrica y vender sus excedentes a Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, mediante convenios con las entidades mencionadas.

De los preceptos transcritos se desprende que, Pemex-petroquímica, es un organismo descentralizado subsidiario de Petróleos Mexicanos, y que independientemente que en el artículo 35 transcrito se señale que, los procedimientos de responsabilidades administrativas que se tramiten, en términos de lo que establece la ley de la materia, contra servidores públicos de petróleos mexicanos y de los organismos subsidiarios deberán sustanciarse y resolverse por el órgano de control interno de petróleos mexicanos, también lo es, que en el mismo precepto se establece que los órganos internos de control de los organismos subsidiarios, dependerán jerárquicamente y funcionalmente del titular

del órgano interno de control de petróleos mexicanos, al cual deberán rendir informes de las actividades que realicen.

Po lo que en el orden de ideas expuesto debe concluirse que los órganos interno de control de los organismos subsidiarios, son parte integrante del órgano interno de control de Petróleos mexicanos al depender jerárquica y funcionalmente del titular de dicho órgano, y bajo este contexto son competentes para llevar a cabo el procedimiento de responsabilidades, de ahí que los argumentos expuestos resultan infundados para declarar la nulidad de la resolución impugnada.

- Actor: Abraham Morelos Amador
- Expediente: 1239/10-13-02-3

Esta juzgadora considera infundado el concepto de impugnación en estudio acorde con los siguientes razonamientos:

Asiste razón al enjuiciante cuando sostiene que el 28 de noviembre de 2008, se publicó en el diario oficial de la Federación la ley de petróleos mexicanos, misma que en su artículo 35 establece:

Artículo 35: La evaluación del desempeño del organismo, respecto a sus metas, objetivos y programas de sus unidades corresponderá al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño.

La Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios tendrán las funciones que los ordenamientos jurídicos les otorguen; sin embargo, no podrán evaluar el desempeño del organismo. La Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios resolverán las inconformidades que se presenten en los procedimientos para

llevar a cabo las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios y obras, así como los procedimientos de conciliación promovidos en estas materias, en términos de lo dispuesto por las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas.

Si en el ejercicio de sus funciones la Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control detectan situaciones que impacten en el desempeño o en el cumplimiento de las metas, objetivos y programas del organismo, lo harán del conocimiento del Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, a efecto de que determine el inicio o continuación de las auditorías correspondientes.

La Secretaría de la Función Pública, el Órgano Interno de Control y el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, establecerán la coordinación necesaria, para evitar duplicidades en el ejercicio de sus funciones.

La Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control no podrán ejercer, en ningún caso, las facultades previstas en esta Ley para el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño o el Comisario.

Los titulares de los órganos internos de control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios serán nombrados por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de la Función Pública. Los órganos internos de control de los organismos subsidiarios, dependerán jerárquica y funcionalmente del Titular del Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos, al cual deberán rendir informes de las actividades que realicen.

Los procedimientos de responsabilidades administrativas que se tramiten, en términos de lo que establece la Ley de la materia, contra servidores públicos de

Petróleos Mexicanos y de los organismos subsidiarios deberán sustanciarse y resolverse por el Órgano de Control Interno de Petróleos Mexicanos.

El Órgano Interno de Control deberá coordinarse con el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño para la ejecución de sus funciones y programas.

(énfasis añadido)

Del precepto transcrito, se observa que el Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos y de sus Organismos Subsidiarios, tendrán las funciones que los ordenamientos jurídicos les otorguen, y que tratándose de procedimientos de responsabilidades administrativas que se tramiten en términos de lo que establece la ley de la materia, contra servidores públicos de Petróleos Mexicanos y de sus Organismos Subsidiarios, tales procedimientos deben sustanciarse y resolver por el Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos, como lo sostiene el enjuiciante, sin embargo, tal disposición legal resulta ineficaz para considerar que la resolución combatida, emitida por el Titular del Área de Responsabilidades Administrativas del Órgano interno de control en Pemex petroquímica fue emitida por una autoridad incompetente.

Lo anterior, acorde con lo establecido en el artículo 4 de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que es la ley especial que regula los procedimientos de sanciones a los servidores públicos, prevé:

ARTICULO 4.- Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y

de la Procuraduría General de la República. Acorde con tal dispositivo, para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos establecidos en la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, entre los que se encuentran el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas de los servidores públicos, serán autoridades competentes 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.

En tal virtud, y dado que la autoridad emisora de la resolución combatida, es el titular del Área de Responsabilidades de órganos internos de control de la entidad de la administración pública federal, es decir de Pemex petroquímica, dado que se trata de una entidad paraestatal de la secretaria de energía, resulta evidente que es la autoridad competente para llevar a cabo la sustanciación y resolución del procedimiento de responsabilidades administrativas seguido con el servidor público actor.

En efecto, al existir dos ordenamientos que establecen competencia a distintas autoridades para sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, como lo son la ley de petróleos mexicanos y la ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, debe prevalecer lo establecido en el último ordenamiento invocado, acorde con el principio de que la regla especial impera sobre la general, pues en el caso concreto, la ley especial tratándose del procedimiento de responsabilidades administrativas del cual derivó la resolución combatida, aun tratándose de servidores públicos, debe prevalecer lo establecido en el último ordenamiento invocado, acorde con el principio de que la regla especial impera sobre la general, pues en el caso concreto, la ley especial tratándose del procedimiento de responsabilidades administrativas del cual derivó la resolución combatida, aun tratándose de servidores públicos de Pemex petroquímica es la

ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y no así la Ley de Petróleos Mexicanos, dado que tales ordenamientos establecen en su artículo 1, lo siguiente:

#### LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

ARTÍCULO 1.- Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

#### LEY DE PETROLEOS MEXICANOS

Artículo 1o.- La presente Ley es de interés público, tiene su fundamento en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este ordenamiento tiene como objeto regular la organización, el funcionamiento, el control y la rendición de cuentas de Petróleos Mexicanos, creado por Decreto publicado el 7 de Junio de 1938, así como fijar las bases generales aplicables a sus organismos subsidiarios.

Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios que se constituyan se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley, su Reglamento y,

sólo en lo no previsto, a las disposiciones legales que por materia corresponda. Los organismos subsidiarios también se sujetarán a las disposiciones de los respectivos decretos del Ejecutivo Federal.

De los artículos transcritos, tenemos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tiene por objeto regular las obligaciones, responsabilidades y sanciones de los servidores públicos, así como el procedimiento de aplicación de las sanciones y las autoridades competentes para llevarlo a cabo; mientras que la ley de petróleos mexicanos tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento, el control y la rendición de cuentas de Petróleos Mexicanos

Además de lo expuesto, pueden considerarse que está en presencia de facultades concurrentes de las autoridades, es decir tanto a el titular de responsabilidades del órgano interno de control de Pemex petroquímica, como el titular del órgano interno de control de petróleos mexicanos tiene competencia para sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidades administrativas que nos ocupa, por lo que ambos pueden ejercer tales facultades.

Con base a lo expuesto, se considera infundado el concepto de impugnación analizado.

- Actor: Enrique Rodriguez Sobrevilla
- Expediente: 1237/10-13-02-6

Esta juzgadora considera infundado el concepto de impugnación en estudio, acorde con los siguientes razonamientos:

Asiste razón al enjuiciante cuando sostienen que el 28 de noviembre de 2008, se publicó en el diario oficial de la federación la ley de Petróleos Mexicanos, misma que en su artículo 35 establece:

Artículo 35: La evaluación del desempeño del organismo, respecto a sus metas, objetivos y programas de sus unidades corresponderá al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño.

La Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios tendrán las funciones que los ordenamientos jurídicos les otorguen; sin embargo, no podrán evaluar el desempeño del organismo. La Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios resolverán las inconformidades que se presenten en los procedimientos para llevar a cabo las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios y obras, así como los procedimientos de conciliación promovidos en estas materias, en términos de lo dispuesto por las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas.

Si en el ejercicio de sus funciones la Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control detectan situaciones que impacten en el desempeño o en el cumplimiento de las metas, objetivos y programas del organismo, lo harán del conocimiento del Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, a efecto de que determine el inicio o continuación de las auditorías correspondientes.

La Secretaría de la Función Pública, el Órgano Interno de Control y el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, establecerán la coordinación necesaria, para evitar duplicidades en el ejercicio de sus funciones.

La Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control no podrán ejercer, en ningún caso, las facultades previstas en esta Ley para el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño o el Comisario.

Los titulares de los órganos internos de control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios serán nombrados por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de la Función Pública. Los órganos internos de control de los organismos subsidiarios, dependerán jerárquica y funcionalmente del Titular del Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos, al cual deberán rendir informes de las actividades que realicen.

Los procedimientos de responsabilidades administrativas que se tramiten, en términos de lo que establece la Ley de la materia, contra servidores públicos de Petróleos Mexicanos y de los organismos subsidiarios deberán sustanciarse y resolverse por el Órgano de Control Interno de Petróleos Mexicanos.

El Órgano Interno de Control deberá coordinarse con el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño para la ejecución de sus funciones y programas.

(énfasis añadido)

Del precepto transcrito, se observa que el órgano interno de control de Pemex petróleo mexicanos y de sus organismos, tendrán las funciones que los ordenamientos jurídicos les otorguen, tratándose de procedimiento de responsabilidades administrativas de que se tramiten en términos de lo que establece la ley de la materia contra servidores públicos de petróleo mexicanos y de sus organismos subsidiarios, a los procedimientos deben sustanciarse y resolverse por el órgano interno de control de petróleo mexicanos, como lo sostiene el órgano interno de control de petróleo mexicanos, como lo sostiene el

enjuiciante, sin embargo, tal dispositivo legal resulta ineficaz para considera que la resolución combatida, emitida por el titular del área de responsabilidades administrativas del órgano interno de control en Pemex petroquímica fuera emitida por una autoridad incompetente.

Lo anterior, acorde con lo establecido en el artículo 4 de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que es la ley que regula los procedimientos de sanciones a los servidores públicos, prevé:

ARTICULO 4.- Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Acorde con tal dispositivo, para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos establecidos en la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, entre los que se encuentran el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas de los servidores públicos, serán autoridades competentes 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.

En tal virtud, y dado que la autoridad emisora de la resolución combatida, la cual es de 26 de febrero de 2010, y no de 10 de julio de 2009, como lo manifestó el enjuiciante, es el titular del Área de Responsabilidades de órganos internos de control del a entidad de la administración pública federal, es decir de Pemex petroquímica, dado que se trata de una entidad paraestatal de la secretaria de energía, resulta evidente que es la autoridad competente para lleva a cabo la

sustanciación y resolución del procedimiento de responsabilidades administrativas seguido con el servidor público actor.

En efecto, al existir dos ordenamientos que establecen competencia a distintas autoridades para sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, como lo son la ley de petróleos mexicanos y la ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, debe prevalecer lo establecido en el ultimo ordenamiento invocado, acorde con el principio de que la regla especial impera sobre la general, pues en el caso concreto, la ley especial tratándose del procedimiento de responsabilidades administrativas del cual derivo la resolución combatida, aun tratándose de servidores públicos, debe prevalecer lo establecido en el ultimo ordenamiento invocado, acorde con el principio de que la regla especial impera sobre la general, pues en el caso concreto, la ley especial tratándose del procedimiento de responsabilidades administrativas del cual derivo la resolución combatida, aun tratándose de servidores públicos de Pemex petroquímica es la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y no así la Ley de Petróleos Mexicanos, dado que tales ordenamientos establecen en su artículo 1, lo siguiente:

#### **ARTÍCULO 1.-**

Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;

IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y

V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

## Ley de Petróleos Mexicanos

### Artículo 1o.-

La presente Ley es de interés público, tiene su fundamento en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este ordenamiento tiene como objeto regular la organización, el funcionamiento, el control y la rendición de cuentas de Petróleos Mexicanos, creado por Decreto publicado el 7 de Junio de 1938, así como fijar las bases generales aplicables a sus organismos subsidiarios.

Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios que se constituyan se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley, su Reglamento y, sólo en lo no previsto, a las disposiciones legales que por materia corresponda. Los organismos subsidiarios también se sujetarán a las disposiciones de los respectivos decretos del Ejecutivo Federal.

De los artículos transcritos, tenemos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tiene por objeto regular las obligaciones, responsabilidades y sanciones de los servidores públicos, así como el procedimiento de aplicación de las sanciones y las autoridades competentes para llevarlo a cabo; mientras que la ley de petróleo mexicanos tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento, el control y la rendición de cuentas de Petróleos Mexicanos.

Además de lo expuesto, pueden considerarse que está en presencia de facultades concurrentes de las autoridades, es decir tanto a el titular de responsabilidades del órgano interno de control de Pemex petroquímica, como el titular del órgano interno de control de petróleos mexicanos tiene competencia para sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidades administrativas que nos ocupa, por lo que ambos pueden ejercer tales facultades.

Con base a lo expuesto, se considera infundado el concepto de impugnación analizado.

## CONCLUSIONES

**Primera.** El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene una adecuada estructuración para la ejecución de los procedimientos de responsabilidades administrativas estableciendo los principios, las normas, los órganos, y los procedimientos para sancionar, el cual encuentra su fundamento en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Segunda.** La Ley de Petróleos Mexicanos tiene por objetivo sentar las bases para la regulación de la organización, el funcionamiento, control y rendición de cuentas relacionadas con la actividad petrolera y de hidrocarburos en México.

**Tercera.** Los Órganos Internos de Control de los Organismos subsidiarios de Pemex tienen la competencia para conocer de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos fundando su competencia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

**Cuarta.** Los órganos Internos de Control tienen están facultados para ejercer una obligación disciplinaria, ya que estos Órganos nacen en razón del que cuiden el interés general para que el ejercicio de la Función Pública se ajuste a los principios legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, con independencia de los intereses de las partes que intervienen en la prestación de los servicios.

**Quinta.** Las Sanciones Administrativas que imponen los Órganos Internos de Control son constituyen actos administrativos que cumplen con los si requisitos constitucionales de debida fundamentación, motivación y debido proceso, toda vez que son los Órganos Competentes para sancionar en el ámbito de sus dependencias.

**Sexta.** Es necesario Reformar el último párrafo del Artículo 35 de la Ley de Petróleos Mexicanos, ya que deja en estado de indefensión el interés general de la sociedad mexicana, al obstruir el desempeño de los Órganos internos de Control de los Organismos Subsidiarios de Pemex.

**Séptima.** No existe el Órgano de Control Interno dentro de las autoridades previstas por la Ley Orgánica de la Secretaria de la Función Pública, por tanto no es reconocido como un Órgano de fiscalización ante la sociedad mexicana.

**Octava.** Las entidades de Pemex existen autónomamente y cada uno con su Órgano Interno de Control, que no depende de Petróleos Mexicanos ni jerárquica ni funcionalmente.

## **BIBLIOGRAFÍA**

**ACOSTA ROMERO**, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 2004.

**ALCANTARA MENDEZ**, Jesús Rogelio, Derecho Administrativo, Primera Edición, Editorial Oxford University Press, 2010.

**ARRIAGA ESCOBEDO**, Raúl Miguel, Manual de Derecho Administrativo 1, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2008.

**BARRERA RIVERA**, Mónica, ¿Quién y como debe controlar y evaluar al gobierno? El eje fundamental de la reforma del estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público: el caso mexicano, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2009.

**BEJAR RIVERA**, Luis José, Derecho Administrativo Perspectivas Contemporáneas, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2010.

**BEJAR RIVERA**, Luis José, Curso de Derecho Administrativo, Primera Edición, Oxford University Press, México 2009.

**DELGADILLO GUTIERREZ,** Luis Humberto, Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2010.

-----, Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2008.

-----, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 2011.

**FERNÁNDEZ DELGADO,** Miguel Ángel, Antecedentes Históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 2002.

**FERNANDEZ RUIZ,** Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 2009.

**FRAGA,** Gabino, Derecho Administrativo, Cuarentaisieteava Edición, Editorial Porrúa, México 2009.

**GUTIERREZ Y GONZALEZ,** Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 2008.

**HAMDAN AMAD,** Fauzi, Ensayos jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2008.

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS,** Diccionario Jurídico Mexicano, Primera Edición, Editorial Porrúa /UNAM, México 2009.

**LOPEZ OLVERA,** Miguel Alejandro, Estudios de Derecho Procesal Administrativo México Argentina, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2007.

**MÁRQUEZ**, Daniel, Control de la Administración Pública, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2005.

**MARTÍNEZ ANZURES**, Luis Miguel, Controles y Responsabilidades en el Sector Público, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 2007.

**RAMIREZ MARIN**, Juan, Derecho Administrativo Mexicano Primer Curso, Primera Edición, Editorial Porrúa /Tecnológico de de Monterrey, México 2009.

**SERRA ROJAS**, Andrés, Derecho Administrativo, Veintiochoava Edición, Editorial Porrúa, México 2009.

-----, Derecho Administrativo 2, Veinticincoava Edición, Editorial Porrúa, México 2008.

## **LEGISGRAFÍA**

**Instituto de Investigaciones Jurídicas**, UNAM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Tomo II, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2010, pág. 1106.

**Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**, Primera Edición, Editorial PAC, México 2010.

**Ley Federal de Procedimiento Administrativo**, Primera Edición, Editorial Cajica, México 2010.

**Ley de Petróleos Mexicanos.**

**Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**, Primera Edición, Colección de leyes, Editorial Esfinge, México 2009.

**Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, Primera Edición, Editorial SISTA, México 2010.

**Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.**

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, Edición, Treintaisieteava Editor SISTA, México 2010.

**Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**, Primera Edición, Colección de leyes, Editorial Esfinge, México 2009.