



Facultad de Estudios Superiores  
**Acatlán**

**FACULTAD DE DERECHO SUA**

**TÍTULO DEL TRABAJO.**

**“ANÁLISIS DE LOS ALCANCES LEGALES DE LAS FACULTADES DE INVESTIGACIÓN DEL ÁREA DE QUEJAS DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL, EN PETRÓLEOS MEXICANOS”.**

**TESINA**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**MARCO ANTONIO MARTÍNEZ VARGAS**

**ASESOR: MTRO. EDGAR RAFAEL AGUIRRE PELAEZ**

MÉXICO D.F., ABRIL 2012



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	3
<b>PROLOGO</b>	5
<b>INTRODUCCIÓN.</b>	6
<b>CAPÍTULO 1 “ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”.</b>	8
1.1.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVES DE LA HISTORIA EN MÉXICO.	8
1.2.-ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	15
1.3.- ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO	20
1.4.- PETRÓLEOS MEXICANOS COMO PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	21
1.5.- ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PETRÓLEOS MEXICANOS.	24
<b>CAPÍTULO 2 “FUNCIÓN PÚBLICA”</b>	28
2.1.- ORIGEN Y ALCANCES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	28
2.2.- “SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”, ANTECEDENTES Y ORIGEN.	31
2.3.- FUNDAMENTOS LEGALES DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	36
2.4.- FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	40
2.5.- SERVIDORES PÚBLICOS, CONCEPTO, ANTECEDENTES Y FUNCIONES	48
2.6.- FUNDAMENTOS LEGALES Y REGULACIÓN DE LA CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	56

<b>CAPITULO 3.- “ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL”</b>	59
<b>3.1.- ANTECEDENTES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL.</b>	59
<b>3.2.-FUNCIONES Y FACULTADES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL.</b>	63
<b>3.3.- ÁREA DE QUEJAS DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL “FUNCIONES Y FACULTADES”.</b>	68
<b>3.4.- CONCEPTO DE INVESTIGACIÓN.</b>	73
<b>3.5.- FUNDAMENTOS LEGALES QUE CONFIEREN LAS FACULTADES DE INVESTIGACIÓN AL ÁREA DE QUEJAS DE PETRÓLEOS MEXICANOS.</b>	77
<b>CAPITULO 4. CONCLUSIONES.</b>	90
<b>4.1. LIMITACIONES DE LAS FACULTADES DEL AREA DE QUEJAS Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.</b>	90
<b>4.2. PROPUESTA PARA SOLUCIÓN AL PROBLEMA:</b>	102
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	108

## **AGRADECIMIENTOS**

Mi formación profesional ha estado ligada a varias funciones e Instituciones, con grandes satisfacciones, obteniendo mucho aprendizaje y que hoy veo realizado un proyecto que inicio con una inquietud de crecimiento personal. Lo primero es recordar como tomé la decisión de estudiar la Licenciatura en Derecho, algo que en mis inicios como estudiante no lo tenía contemplado, en gran parte se debió a mi formación laboral siempre relacionada con aspectos legales vinculadas al Derecho, por lo que mi experiencia en la materia con el pasar del tiempo se fue ampliando, de ahí nació este proyecto, estaba convencido de los grandes beneficios que traería para mi, el concluir mi formación profesional como Licenciado en Derecho, lo cual logré con el apoyo de un gran número de personas que marcan un momento especial.

Es importante señalar que el orden de los agradecimientos no es más que una secuencia escrita, pero para mí todos son importantes.

### **A Dios.**

Siempre a mi lado, su bondad, generosidad y amor a mi persona y familia, han sido de gran fortaleza en mi equilibrio espiritual.

### **A mis padres,**

A quienes les debo todo, sus consejos, valores y enseñanzas, fueron el cimiento de mi vida, brindándome la confianza y apoyo en mis estudios. Lo que más siento en estos momentos es que mi padre no haya vivido conmigo este logro. Lo extrañaré siempre.

### **A mi esposa,**

Quien entendió y comprendió mis inquietudes de superación, tal vez lo más que añoro, fueron los momentos que le quite de atenciones para dedicarle un parte de mi tiempo a mis estudios, ha sido una gran mujer a mi lado y la amo.

### **A mis hijos,**

Un motor de exigencia personal, motivación natural para superarme y buscar siempre un crecimiento, siempre en mi corazón y mi gran tesoro.

### **A mis familiares,**

Que en el supuesto de mencionarlos por nombre sería una lista muy grande, que no los excluyó, ya que siempre están presentes.

**Al Lic. Francisco Arturo García Agraz Sanchez,**

Por su confianza y exigencias profesionales, un gran impulso en mi desarrollo personal y profesional.

**Al Lic. Carlos Benjamín Silva Hernandez,**

Con quien durante mucho tiempo he compartido experiencias laborales y profesionales, gracias por sus enseñanzas.

**Al Lic. Alejandro Felipe Hernandez Leyva,**

Por su aporte y motivación en el ámbito profesionales y laboral.

**Al Lic. Carlos Arredondo Ramos,**

Por su apoyo para concluir este proyecto.

**A mi asesor y profesor Mtro. Edgar Rafael Aguirre Pelaez,**

Quien en todo momento me brindo su amistad, conocimientos, impulso y apoyo hasta la conclusión de este proyecto.

**A mis profesores y docentes,**

Por su contribución a mi formación profesional al compartir experiencias y conocimientos.

**A mis amigos como hermanos,**

Por su interés y apoyo incondicional, siempre presentes: José Luis Gutiérrez E. José Rosales y Darío Benito Lagarde.

Mi admiración, agradecimiento y respeto para la FES Acatlán y su alma mater la Universidad Nacional Autónoma de México, quien me dio la oportunidad de ser un universitario y egresado como Licenciado en Derecho, concluyendo así uno de los propósitos personales más importantes.

## PROLOGO

Nuestro país a través de la historia, hasta la actualidad, ha sido ensombrecido por un problema socioeconómico, político y cultural, como es la “corrupción”, que se ha enraizado en todos los sectores de la sociedad, desde la iniciativa privada hasta la administración pública, y que desafortunadamente en el 2011, coloca a México en el lugar 100, de acuerdo a los índices de medición de Transparencia Internacional, un lugar que daña la imagen y desarrollo de la Nación y de los Mexicanos.

Los gobiernos en turno han realizado diversas acciones para abatir y combatir la corrupción, las cuales a mi parecer se deben fortalecer. Instituciones como la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y sus Órganos Internos de Control; con objetivos definidos y que desde su creación han desempeñado un papel importante, pero sus resultados no han contrarrestado, ni inhibido las conductas de la sociedad, ni de los servidores públicos que participan directamente en actos de corrupción, aunado a que las leyes existentes que regulan las funciones de la Secretaría de la Función Pública y de sus Órganos Internos de Control, no están instrumentadas para dotarles de facultades plenas que les permita prevenir, combatir e investigar la corrupción. Esto se explica en el desarrollo del presente trabajo donde analizamos los fundamentos legales que tiene el Área de Quejas de Petróleos Mexicanos, para realizar investigaciones de quejas y denuncias, que en la práctica de acuerdo a sus fundamentos legales le acotan o limitan su actuar, sólo para asuntos de naturaleza administrativa, pero la corrupción rebaza ese ámbito de aplicación y alcance.

Por lo anterior, es que en el tema del presente trabajo, considero existe una gran oportunidad para proponer que las instancias competentes de la iniciativa privada y de gobierno, realicen las acciones conducentes de prevención, vigilancia y control, implementando las modificaciones a los mecanismos legales que doten a la Secretaría de la Función Pública y de los Órganos Internos de Control, de facultades para prevenir, inhibir e investigar la corrupción.

## **INTRODUCCIÓN**

En el presente trabajo se pretende analizar si los fundamentos legales establecidos en las leyes aplicables que facultan la función de investigación del área de quejas del órgano interno de control en Petróleos Mexicanos, para la atención de quejas y denuncias, son suficientes y eficaces para los objetivos que persigue la Secretaría de la Función Pública. Para esto será necesario, adentrarse al estudio histórico y evolución de la vigilancia y fiscalización de la administración pública, hasta nuestra contemporaneidad, por parte de las instancias de vigilancia y control, hasta las funciones que realizan los órganos internos de control.

En lo personal, he tenido la oportunidad de desempeñarme como servidor público en algunas dependencias que forman parte de la administración pública. Por lo que tengo la convicción plena de lo que significa el papel de servir a la sociedad. Actualmente me encuentro adscrito al área de quejas del órgano interno control de Pemex Gas y Petroquímica Básica, experiencia laboral que me permite conocer las funciones y facultades del área de Quejas, por lo que me permití realizar algunas consideraciones y recomendaciones en el presente trabajo, para la prevención y combate a la corrupción.

Así mismo, la función esencial del servidor público en México, como responsable obligado de llevar a cabo la administración pública, se encuentra regulada en un conjunto de fundamentos legales, que le atribuyen las condiciones del cómo deberá desarrollar sus funciones.

Para esto, será necesario estudiar y conocer la importancia que tienen las personas que como servidores públicos, llevan a cabo la función de la administración pública, quienes para su quehacer diario fueron investidos de una serie de atribuciones y facultades, motivadas en la ley y que aunado a su naturaleza de servir, son la esencia de su existencia, debiendo atender a los principios de transparencia, eficacia y honradez, lo cual hasta nuestros tiempos resulta una tarea de toda la sociedad.

La misma administración pública en México, de acuerdo a la ley, entre otras, para su control fue creada la Secretaría de la Función Pública y atendiendo a su reglamento interior, tiene conferidas diversas funciones y facultades para el cumplimiento de sus objetivos, como la atención de quejas y denuncias, que la ciudadanía presenta derivado de la relación y convivencia que tienen los particulares y la sociedad con los servidores públicos adscritos a una dependencia de gobierno, ya sea federal, estatal ó municipal; en este sentido, el área de quejas de los órganos internos de control, tienen facultades, para su atención.

En el caso en particular, nos avocaremos al análisis legal de los alcances de las funciones y facultades de investigación que tiene el área de quejas del órgano Interno de control en Petróleos Mexicanos, con el objetivo de establecer si son suficientes y eficaces, para los objetivos encomendados por la Secretaria de la Función Pública, de acuerdo a sus facultades establecidas en el artículo 80 del reglamento interior de la propia secretaría.

En el moderno estado mexicano se requiere de la existencia de instrumentos de control. Las Instituciones de la administración pública, y de los servidores públicos que realizan la administración de recursos del estado, al actuar como mecanismos de vigilancia, prevención y control, como tarea del órgano interno de control de petróleos mexicanos, atendiendo a los principios de transparencia, eficacia, y honradez, conforme a las políticas y objetivos de la Secretaria de la Función Pública, que en términos reales transparenten la conducta de las personas que realizan esas funciones, inhibiendo conductas corruptas de las instituciones gubernamentales.

El tema de esta tesis ha sido elegido, porque en el ámbito de mis funciones laborales, considero que existen áreas de oportunidad para mejorar el desempeño y objetivos de los Órganos Internos de Control de Petróleos Mexicanos, en específico del Área de Quejas.

## **CAPITULO 1**

### **“ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

#### **1.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVES DE LA HISTORIA EN MÉXICO.**

Dada la relación que existe en la administración pública desde la concepción de la sociedad, para entrar al tema de este capitulado, será importante hacer una pequeña remembranza de conceptos como la sociedad, el estado, el gobierno, la división de clases, la administración y la función pública, así como de otros temas de interés estrechamente relacionados.

Desde el origen, el hombre para subsistir en su medio y satisfacer sus necesidades debió organizarse, lo que podría considerarse el nacimiento de la sociedad, agrupando individuos que cooperaban entre sí, en un territorio para un mismo fin.

Las primeras organizaciones sociales tenían diferentes actividades que van desde la cacería, la recolección de frutos, y la protección al grupo, se inician las primeras hordas, clanes, o tribus, dando origen a la división de clases.

Las sociedades durante el tiempo sufrieron muchas transformaciones en convivencia y forma de vida, se crearon grupos que dividían las actividades como la siembra, el cultivo, la religión, la cacería, el gobierno, y la guerra, dirigidos por la clase gobernante, este es el origen de la administración pública.

De este modo la administración y otros conceptos, como gobierno, estado, sociedad, servidores públicos y función pública, desde su origen hasta nuestros días han fincado las bases para satisfacer las necesidades de la sociedad.

Por lo anterior, definiremos al estado como *“el ente superior a cualquiera y que es producto de la colectividad, está integrado por una población, un territorio, un*

*gobierno y una soberanía: Dichos elementos son indispensables para el desarrollo del estado, ya que si faltara alguno de sus elementos no podrá existir...”.<sup>1</sup>*

Podemos decir que el estado es una sociedad establecida en un territorio y organizada por un orden jurídico, supone de manera necesaria la existencia de un ordenador en la sociedad humana estatal, el orden jurídico es creado, aplicado y sancionado.

Integrada nuestra noción científica previa del estado, nos podemos dar cuenta de que es una Institución que disfruta de personalidad moral y de personalidad jurídica, es decir, el conjunto de derechos y obligaciones que le hacen nacer como persona jurídica.

La idea de estado no siempre ha sido la misma, su significado, alcance y sentido han variado, por ejemplo, en el siglo XVIII, el estado se encontraba representado con la persona del monarca, basta recordar la frase de Luis XV, con la cual se ilustra el fenómeno de plenipotencia al ser él, el máximo exponente del absolutismo: *“el estado soy yo”*.<sup>2</sup>

Así mismo, en la época de la Ilustración, la precisión de los elementos que integran el estado moderno, tal y como hoy lo conocemos, se conformaron plenamente, es decir, que los elementos esenciales se aprecian de la siguiente manera *“la población que es la esencia de la existencia del estado y el gobierno, que puede organizar, estructurar y modificar la administración pública para lograr satisfacer las necesidades de la sociedad en beneficio colectivo”*.<sup>3</sup>

En la actualidad la mayor parte de los estados del orbe, han conformado su estructura gubernamental según las pautas de la división de poderes; que fue la respuesta que Montesquieu encontró para ofrecer una solución al absolutismo despótico que privó en Europa hasta finales de la edad media. O bien de la teoría

---

<sup>1</sup> Doctrina General del Estado, Traducción de Alberto Vázquez del Mercado, Porrúa, México, 1944, p.410

<sup>2</sup> MORENO Rodríguez, Rodrigo, *La Administración Pública Federal en México*, UNAM, México 1980, p.298

<sup>3</sup> *Idem.*

de pesos y contrapesos del ilustre Locke, para limitar el poder de los gobernantes al dividirlo para su ejercicio en diversos órganos que se encargarían de ejecutar una función específica.

De las ideas del insigne Montesquieu, nos centraremos en lo que tradicionalmente se le conoce como división de poderes, en la que el Estado realiza diferentes funciones o actividades, la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa y a cada órgano de gobierno le corresponde efectuar una función, la legislativa en el congreso, la judicial en la suprema corte de justicia, la ejecutiva en el rey ó “presidente de la república”, por poner un ejemplo.

La doctrina en relación con el estado y con la distribución de funciones que corresponde a cada uno de los poderes, nos dice lo siguiente:

Por función legislativa podemos entender “*la actividad encaminada a formular las normas generales, que deben en primer término estructurar al estado, y en segundo reglamentar las relaciones entre el estado y los ciudadanos*”.<sup>4</sup>

Además el estado tiene la función de tutelar el ordenamiento jurídico “*declarando el derecho al caso concreto contencioso o no, con fuerza de cosa juzgada*.”<sup>5</sup>

Por otro lado, es sencillo identificar las actividades del congreso o bien del poder judicial en su actividad esencial, como lo es la creación de normas jurídicas, que se caracterizan por ser abstractas, generales, coercitivos o las sentencias que son actos jurídicos que ejecutan el derecho, y que son determinaciones individuales.

Por cuanto hace a la función administrativa, “*es la actividad esencial y natural que le corresponde al poder ejecutivo y que tiene como fin la creación de actos jurídicos administrativos en orden a un marco estricto de competencia para desarrollar las facultades que tiene atribuidas este poder*”.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> SERRA Rojas, Andrés, Derecho administrativo, Porrúa, México 1997. p

<sup>5</sup> ORENDAY, González, Arturo, *Derecho Administrativo y Derecho Notarial*, IIJ-UNAM- México, 2004 p

<sup>6</sup> FAYA Viesca, Jacinto, *Administración Pública Federal*, Porrúa, México, 1999 p 42.

En otras palabras, podemos decir que función pública es el conjunto de actos administrativos realizados en cumplimiento de normas o leyes llevadas a cabo por un órgano responsable del sector público.

La doctrina nos dice que en las actividades del estado puede contemplarse desde dos criterios formal y material en palabras del jurista Mariano B. Folsom, tenemos que:

*a).- La administración en un sentido material: Es la actividad permanente concreta y practica del estado, que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran.*

Es decir, se refiere a toda actividad tendiente a los fines del estado a cargo del poder ejecutivo.

*b).- La administración en un sentido formal: Se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo a fin de perseguir fines privados y públicos.<sup>7</sup>*

Esto es, aquella actividad que desempeña un órgano o servidor de la administración pública, que por el sólo hecho de pertenecer a la administración pública, sus actos a pesar de ser legislativos o judiciales en un sentido material, son formales subjetivamente.

La función administrativa se encuentra regulada por el artículo 89 de la Carta Magna, al enumerar de forma expresa las facultades y actividades del presidente de la república, la cual se desarrolla “casi siempre de oficio”, es decir, que actúa sin la necesidad de esperar a que personas jurídicas de otros poderes o extraños al estado le soliciten actuar de cierta manera.

Dejaremos por un momento el estudio del estado, en virtud de que es un tema muy extenso por su naturaleza, pero por el tema a tratar no podía pasar sin hacer

---

<sup>7</sup> Citado por SERRA, Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2004, p 85.

una pequeña remembranza de su historia y naturaleza, además de retomar el propósito del presente trabajo, por lo tanto, continuaremos con los antecedentes de la administración pública y del servicio público.

Para tener una interpretación plena de lo que es la administración pública, es importante contemplar el panorama histórico de su evolución hasta nuestros días; por lo que abordaremos algunos conceptos que están relacionados entre sí para llevar a cabo sus objetivos.

La historia de las Instituciones que hoy otorgan certeza y seguridad jurídica en nuestra sociedad, son el producto de las incansables luchas por el control del poder público, desde el México colonial y hasta nuestros días.

Durante la colonia no se tenía una clasificación de puestos en la administración pública, es decir, no estaba definida, ya que los trabajadores de las Instituciones de gobierno desempeñaban diversas funciones; *“la capacitación de los servidores públicos se daba dentro de la administración pública en forma empírica, porque no estaba sistematizada”*.<sup>8</sup>

En tiempos de la independencia, el documento rector de los ideales de libertad, para sustituir las formas de gobierno absolutistas, fueron los sentimientos de la nación de José María Morelos y Pavón, que después se consolidarían en el congreso de Apatzingán y en la constitución de 1824. Hay que destacar que dada la inestabilidad política reinante de esos tiempos, los empleados públicos, *“sobre todo la base trabajadora, en ocasiones se quedaban sin cobrar hasta por meses; y estaban expuestos a ser despedidos en cada cambio de gobierno o golpe de estado, pues carecían de protección jurídica”*.<sup>9</sup>

En la Constitución de 1824, se facultó al congreso para que tomara las cuentas de gobierno y en consecuencia se expidió lo que podríamos considerar la primer ley para fiscalizar al gobierno, la ley de arreglo de la administración de la hacienda pública y se creó el departamento de cuenta y razón, dentro del ministerio de

---

<sup>8</sup> SANCHEZ Gómez, Narciso, *Primer curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2000, 37.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

hacienda<sup>10</sup>, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la cuenta de ingresos y egresos. Paralelamente se instituyó en ese mismo ministerio, la tesorería general, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del gobierno federal y distribuir los fondos nacionales.

En 1831 se suprime el departamento de cuenta y razón, estableciéndose la dirección general de rentas,<sup>11</sup> con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del gobierno federal.

A partir de ese momento, se crearon diversas leyes para el control de la responsabilidad de los servicios públicos, como tiene a bien señalar la autora Mónica Barrera, como la *ley penal para los empleados de la hacienda, de 1863*; la propia *constitución política de 1857*, que sustenta los establecido en su diversa de 1824; la *ley de responsabilidades de 1870*, expedida bajo el amparo del Jurista Benito Juárez, y la *ley de responsabilidades de 1896*.<sup>12</sup>

Para el 23 de mayo de 1910, se reorganiza una vez más la tesorería, contrayendo sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la hacienda pública federal, y se establece la dirección de contabilidad y glosa, precedente inmediato del departamento de contraloría, a la que se encomiendan las funciones contables y de glosa.

El departamento de contraloría, creado por la ley de secretarías de estado del 25 de diciembre de 1917 y adscrito directamente al titular del ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la administración pública y moralizar al personal al servicio del estado. Con su establecimiento se logra el ideal de que un órgano dotado de la suficiente autoridad e independencia, de las que carecían la dirección de contabilidad y glosa de la tesorería, por su dependencia jerárquica del secretario de hacienda, sea el encargado de ejercer las funciones de fiscalización y control preventivo.

---

<sup>10</sup> BARRERA Rivera, Mónica, *Quien y como debe controlar y evaluar al gobierno*, Porrúa, México, 2009, p 159.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Id.*

De los años 1933 a 1947, la secretaria de hacienda se mantuvo como órgano único de control de la administración.

En 1958, se creó la ley de secretarías y departamento de estado, se crea la secretaria de la presidencia asignándole la facultad de elaborar el plan general del gasto público e inversiones del poder ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la administración pública.

El 27 de diciembre de 1965, se aprueba una nueva ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, misma que modifica sustancialmente las disposiciones de la ley de 1947.

Finalmente, el 31 de diciembre de 1970<sup>13</sup> se publica una nueva versión de esta ley, ampliando el ámbito de la función de control para ejercerla también sobre las empresas donde el estado participó en forma minoritaria.

Entre 1976 y 1982 el gobierno del Lic. José López Portillo, emitió la primera ley orgánica de la administración pública federal, que sustituye a la ley de secretarías y departamentos de estado, que había regulado el comportamiento del sector central de la administración pública desde su creación en 1917.<sup>14</sup>

En 1982, se planteó la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público. Para ello, fue presentado ante el congreso de la unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de decreto de reformas y adiciones a la ley orgánica de la administración pública federal, misma que al aprobarse y publicarse en el diario oficial de la federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la secretaría de la contraloría general de la federación; con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas. El 19 de enero de 1983, se publicó el reglamento interior de estas secretarías.

---

<sup>13</sup> <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionID=1&catID=10004>

<sup>14</sup> *Ibidem*.

Posteriormente, el 28 de diciembre de 1994, se reformó la ley orgánica de la administración pública federal, bajo un esquema de organización que evitaría duplicación de funciones, precisando responsabilidades.

Dentro de este contexto, se modificó el nombre de la dependencia por el de secretaría de contraloría y desarrollo administrativo, dotándola de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

Para el año 2000, se derogo la contaduría mayor y a partir de 2001, entró en vigor la ley de fiscalización superior de la federación, misma que fue modificada en el año de 2005, relativas a reformas en la ampliación de entes fiscalizados, abarcando a los mandatarios, fiduciarios o cualquier figura análoga, la cual fue abrogada en 2009 por la ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación.

En el año 2003, se publicó en el diario oficial de la federación, el decreto por el que se expide la ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal; se reformó la ley orgánica de la administración pública federal y la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal; y se adicionó la ley de planeación.<sup>15</sup> Mediante estas reformas se sustituyó el nombre de la secretaria de contraloría y desarrollo administrativo, por el de la secretaria de la función pública, cuyas facultades y atribuciones se atenderán en el capítulo siguiente.

## **1.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Una vez que conocemos los antecedentes de los diversos instrumentos jurídicos que tienen como finalidad la vigilancia y control de los recursos humanos, materiales y financieros de la administración pública, es prioritario precisar lo que debemos entender por ese concepto.

---

<sup>15</sup> Decreto 3 de abril de 2003.

La palabra administración tiene su origen en el latín, y se compone por el prefijo *a* o *dar*, y la frase *ministrare*, servir.<sup>16</sup> Ello en su sentido antiguo se traduce como gobernar, como ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan.

La administración consiste en la actividad que desempeñan los individuos o las empresas en virtud de la necesidad que deben proveer en la cotidianeidad y a partir de los recursos materiales, humanos, e incluso intangibles de los que pueden disponer.

En palabras del tratadista Rodrigo Moreno, *“tanto las personas como las entidades públicas pueden practicar los actos que tiendan a la administración de sus bienes, pues ambas tienen necesidades que cubrir ante la escasez de haberes”*.<sup>17</sup>

De lo anterior podemos señalar en palabras del mismo tratadista que existe una administración privada y una pública.

*a) La administración que es efectuada por los particulares para distribuir el uso y consumo de sus recursos, y que conocemos como administración privada.*

*b) La administración que realizan los tres órganos gubernamentales para poder satisfacer sus requerimientos propios, tal como lo hacen las personas colectivas, mal llamadas morales. Esta administración que realizan los órganos del gobierno para aprovisionar sus necesidades, tiene las características de ser interna y mediata. Es interna porque los órganos públicos tienen necesidades propias que satisfacer, mismas que deben proveer primeramente para garantizar el eficiente desempeño de las funciones que les han sido depositadas. Es mediata porque con su realización, los órganos públicos no efectúan sus funciones, pero sí es un medio que les permite a los órganos como a cualquier otro individuo, satisfacer sus carencias. Una vez cumplido lo anterior, los tres órganos utilizan sus provisiones para ejecutar las funciones de que son depositarios para atender al bien general.*<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Diccionario Enciclopédico, Grijalbo, Tomo I, p 21.

<sup>17</sup> MORENO Rodríguez, Rodrigo, *La Administración Pública Federal en México*, UNAM, México 1980, 298

<sup>18</sup> *Ibidem*, Op. cit., p.299.

Podemos precisar que la administración que realiza el poder ejecutivo, que llamamos administración pública, a diferencia de lo que nos dice el citado Rodrigo Moreno en el inciso b), *“tiene las características de ser externa respecto del órgano ejecutivo que la realiza, y cumple con la cualidad de ser inmediata”*<sup>19</sup> en tanto que es externa en virtud de que con su aplicación no se satisfacen necesidades del órgano y es inmediata porque el ejecutivo la realizara de forma directa, la prestación de un servicio público que de igual manera beneficia a la colectividad.

Por su parte y un tanto contradictorio el economista Adam Smith señala que el *“Estado es un mal administrador y que la burocracia es negligente dilatadora y no está interesada en el buena marcha de la administración, debido a que no maneja fondos propios y como no se le puede eliminar, debe limitarse a lo estrictamente indispensable...”*<sup>20</sup>

De las ideas expuestas por el tratadista Smith, podemos citar, que la creación de las normas regulatorias de la conducta de los servidores públicos se debe a lo deficientes, ineficaz y deshonesto que puede regir su conducta, pero como acertadamente señala *no se puede eliminar*, y en el caso concreto de nuestro país, al establecerse como una república federal, regida por tres órdenes de gobierno y distribuido para su ejercicio el poder público, es necesario regular y estructurar la administración pública.

Así que por administración pública podemos concebir que es el conjunto de órganos para instrumentar la política del estado mexicano que define lo que se debe hacer a fin de concretar la visión de la sociedad y el proyecto de nación consignado en la constitución política.<sup>21</sup>

Por lo tanto la administración pública en general se ocupa de la realización de los fines del estado, por medio de sus diferentes poderes (ejecutivo, legislativo y

---

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> MARTINEZ Anzures, Luis Miguel, *Controles y Responsabilidades del Servicio Público*, INAP-UNAM, México, p. 27.

<sup>21</sup> Manual de la organización de la administración pública en México, INAP, Ed. Noriega, México, 1999, p.127

judicial) y el derecho, que se ofrece como elemento coercitivo dentro de la estructura social, llevando como metas atender las aspiraciones y demandas del pueblo, en concordancia con los preceptos legales que lo rigen, procurar la paz, la tranquilidad, la seguridad y el orden público.

A la administración pública debemos entenderla desde el punto de vista formal como “*el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los interés generales.*”<sup>22</sup> La administración pública es la principal actividad que corresponde desarrollar al poder ejecutivo para la prestación de los servicios públicos.

En el caso mexicano un supremo poder ejecutivo de la unión, mismo que se deposita en un sólo individuo al que se le denomina como presidente de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>23</sup> en virtud de la complejidad de sus funciones, se auxilia en sus labores en diversas entidades administrativas, por razón de jerarquía, dependen de él, bien sea de manera directa o indirecta cuyo fundamento lo encontramos en el artículo 90 de la Constitución, que a letra dice:

*ARTICULO 90. La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación.*

*La leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre estas y las secretarías de estado.*

De lo anterior se aprecia que la administración pública federal se compone por la administración centralizada y la paraestatal, las cuales en el sistema jurídico positivo mexicano, será regulada por la ley orgánica de la administración pública federal.

La doctrina nos menciona que la administración centralizada es “*la manera jerárquica en la que se deposita el órgano superior central de los poderes*

<sup>22</sup> MARTINEZ Anzures, Luis Miguel, *Op. Cit.* p. 30.

<sup>23</sup> Artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

*jurídicos, económicos, y políticos, se caracteriza por la concentración de atribuciones y facultades administrativas en un sólo ente al que se subordinan los demás integrantes de los órganos a través de la concentración del poder coactivo, de decisión, el de emitir órdenes y nombramientos”.*<sup>24</sup>

Esto es, que en la cúspide de la administración pública centralizada se encuentra el presidente de la república y subordinados, a él se localizan todos aquellos órganos públicos inferiores, denominados órganos administrativos, que se encuentran supeditados y sujetos a las ordenes de su superior jerárquico, al igual que en la toma de decisiones y competencia.

Por su parte, la administración pública paraestatal tiene como características esenciales que cuenta con “*personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía orgánica y funcional para ejercer sus funciones*”.<sup>25</sup>

La administración pública paraestatal se encuentra regulada por la ley orgánica de la administración pública federal, como por la ley federal de entidades paraestatales. Los organismos descentralizados son entidades creadas por la ley del congreso de la unión o por decreto del ejecutivo federal, cuyo objeto de origen corresponde realizar al estado; la ley de las entidades paraestatales reconoce tres posibles objetos que puede tener las personas jurídicas que se constituyan como organismos descentralizados; entre los que se encuentran la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o en su caso, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> MÁRQUEZ, Daniel, *Función Jurídica de control de la administración pública*, IJ-UNAM, México, p 54.

<sup>25</sup> DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*. Editorial Limusa, 2000, 2a. Edición, p.102.

<sup>26</sup> Artículo 14 Ley Federal de Entidades Paraestatales

### 1.3 ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En este orden de ideas, los órganos administrativos que forman parte de la administración pública federal son: Las secretarías de estado; los departamentos administrativos y la consejería jurídica.

Actualmente la ley orgánica de la administración pública federal dispone, en su artículo 26, que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el poder ejecutivo cuenta con las siguientes dependencias administrativas:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- *Secretaría de la Función Pública*
- Secretaria de Educación Pública.
- Secretaria de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaria de la Reforma Agraria.
- Secretaria de Turismo.
- Consejería del Ejecutivo Federal

Por su parte, la Administración pública paraestatal se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Así por ejemplo: Es un organismo descentralizado de la secretaria de desarrollo social, comisión nacional de zonas áridas y el instituto nacional indigenista, de la secretaría del trabajo y de prevención social, la comisión nacional de salarios

mínimos, como empresas de participación mayoritaria tenemos de la secretaría de comunicaciones y transportes aeropuertos, de diversas ciudades como Cancún, Cozumel, Mérida, Oaxaca, Veracruz; entre los fideicomisos, fondo nacional al fomento ejidal, fideicomiso para construcciones militares, fondo para el desarrollo comercial entre otros.<sup>27</sup>

Precisaremos que nuestros objetos de estudio se encuentran tanto en la administración centralizada como en el paraestatal, en tanto que los órganos internos de control, dependen de la secretaria de la función pública que regula la actividad de los servicios y recursos públicos, en virtud de que el poder central conserva las facultades de vigilar y controlar a las paraestatales.

Por lo que se refiere a Petróleos Mexicanos, un organismo descentralizado de la Secretaria de Energía, que cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía orgánica y funcional, lo anterior conforme a la ley orgánica de la administración pública federal y la ley de federal de los organismos paraestatales.

#### **1.4 PETRÓLEOS MEXICANOS COMO PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El régimen de descentralización administrativa en nuestro país forma gran parte de la administración pública, realizando actividades estratégicas o prioritarias, para prestar servicios públicos o social o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.<sup>28</sup>

Desde la consagración del artículo 27 en la carta fundamental de nuestro país, se estableció el marco ideológico fundamental de la intervención estatal en la

---

<sup>27</sup> Manual de la Organización Pública de la Administración Pública Federal, INAP, México, 2001, p.564-567.

<sup>28</sup> Artículo 14 Ley Federal de Entidades Paraestatales

economía, para garantizar la adecuada explotación y aprovechamiento de los recursos en beneficio del interés social.

Las primeras etapas de intervención estatal fueron constituidas por Plutarco Elías Calles en el año de 1926, con la creación del Banco de México, Banco Nacional de Crédito Agrícola.<sup>29</sup>

Años más tarde (1934-1940) una vez consolidado el sector financiero, se crearon la comisión federal de electricidad y petróleos mexicanos *“con lo que el estado inicia su participación en la producción de insumos generalizados”*<sup>30</sup>.

El presidente Lázaro Cárdenas del Río, expidió el decreto mediante el cual se creó la paraestatal, petróleos mexicanos, y el 7 de junio de 1938,<sup>31</sup> ante el conflicto laboral entre el sindicato de trabajadores de petróleos mexicanos y las compañías petroleras que se negaban a cumplir el laudo arbitral impugnado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien condenaba a las compañías al pago de salarios y prestaciones, tras la negativa para cumplir el mandato judicial, la tarde del 18 de marzo, el presidente Lázaro Cárdenas del Río decretó la expropiación de los bienes muebles e inmuebles de 17 compañías petroleras a favor de la nación.

El decreto<sup>32</sup> dio origen a petróleos mexicanos como una institución pública con personalidad jurídica encargada de administrar los bienes expropiados, mismos que constituirán su patrimonio para llevar a cabo las operaciones como exploración, refinación, almacenamiento y distribución, podía celebrar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con su objeto, siendo importante destacar que el decreto de creación no especificaba que tipo de personalidad jurídica tenía este nuevo ente, únicamente mencionaba que era de carácter público.

---

<sup>29</sup> TAMAYO Jorge, *Las entidades Paraestatales en México, origen, evolución y perspectivas*, México, p 105

<sup>30</sup> TAMAYO Jorge, *Op. cit.*, p 106

<sup>31</sup> <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionID=1&catID=10004>

<sup>32</sup> [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1938\\_227/Decreto\\_que\\_crea\\_Petr\\_leos\\_Mexican](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1938_227/Decreto_que_crea_Petr_leos_Mexican)

Desde el primer gran yacimiento descubierto por el geólogo Ezequiel Ordoñez, dando lugar a la promulgación de la primer *ley de petróleo el 24 de diciembre de 1901*,<sup>33</sup> siguieron los hallazgos, descubrimientos, estudios, creaciones e inauguraciones de una de la más importantes paraestatales de nuestro país, hasta que en el año de 1992, se expide una nueva ley orgánica de petróleos mexicanos y organismos subsidiarios que define a petróleos mexicanos como órgano descentralizado de la administración pública federal, responsable de la conducción de la industria petrolera nacional.

Esta ley determina la creación de un órgano corporativo y cuatro organismos subsidiarios, que es la estructura orgánica bajo la que opera actualmente.

Dichos Organismos son:

- Pemex Corporativo
- PEMEX Exploración y Producción (PEP)
- PEMEX Refinación (PXR)
- PEMEX Gas y Petroquímica Básica (PGPB)
- PEMEX Petroquímica (PPQ)

De esta forma, petróleos mexicanos y sus subsidiarias como parte de la administración pública federal, realiza las actividades que le corresponden en exclusiva como áreas estratégicas de petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica, y de forma específica a cada órgano subsidiario, con la facultad de celebrar con personas físicas o jurídicas toda clase de actos, convenios, contratos, suscribir títulos de crédito, trabajando con el patrimonio que hayan adquirido o adquieran.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> FERNÁNDEZ, Miguel Ángel, *Desarrollo histórico de las formas jurídicas para el control y conservación del petróleo, en Revolución, Estado y Derecho, Tomo II, IJ-UNAM, Petróleos Mexicanos, México, 1993, p. 115.*

<sup>34</sup> Artículos 2, 3 y 5 de la Ley de Petróleos Mexicanos.

De esto último al ser petróleos mexicanos, parte de la administración pública, se desprende que dentro de su estructura cuenta con un órgano interno de control, encargado de vigilar y controlar sus actividades.

## 1.5 ORGANISMO INTERNO DE CONTROL DE PETRÓLEOS MEXICANOS

La ley de Petróleos Mexicanos, contempla los siguientes artículos, que le dan facultades a la secretaría de la función pública como al órgano interno de control, en Petróleos Mexicanos, con el siguiente contenido:

**Artículo 33.-** *La vigilancia interna y externa de Petróleos Mexicanos se realizará por:*

*I. El Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño a que se refiere el artículo 23 de esta Ley;*

*II. Un Comisario;*

*III. El Órgano Interno de Control;*

*IV. La Auditoría Superior de la Federación, y*

*V. El Auditor Externo.*

**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.*

**Artículo 59.-** *Con motivo de las adquisiciones, y contrataciones relacionadas con las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica, la Secretaría de la Función Pública o los órganos internos de control competentes, podrán inhabilitar temporalmente para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos, a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:*

*I. Los licitantes que injustificadamente y por causas imputables a los mismos no formalicen el contrato adjudicado por la convocante;*

*II. Los proveedores o contratistas que, por causas imputables a ellos, se les hubiere rescindido administrativamente un contrato;*

*III. Los contratistas o proveedores que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daños y perjuicios a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios;*

*IV. Las que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien, en la presentación o desahogo de una inconformidad o procedimiento de conciliación, y*

*V. Las que contraten servicios de asesoría, consultoría y apoyo de cualquier tipo de personas en materia de contrataciones gubernamentales, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador del servicio, a su vez, son recibidas por servidores públicos por sí o por interpósita persona, con independencia de que quienes las reciban tengan o no relación con la contratación.*

*La inhabilitación que se imponga no será menor de tres meses ni mayor de cinco años y se extenderá a los procedimientos de contratación de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*

*El procedimiento a que se refiere el presente artículo se sustanciará con base en las disposiciones relativas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*

De estos preceptos legales, se enuncian las funciones y facultades del órgano interno de control, de vigilancia así como su intervención en procedimientos de contratación y en otras actividades aplicables.

Aunado a lo anterior, en los artículos 17, 67 y 81 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, se establecen algunas facultades inherentes al Órgano Interno de Control de la paraestatal y de sus organismos subsidiarios, sin que en

ellos se especifique de forma clara y precisa sus funciones y atribuciones, siendo que contemplan:

**Artículo 17.-** *Del inicio del procedimiento a que hace referencia el artículo anterior, se dará vista al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño y, al final del mismo, en caso de ser procedente, al Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos.*

**Artículo 67.-** *En términos de lo establecido en el artículo 35, segundo párrafo de la Ley, la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control en Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, serán competentes para conocer de las inconformidades, así como del procedimiento de conciliación, de las Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios de las Actividades Sustantivas de Carácter Productivo previstas en el artículo 51 de la Ley, los cuales se substanciarán conforme a lo dispuesto en el artículo 37 y el Título Sexto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en el artículo 39 y el Título Séptimo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.*

*La Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control en Petróleos Mexicanos y en sus Organismos Subsidiarios resolverán los procedimientos a que se refiere este artículo, tomando en consideración los principios y las disposiciones aplicables para las Actividades Sustantivas de Carácter Productivo establecidos en la Ley, este reglamento y las Disposiciones Administrativas de Contratación.*

*En materia de infracciones y sanciones, la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control en Petróleos Mexicanos y en sus Organismos Subsidiarios, estarán a lo que se establece en el artículo 59 de la Ley.*

**Artículo 81.-** En términos del artículo 35 de la Ley, la Secretaría de la Función Pública, el órgano interno de control de Petróleos Mexicanos y el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, evitarán duplicidades en el ejercicio de sus funciones. Para tal efecto:

- I. A más tardar el 31 de diciembre de cada año acordarán la ejecución de un programa coordinado y escalonado de auditorías a ejecutar el año siguiente de conformidad con la competencia de cada uno de dichos órganos, y
- II. El programa antes mencionado incluirá la definición de las unidades administrativas de Petróleos Mexicanos o de sus Organismos Subsidiarios y de los proyectos o procesos que se auditarán, así como los mecanismos de intercambio de información acerca de la ejecución de las auditorías.

Como puede verse textualmente, en estos artículos de la ley, se enuncian, en forma genérica algunas funciones y facultades del órgano interno de control en petróleo mexicanos, como darle vista el inicio de un procedimiento de contratación, serán competentes para conocer de las inconformidades, y de los procedimientos de conciliación, pero carece de señalar lo relacionado a la atención de quejas y denuncias por parte de la función pública y del órgano interno de control.

Conforme al artículo 62, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, establece que los órganos internos de control serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales, o sea, funcional y operativamente dependerán de la secretaría de la función pública y administrativamente dependerán de cada subsidiaría en el caso de petróleos mexicanos, como se señala:

El Artículo 62 fracción I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, establece:

**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. (...)*

De forma sistemática mostraremos la estructura de Pemex, para ubicar el órgano de vigilancia.

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE PETRÓLEOS MEXICANOS  
 DIRECTOR GENERAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS  
 ABOGADO GENERAL  
 DIRECCIÓN CORPORATIVA DE TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN Y PROCESOS DE NEGOCIO  
 DIRECTOR CORPORATIVO DE ADMINISTRACIÓN  
 DIRECTOR CORPORATIVO DE FINANZAS  
 DIRECTOR CORPORATIVO DE OPERACIONES  
 GERENTE DE COMUNICACIÓN SOCIAL  
 SUBGERENTE DE DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN  
 SUBGERENTE DE INFORMACIÓN Y PRENSA  
 SUBGERENTE DE PLANEACIÓN Y ADMINISTRACIÓN  
 SUBGERENTE DE REPRESENTACIONES REGIONALES Y EVENTOS ESPECIALES  
 SECRETARIO TÉCNICO  
 SUBGERENTE DE COMUNICACIÓN INTERNA  
 TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEPENDENCIA JERÁRQUICA Y FUNCIONAL DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA<sup>35</sup>

<sup>35</sup>[http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/exportVCard.do?method=exportaVCard&idCargo=4399&\\_idDependencia=18572](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/exportVCard.do?method=exportaVCard&idCargo=4399&_idDependencia=18572)

## CAPITULO 2 “FUNCIÓN PÚBLICA”

### 2.1 ORIGEN Y ALCANCE DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

Las sociedades han depositado su soberanía en un poder público que se organiza y distribuye para cumplir con sus fines, al ceder su soberanía se sujetan a la voluntad de aquellos que sustenta el poder, pero ese poder no es ilimitado por el contrario se encuentra sometido al derecho.

Dicha distribución y organización del estado y en específico del poder ejecutivo, es la administración pública federal centralizada y descentralizada, cuyos órganos administrativos requieren de personas físicas que asumen la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.<sup>36</sup>

La naturaleza jurídica de la relación jurídica que se genera entre el servicio público y la administración ha sido estudiada por diversos autores, la función pública realizada por los trabajadores al servicio del estado, aun cuando se encuentra vinculada con la actividad pública de éste no debe confundirse con ella, ya que la función pública es la capacidad de acción que guarda todo trabajador del estado y que implica una relación laboral entre el estado y el servicio público, mientras que la actividad pública se puede definir como todas las acciones a cargo del estado mismo, Rafael J. Martínez, define a la función pública como “las tareas burocráticas, las cuales implican una relación laboral”.<sup>37</sup>

Así mismo, por función pública según la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) podemos entenderla como "toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada

---

<sup>36</sup>CASTREJON García Cárdenas Gabino E, Derecho Administrativo II, cita a Gregori Roger, La Función Publique” Libraire de ArmandColin, Paris, 1954, IV, p 282

<sup>37</sup>MARTÍNEZ Morales Rafael, *Derecho Administrativo, segundo curso*” Harla SA de CV, México, 1996, p 52.

por una persona humana en nombre del estado o al servicio del estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”.<sup>38</sup>

En otras palabras podemos decir que la función pública, es la actividad que el estado realiza a través de sus órganos, y que estos, son producto del ordenamiento que los crea y regula para el adecuado ejercicio de sus funciones, ya que la norma dispone el cómo, cuándo, dónde, porqué y para qué de la manifestación del poder estatal.

En la época precolombina de nuestro país, los pueblos más avanzados que existían contaban con una estructura administrativa que posteriormente sería la administración colonial, donde los sistemas administrativos eran muy complicados, pues había muchas disposiciones y diferentes funcionarios durante los tres siglos que comprendió ese periodo.

En esta época se advierten antecedentes de algunas de nuestras actuales instituciones, por ejemplo los *"oficiales reales"*, que eran los funcionarios de la hacienda en indias, que comprendía al contador, tesorero, factor y veedor (antecedente del contralor); quienes tenían que declarar sus bienes antes de iniciar sus funciones; además existían ciertos funcionarios auxiliares de los oficiales reales en el manejo y control de los bienes de la corona.<sup>39</sup> Como se observa, éste es un antecedente en cuanto a la obligación de los servidores públicos de realizar su declaración patrimonial.

En nuestro país, durante la época colonial, en las leyes de indias que se expedían para el “nuevo mundo”, encontramos antecedentes sobre la función pública y los funcionarios, cuyas disposiciones establecían las obligaciones de los altos funcionarios *a informar al rey no sólo sobre la marcha de sus propias actividades,*

---

<sup>38</sup>Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA)

<sup>39</sup>VID. Rico Resendiz, Hilda G., *Administración Pública*, 28 de enero de 2004, [www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/S/Solalinde%20Juan-Admon%20publica.hta](http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/S/Solalinde%20Juan-Admon%20publica.hta)

*sino incluso del estado general*,<sup>40</sup> es decir, todas las actividades que se desarrollaban en la colonia.

En el México independiente, la regulación y establecimiento de la administración pública no fue cosa sencilla, toda vez que en los primeros 50 años nos trasladamos de imperios, repúblicas federales, repúblicas centrales, regidas por tres constituciones, traiciones, cuartelazos y dos guerras (Estados Unidos y Francia), que no permitían consolidar un buen gobierno.

La primera Constitución en el año de 1824, que al igual que todas las demás cartas fundamentales, toma como ejemplo y reproduce ideas de la Constitución de Apatzingán, la cual no tuvo vigencia, le confería al presidente de la república la facultad de nombrar y remover a los secretarios de despacho, además se estipulaban las infracciones de suspensión del trabajo y del sueldo por infracciones a las ordenes y decretos.<sup>41</sup>

Durante los años siguientes, se expidieron diversos reglamentos que regulaban la conducta de los funcionarios al servicio del estado, por ejemplo en 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, en su título segundo, se refiere a los delitos oficiales y faltas, en su capítulo primero se denomina de los altos funcionarios de la federación, de los gobernadores de los Estados y de los diputados de las legislaturas locales.

Años más tarde, se expidió un acuerdo sobre la organización y el funcionamiento del servicio civil, que consignó algunas normas protectoras para los servidores públicos, siendo su antecedente del estatuto jurídico, así como del servicio civil de carrera, sin embargo, no se llevó a la práctica.

---

<sup>40</sup>HARO Bozchos, Guillermo, aportaciones para la Reforma de la Administración Pública México, INAP, México, p 52.

<sup>41</sup> *Ibidem*, Op. cit., p 58.

Para el año de 1982, se publicó la ley federal de responsabilidad los servidores público<sup>42</sup>, toma como base para su expedición para regular la conducta de los servidores públicos, los artículos 108, 109, 110, 111, 113 y 114 Constitucionales, estando como presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

En términos generales se puede afirmar que el desempeño de los funcionarios públicos no ha sido un elemento clasificado de manera positiva por la opinión pública. De hecho, en la revisión del papel del Estado y de frente a una sociedad más demandante y participativa, ha sido necesario incluir en las propuestas de reforma la necesidad de recuperar la credibilidad de la sociedad en la función pública y en sus funcionarios.

## **2.2 “SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA” ANTECEDENTES Y ORIGEN**

Como ya se ha mencionado la administración pública federal centralizada se encuentra integrada por 18 secretarías de estado y una consejería jurídica, cada una destinada a una tarea específica y prioritaria, en lo particular la secretaria de la función pública, tiene como finalidad el control administrativo de la administración pública federal, con la función de consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente al promover la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas. Resulta indispensable una persona física que externé la voluntad del Estado, en virtud de sus fines, que no se concibe sin la actividad física de las personas que se les denomina servidores públicos.

Como ya sean estudiados los antecedentes de la administración pública únicamente haremos referencia de forma somera a los acontecimientos que dieron origen a la secretaria, y aquellos que dan como resultado la dependencia que actualmente está vigente.

---

<sup>42</sup>Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

Es importante puntualizar que la Secretaría de la Función Pública, no nació como secretaría de estado, sino como el departamento de cuenta y razón, lo que fue el origen de consolidar un organismo con las atribuciones necesarias para procurar un buen gobierno.

El decreto<sup>43</sup> que dio origen a la Secretaria de la Función Pública, se publicó en el diario oficial de la federación el pasado 10 de abril de 2003, mediante el cual se expidió la ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal, se reformó la ley orgánica de la administración pública federal y la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público y se adicionó la ley de planeación.

Entre las reformas a la ley orgánica de la administración pública federal, se creó la secretaria de la función pública<sup>44</sup> y se establece que todas las disposiciones conferidas a la secretaria de la contraloría y desarrollo administrativo, deben entenderse a la nueva secretaria, el cambio de denominación y nuevas atribuciones reafirmaban a esta secretaria como el órgano interno de control del poder ejecutivo.

Así también, en las reformas al artículo 47 fracción III numeral y 54 de la ley orgánica de la administración pública federal, los cuales establecen el ámbito de competencia de los órganos internos de control, de toda la administración pública asentados en cada dependencia federal, y donde se les faculta para *dictar “las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos y de revisión a las resoluciones de inconformidades, e indica para el caso de vacantes de titulares de los órganos internos de control, quedará por designación del secretario quien nombrará al servidor público correspondiente, que fungirá como titular de la auditoría interna, auditoría para desarrollo y mejora de la gestión pública, de quejas y responsabilidades, según corresponda”*.<sup>45</sup>

Entre atribuciones de la nueva Secretaría de la Función Pública, en palabras del jurista Luis Miguel Martínez, se encuentran, “*dirigir, organizar, operar el sistema de*

---

<sup>43</sup> Publicado en el Diario Oficial el jueves 10 de abril de 2003

<sup>44</sup> Artículo 26 reformado de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

<sup>45</sup> BARRERA Rivera, Mónica, *Op cit.*, p 216.

*servicio profesional de carrera, aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal, además de promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico”*.<sup>46</sup>

Por cuanto hace a la profesionalización del servicio público podemos decir que es el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa, con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia. Lo que significa que la función pública debe ser abierta, en cuanto que su acceso mediante reglas que aseguren equidad y estabilidad.

Es importante destacar que la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, había entrado en vigor el 13 de marzo de 2002, la cual tiene por objeto reglamentar el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de: Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público; las obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público; las autoridades competentes, el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y el registro patrimonial de los servidores públicos. Hasta la fecha esta ley ha sufrido 5 reformas.<sup>47</sup>

Así, el 12 de diciembre de 2003<sup>48</sup> se expidió el reglamento interior de la secretaria de la función pública, mediante el cual se regula y reestructura orgánicamente, señalando las facultades y atribuciones con sus unidades administrativas.

Además con la finalidad de obtener el mayor aprovechamiento del patrimonio federal y una eficiente administración, se publicó el 20 de mayo de 2004<sup>49</sup> en el diario oficial de la federación, una nueva ley general de bienes nacionales, la cual

---

<sup>46</sup> MARTINEZ, Anzurez, Luis Miguel, *Op cit*, INAP-UNAM, México, p. 41.

<sup>47</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

<sup>48</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2003

<sup>49</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2004

tiene por objeto establecer: los bienes que constituyen el patrimonio de la nación; el régimen de dominio público de los bienes de la federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal; la distribución de competencias entre las dependencias administradoras de inmuebles; las bases para la integración y operación del sistema de administración inmobiliaria federal y paraestatal y del sistema de información inmobiliaria federal y paraestatal, incluyendo las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades, con excepción de aquéllos regulados por leyes especiales; las bases para la regulación de los bienes muebles propiedad de las entidades, y la normatividad para regular la realización de avalúos sobre bienes nacionales.

Así mismo, la integración de un nuevo órgano desconcentrado de la secretaría de la función pública, en sustitución de la comisión de avalúos de bienes nacionales, para hacerse cargo de las atribuciones que la misma ley confiere a esta dependencia en materia de administración de inmuebles federales y de valuación de bienes nacionales.

Con fecha 27 de mayo de 2005, se publicó en el diario oficial de la federación, un nuevo reglamento interior<sup>50</sup> de la secretaría de la función pública, el cual tenía como propósito fundamental precisar y redistribuir entre las distintas unidades que conformaban esa dependencia, diversas atribuciones en materia de servicio profesional de carrera; estructuras orgánicas, ocupacionales, de planeación y administración de personal.

En el año 2009, se publicaron reformas al reglamento interior, en las funciones de los titulares de los órganos internos de Control, y facultades de sus áreas de auditoría, responsabilidades y quejas.

---

<sup>50</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2005.

Con fecha 3 de agosto de 2011<sup>51</sup> se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del reglamento interior de la secretaría de la función pública, para modificar la estructura orgánica de la misma y las atribuciones de las unidades administrativas, en el cual el artículo primero señala:

**PRIMERO.-** Se adscriben orgánicamente las unidades administrativas correspondientes a la Secretaría de la Función Pública, de la manera siguiente:

**I. A la Secretaría del Ramo:**

- a) Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control;
- b) Unidad de Asuntos Jurídicos;
- c) Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional;
- d) Contraloría Interna;
- e) Dirección General de Comunicación Social;
- f) Dirección General de Información e Integración, y
- g) Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales;

**II. A la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública:**

- a) Unidad de Control de la Gestión Pública;
- b) Unidad de Auditoría Gubernamental;
- c) Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública;
- d) Unidad de Operación Regional y Contraloría Social, y
- e) Dirección General de Auditorías Externas;

**III. A la Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas:**

- a) Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas;
- b) Unidad de Política de Contrataciones Públicas;
- c) Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;
- d) Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, y
- e) Dirección General de Denuncias e Investigaciones;

**IV. A la Subsecretaría de la Función Pública:**

- a) Unidad de Gobierno Digital;
- b) Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal;
- c) Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública;
- d) Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental;
- e) Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera, y
- f) Dirección General de Organización y Remuneraciones de la Administración Pública Federal, y

**V. A la Oficialía Mayor:**

- a) Dirección General de Programación y Presupuesto;
- b) Dirección General de Recursos Humanos;
- c) Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, y
- d) Dirección General de Tecnologías de Información.

El Titular de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, coordinará e instruirá a las Direcciones Generales de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera, y de Organización y Remuneraciones de la Administración Pública Federal, adscritas a la

<sup>51</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación 3n de agosto de 2011

Subsecretaría de la Función Pública, para el despacho de los asuntos de sus respectivas competencias.

De lo anterior, señala que dependerán los órganos internos de control, jerárquicamente del coordinador general de órganos de vigilancia y control, con sus titulares designados por la secretaría y estos a su vez designaran a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades.

Mediante publicación en el diario oficial de la federación del 27 de septiembre de 2011,<sup>52</sup> se emite acuerdo que delega facultades a los titulares de los órganos internos de control, respecto de la venta o destrucción del desecho de papel y cartón que se genere en los propios órganos internos de control y que no les sea útil, previo acuerdo administrativo de desincorporación y de las autorizaciones que correspondan en términos de los artículos 130, 132 párrafo tercero y 141 de la ley general de bienes nacionales, y demás las disposiciones jurídicas aplicables, con la finalidad de mejorar la tramitación de los procedimientos relativos para la disposición final del desecho de papel y cartón a que aluden los considerandos precedentes.

### **2.3 FUNDAMENTOS LEGALES DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

La secretaría de la función pública, como ente dependiente del poder ejecutivo su primer fundamento lo encuentra en la carta magna de nuestro país en el artículo 89 primera fracción de forma muy ontológica y en el multicitado numeral 90, 108, 109 fracción III y 113.

Por lo tanto, la secretaría de la función pública, tiene a su cargo las funciones y facultades que le encomiendan la ley orgánica de la administración pública federal, en su artículo 1, 16, 18, 26 y 37, así como lo expresado en el reglamento interior de la secretaría de la función pública; 62, fracciones I, de la ley federal de

---

<sup>52</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación 27 de septiembre de 2011

las entidades paraestatales; 1, fracciones I, II, IV; 2, 3 fracción III, 4, 10, 20 y 47 ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público; la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas; la ley general de bienes nacionales; la ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal; la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria y los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la república.

De igual forma, México se ha comprometido internacionalmente a tomar las medidas apropiadas y necesarias para fomentar la transparencia y luchar contra la corrupción y abusos administrativos, firmando y ratificado tres importantes convenciones internacionales: La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).<sup>53</sup>

El Gobierno Federal tiene la obligación de buscar la colaboración de los estados de la república, a efecto de que cumplan con las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales, proponiendo su observancia e implementación a través de los mecanismos que estimen adecuados, respetando en todo momento su autonomía.

En consecuencia y para cumplir con los compromisos internacionales, la secretaria de la función pública, se ha encargado de impulsar campañas institucionales de sensibilización en medios electrónicos e impresos; elaborando y publicando materiales de difusión, como folletos, carteles, gacetas y artículos para dar a conocer estrategias y mecanismos de participación; y apoyar premios,

---

<sup>53</sup> Página de la OEA, Estudios Jurídicos. <http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>

concursos, foros, cursos y talleres, transmisiones por radio y televisión en 28 de las ciudades más grandes de la república.<sup>54</sup>

Además, el reglamento interior de dicha institución, es un instrumento jurídico que establece la estructura orgánica de la secretaria, así como las funciones y atribuciones de las unidades administrativas, facultándole la expedición de acuerdos, lineamientos, oficios y programas específicos para cada actividad y función.

En el mismo sentido tenemos los acuerdos, manuales, decretos y oficios que regulan la actividad de los funcionarios de las diversas y múltiples unidades administrativas dependientes de la secretaria de la función pública, y como ejemplo podemos citar el manual de organización general, donde se establecen las atribuciones, la estructura orgánica y organigrama, sus objetivos y funciones, además atribuciones de los delegados y comisarios públicos, de los titulares de los órganos internos de control y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades; supervisores regionales y la coordinación de visitadurías de atención ciudadana, e inconformidades.

También se instrumentaron los lineamientos y criterios técnicos y operativos del proceso de atención ciudadana en el año de 2003, que señala las formas como los órganos internos de control, deben atender las quejas, denuncias e inconformidades de la ciudadanía, en cumplimiento del artículo 8 constitucional que regula el derecho de petición; que citaremos con mayor detalle en el apartado 3 de este trabajo. Por la implementación de los lineamientos citado en el presente párrafo, que tiene por objeto servir de apoyo para las actividades relacionadas con la captación, seguimiento y conclusión de quejas y denuncias, que se reciben y atiende el área de Quejas de Petróleos Mexicanos, en conjunto se denomina “proceso de atención ciudadana”. Tal documento consta de cuatro capítulos:

Capítulo I, “aspectos generales de las quejas y denuncias y peticiones sobre trámites y servicios”

---

<sup>54</sup> <http://www.funcionpublica.gob.mx>

Capítulo II, “atención de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios”.

Capítulo III, “investigación de quejas y denuncias”.

Capítulo IV, “gestión de las peticiones sobre los trámites y servicios”

De este instrumento que data del año 2003, es por demás decir que a la fecha debería de actualizarse respecto a las exigencias en el combate frontal de la corrupción y para efecto de conseguir los resultados esperados en el manejo de recursos públicos que transparenten el actuar de los servidores públicos, y de las Instituciones, ya que sólo es una guía administrativa para la integración de los expedientes.

Así mismo, las actividades de la secretaria de la función pública,<sup>55</sup> para el periodo correspondiente de 2001-2006, en el programa sectorial denominado programa nacional de combate a la corrupción y fomento a la transparencia y el desarrollo administrativo 2001-2006, en el programa para el servicio profesional de carrera en la administración pública federal 2004-2006 y en la agenda de buen gobierno, que pondera la responsabilidad del estado de promover una administración pública accesible, moderna, eficiente, de calidad, profesional, eficaz orientada al servicio y a resultados, con ética y transparencia de su desempeño que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive la nación y se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.

Por lo que respecta al plan nacional de desarrollo de la administración del Lic. Felipe Calderón Hinojosa, se establece el programa de democracia y participación ciudadana, la coordinación y el establecimiento de mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales, además de fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública gubernamental, en el

---

<sup>55</sup><http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior/responsable/transparencia-y-rendicion-de-cuentas.html>

tema de rendición de cuentas, con el propósito de lograr un verdadero Estado democrático.

De todo lo anterior se aprecia que la dinámica social y política influye en los lineamientos y disposiciones jurídicas que rigen la vida y actuar de la Secretaría de la Función Pública, ya que emite acuerdos, manuales y reglamentos que le permiten seguir vigente y cumplir con sus objetivos, ya que nuestro País tiene bases jurídicas constitucionales y normativas con la intención de prevenir y sancionar los conflictos de intereses de los servidores públicos, así como la instrumentación de la declaración patrimonial de ingresos y bienes de servidores públicos, pero sin lugar a dudas la implementación de los mecanismos y herramientas para la investigación e integración de los expedientes de quejas y denuncias, tiene lagunas falta de una regulación jurídica completa o vacíos administrativos.

## **2.4 FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Conforme al artículo 37 de la ley orgánica de la administración pública federal, está integrado por 27 fracciones, que señalan:

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

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

*II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las*

*dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**XIV.** *Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la*

*Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;*

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

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

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

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

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

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

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

**XXI.** *Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los*

*edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;*

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

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

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

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

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

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

**XXVII.** *Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.<sup>56</sup>*

De forma muy específica podemos citar que las fracciones VIII y XII, que le dan la competencia a la Secretaría de establecer las bases y lineamientos para vigilar e inspeccionar mediante los Órganos Internos de Control, el actuar de los Organismos de la Administración Pública y en consecuencia de establecer la

---

<sup>56</sup> Ley Federal de la Administración Pública (LOAPF)

normativa y procedimientos que regulen las funciones de tales Órganos Internos de Control.

Con la última fracción del artículo transcrito, nos citan las funciones que le confiere el reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública, así como los convenios internacionales firmados por nuestro país.

Así, el multicitado jurista Daniel Márquez ha señalado la siguiente clasificación de funciones de la Secretaría de la Función Pública:

**a) De fiscalización:** *Organiza y coordina el sistema de control y evaluación gubernamentales, inspecciona el ejercicio del gasto y su congruencia con el presupuesto de egresos, vigila el cumplimiento de las formas de control y fiscalización, así como las normas de planeación, presupuesto, ingresos, financiamiento, deuda, inversión y patrimonio.*

*Inspecciona y vigila directamente, o a través de los Órganos de Control. Que las Dependencias cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneración de personal, contratación de adquisiciones, arrendamiento, servicios y ejecución de obra pública, conservación de uso, destino conservación de bienes muebles e inmueble y demás activos de la administración, además de recibir las declaraciones patrimoniales de los Servidores Públicos.*

**b) De nombramiento:** *Le permite designar a los auditores externos, delegados, comisarios en los Órganos de Gobierno y Vigilancia, además de designar remover y a los Titulares de los Órganos Internos de control, los Titulares de las Áreas de quejas, Responsabilidades y Auditoría.*

**c) De coordinación:** *Colabora con otras unidades administrativas con la finalidad de que ambas dependencias cumplan sus responsabilidades.*

**d) Justicia administrativa:** *Atienden las quejas, denuncias e inconformidades que presente los particulares con motivo de convenio y contratos que celebre con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con la salvedad de los casos en que otras leyes establezcan procedimientos diferentes.*

**e) Gestión administrativa servicio profesional de carrera:** *Le corresponde establecer normas de planeación y administración de personal. Dirigir organizar y operar el servicio profesional de carrera.*

**f) Gestión administrativa:** *En materia de patrimonio inmobiliario federal, conduce las políticas inmobiliarias de la Administración Pública Federal, expide normas técnicas y autoriza, proyecta, construye, rehabilita, conserva o administra, directamente o a través de terceros en general de los bienes inmuebles de la federación, para esta actividad se coordina con los municipios, estados o particulares.*<sup>57</sup>

Así tenemos que en el artículo 79 del reglamento interior de la secretaria<sup>58</sup> se fijan las atribuciones y facultades de los titulares de los órganos internos de control, en sus catorce fracciones, entre las cuales se encuentra recibir las denuncias, quejas, sugerencias, emitir resoluciones de los recursos de revocación, llevar los procedimientos de conciliación previstos en las leyes en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y de obra pública y servicios relacionados con la misma, coadyuvar al funcionamiento del sistema de control y evaluación gubernamental; programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones y visitas de inspección e informar de su resultado a la Secretaría, entre otras,

En dicho artículo tampoco se hace referencia de forma específica y clara de las facultades de investigación de los Órganos Internos de Control, ya que las fracciones I, V, y IX, hacen referencia de las facultades de investigación, pero en forma muy general, pero no especifica los procedimientos y carece de atribuirle el

<sup>57</sup>MARQUEZ Daniel, *Op cit.*, p 152.

<sup>58</sup> Reglamento de la Secretaría de la Función Pública.

carácter de autoridad ante terceros, lo que le limita su actuar como ente investigador de quejas y denuncias en la integración de expedientes.

Por su parte, conforme a los convenios internacionales, la Secretaría de la Función Pública debe promover los lineamientos y normas para prevenir la corrupción, además de garantizar el acceso a la información e involucrar a la organización civil en el diseño de políticas públicas, en el seguimiento de la gestión gubernamental y en particular en la lucha contra la corrupción.

También encontramos funciones de la Secretaria, reguladas y señaladas en diversas leyes como, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Publico, Ley de obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, Ley de General de Bienes Nacionales, Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, La Ley de Petróleos Mexicanos, así como decretos, acuerdos y órdenes del Presidente.

En apoyo a lo anterior, se citan los siguientes artículos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

*ARTICULO 3.- En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:*

.....

.....

*III.- La Secretaría de la Función Pública;*

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

*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*<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

En el artículo 3, se le da el carácter de autoridad, para aplicar la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, a la secretaria de la función pública, para investigar, misma tiempo facultad que atribuye a los titulares de los órganos internos de control, de auditoría, quejas y responsabilidades.

Así también, en el artículo 49, se encomienda a la secretaria emitir un código de ética de los servidores públicos de la administración pública federal, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe regir el servicio público, a efecto de construir un buen gobierno, con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad.

## **2.5 SERVIDORES PÚBLICOS, CONCEPTO, ANTECEDENTES Y FUNCIONES.**

En este tema toca adentrarse a la esencia de la función pública y por ende, de la administración Pública más allá del marco jurídico y normativo que regula ambas funciones y actividades, lo que representa el servidor público.

Por funcionario público se entiende cualquier funcionario o empleado del estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre o al servicio del estado, en todos sus niveles jerárquicos. A tales efectos, los términos "funcionarios", "servidor", "agente", "oficial" o "empleado" se consideran sinónimos.<sup>60</sup>

Así también, la carta magna define al servidor público como “a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial federal y del poder judicial del distrito federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el congreso de la unión, en la asamblea legislativa del distrito federal o en la administración

---

<sup>60</sup>Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA)

pública federal o en el distrito federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta constitución otorgue autonomía.<sup>61</sup>

En la legislación mexicana existe una selva semántica, la constitución política, hace referencia tanto a funcionario o empleado (artículos 89, 128), como servidor público (artículos 108, 109, 110 y 114), o bien simplemente el termino trabajador (artículo 123 apartado B), la ley federal de trabajadores al servicio del estado habla de trabajadores al servicio del estado, la ley federal de responsabilidades de servidores públicos, alude al termino de servidor público, y la jurisprudencia hace referencia tanto a trabajadores al servicio del estado, como servidor público, por lo tanto y para efectos de este trabajo emplearemos el de servidor público.

Aunado a que las personas encargadas de realizar los fines del Estado pueden observarse desde diferentes puntos de vista, hacemos alusión al siguiente criterio jurisprudencial:

**SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Agosto de 1999 Página: 799 Tesis: IV.1o.A.T.16 A Tesis Aislada Materia(s): Administrativa PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO**

*El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos*

---

<sup>61</sup>CPEUM Artículo 108.

*que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.).*<sup>62</sup>

La ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos tiene como base constitucional el título cuarto de los artículos 108 y 114, en los cuales establecen los lineamientos para que los servidores públicos se conduzcan con responsabilidad al desempeñar su función al realizarla con honradez, lealtad, imparcialidad económica y eficacia, y define también las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades y procedimientos administrativos para prevenirlo y corregirlo.

Los funcionarios públicos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, porque manejan recursos públicos, en ello estriba el principio fundamental del “servidor público”: *en un auténtico compromiso con el pueblo, con los ciudadanos que a fin de cuentas son los que eligen a sus representantes en una democracia, convirtiéndose en mandatarios de la voluntad popular; ese compromiso trasciende a la lealtad y al compromiso con el gobierno al que se sirve con la administración pública.*<sup>63</sup>

Siguiendo al jurista Miguel Acosta Romero, podemos decir que el origen del servidor 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, y en el decreto de 16 Fruclidor año III, que prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de los*

---

<sup>62</sup>,Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta X, Agosto de 1999 Página: 799 Tesis: IV.1o.A.T.16 A Tesis Aislada Materia(s): Administrativa Registro No. 193487, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL).

<sup>63</sup> ANZUREZ Martínez, Luis Miguel, *Op cit.*, p58.

*litigios administrativos. Esta prohibición, afirma De Corail, hecha a los tribunales civiles, de conocer de los asuntos de la administración, condujo admitir la existencia de una jurisdicción destinada a juzgar las diferencias administrativas”<sup>64</sup>*

Podemos deducir que 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.

México dio un gran paso con la reforma que en diciembre de 1982, se realizó al título cuarto de la constitución, al fijar las bases legales para la regulación de la relación de servicios entre el Estado y sus trabajadores, con un enfoque diferente al del derecho laboral y laboral burocrático, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión establecido a favor del Estado.

Las funciones del Servidor Público se encuentran en el artículo 8 de la ley federal de responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y dependerá de su cargo las siguientes obligaciones:

***Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:***

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

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

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

---

<sup>64</sup> ACOSTA Romero, Miguel, *Op cit.*, p. 500.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio,*

*provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;*

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

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

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

*Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico debe ser comunicado a la Secretaría de la Función Pública, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.<sup>65</sup>*

Además de prestar la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen en los términos del artículo 128 de la Carta magna, evitará la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros, asistir a instituto de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

Dichos deberes que se encuentran enunciados en la propia Constitución, en las leyes que regulan el ejercicio de la porción de servicio que les toca prestar y en los reglamentos dictados en su consecuencia. Deberes que muchas veces son

---

<sup>65</sup>Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

ignorados por estos sujetos incumpliendo su función básica o se extralimitan en el ejercicio de los mismos.

## **2.6 FUNDAMENTO LEGAL Y REGULACIÓN DE LA CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

La conducta, obligaciones y responsabilidades de los servidores público tiene como primer fundamento el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado título cuarto de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del estado<sup>66</sup> en sus artículos 108 al 114, nuestra ley fundamental dejó de lado la diferenciación que existía anteriormente entre los altos funcionarios y los empleados públicos, denominados indistintamente, a ambos en la actualidad como servidores públicos, por participar en el ejercicio de la función pública y sujetándolos a un régimen especial para efecto de las responsabilidades, dividiéndolo en la actualidad en sujetos al juicio político y los sujetos al procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades, siguiendo las ideas de Humberto Delgadillo, con la denominación de servidor público “se incluye a todos los trabajadores del estado, por la idea de servicio que debe imperar en ellos, no por la dependencia o entidad en la que trabajan,”<sup>67</sup>

De igual forma en el artículo 113 de la Constitución señala que las leyes sobre responsabilidades administrativas determinaran sus obligaciones

Ahora bien, la conducta y las obligaciones de los servidores públicos, dependiendo de la función que desempeñen, están sujetas a lo que establece el artículo 8 de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos citado anteriormente, cuyo incumplimiento a sus funciones genera responsabilidad ante la sociedad, susceptible de sancionarse.

En la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se contemplan las "responsabilidades administrativas", en donde se señalan los sujetos y obligaciones del servidor público, como se estableció en el artículo

---

<sup>66</sup>Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 junio de 2002.

<sup>67</sup>DELGADILLO, Gutiérrez, Humberto *Op cit.*, México, p 80

anteriormente citado, mismo que nos dice que todo servidor público deberá de sujetarse a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y que al hacerlo con ello los salvaguarda, para el fiel desempeño de su cargo o comisión y lo que repercutirá en beneficio de los ciudadanos que soliciten su intervención como servidor público. También en dicho artículo se señalan una serie de obligaciones para el servidor público, y en caso de no cumplirse así también podrá hacerse acreedor a sanciones administrativas según sea el caso.

En el artículo 8 ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, compuesto por 24 fracciones, se establece el código de conducta que se debe de seguir en el servicio público, ya que señala una serie de obligaciones de todo empleado o funcionario público, y en las que están contenidos los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia establecidos en el artículo 113 Constitucional, pudiendo encontrarse tutelados en alguna de las fracciones, dos o más de los mencionados principios.

Así mismo, es importante señalar que el incumplimiento de una o varias de las fracciones del artículo 8 de la Ley de Responsabilidades, dará lugar a la instauración del procedimiento administrativo disciplinario.

La conducta y actuar de los servidores públicos se encuentran sujetos a todas las disposiciones que regulen la actividad que le corresponda al órgano, institución, departamento o unidad administrativa a la que se pertenezcan, esto es, que los funcionarios de la administración pública se regirán de acuerdo con la normatividad particular de cada materia, pero los incumplimientos a dichas legislaciones siempre se ceñirán a las disposiciones constitucionales y la de la Ley responsabilidades, así por ejemplo, en materia de obras públicas se invocaría la siguiente tesis:

**Registro No. 178971, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Marzo de 2005, Página: 216, Tesis: 1a. VIII/2005, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Administrativa OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS. LOS ARTÍCULOS 77 Y 78 DE LA LEY RELATIVA, QUE FACULTAN A LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO ACTUALMENTE SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, PARA IMPONER SANCIONES A PARTICULARES, SON CONSTITUCIONALES.**

*“... procurando que en las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestaciones de servicios o contratación de obra pública, el Estado asegure las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias. Para dar cumplimiento al precepto constitucional referido, -artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- es necesario que el legislador emita las leyes respectivas, a través de las cuales se implementen de manera concreta todos los procedimientos que garanticen los principios que deben regir a los contratos de obras públicas y servicios relacionados con éstas, a fin de cumplir con el objetivo constitucional que en el Estado deben prevalecer las mejores condiciones de contratación. Por tanto, debe estimarse que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, fueron elaboradas con la finalidad de desarrollar y hacer efectivo el contenido del 134 constitucional, ya que la primera de ellas tiende a organizar la administración pública federal de manera general, mediante la creación y determinación de algunas funciones de los órganos públicos, mientras que la segunda de manera específica reglamenta todo lo relativo a la contratación y ejecución de obras públicas. Luego es claro que el legislador a fin de cumplir con aquel principio, está facultado para establecer normas que sancionen a los particulares que pudieran ocasionar el incumplimiento de la Ley Fundamental por intereses meramente económicos, pues dicha facultad sancionadora surge para la administración pública cuando el particular incumple con las obligaciones derivadas del contrato, ya que ello pone en peligro que se cumpla con el fin de lograr las mejores condiciones para el Estado...”<sup>68</sup>*

---

<sup>68</sup> Registro No. 178971, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Marzo de 2005, Página: 216, Tesis: 1a. VIII/2005,

### CAPITULO 3. “ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL”.

#### 3.1 ANTECEDENTES DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL.

El control es la función administrativa por medio de la cual se evalúa el rendimiento de las actividades; para el jurista Acosta Romero, el control es “la fase de la administración pública por medio de la cual se establecen mecanismos para revisar el eficaz y eficiente funcionamiento de la planeación, la organización y la ejecución.”<sup>69</sup>

Por su parte el glosario de términos señala que el control es un “*instrumento preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o Entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones ineficientes e incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que rige y las estrategias, políticas, objetivos metas y asignaciones de recursos.*”<sup>70</sup>

Podemos encontrar controles horizontales y controles verticales<sup>71</sup>, los primeros que operan en el cuadro del aparato estatal, su objetivo es limitar y vigilar el funcionamiento de los detenedores del poder que cooperan en la gestión estatal.

Entre los controles verticales podemos citar federalismo, la división de poderes y el pluralismo.

Podemos identificar siguiendo al jurista, la siguiente clasificación controles legislativos, judiciales o jurisdiccionales y administrativos<sup>72</sup>

El control legislativo a través de la emisión de normas de carácter imperativo, general y abstracto “*tiene como propósito fundamental incidir en la ejecución de*

---

<sup>69</sup>ACOSTA Romero, Miguel, *Op cit.*, nota 15, p. 515

<sup>70</sup>Glosario de Términos para el Proceso de Planeación, Programación, Presupuestario y evaluación en la Administración Pública, Federalismo Hacendario, Gasto, Indetec, México, 2005, p.37.

<sup>71</sup>LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1976 p 232.

<sup>72</sup>MÁRQUEZ, Daniel, *Op cit.*, p 190.

*los planes y programas, hacer más transparente el uso y destino de los fondos públicos y generar criterios de conducta en el servicio público.”<sup>73</sup>*

Por lo que respecta al control jurisdiccional, los tribunales judiciales y en general los Órganos que se encuentran dotados de facultades jurisdiccionales que puedan aplicar el derecho en el caso concreto a efecto de resolver controversias entre las partes emitiendo una resolución o sentencia.

El control administrativo consiste en el uso de medios jurídicos para anular, rectificar, o sancionar la gestión pública ilegal o ineficaz, a través de “medios técnicos denominados procedimientos administrativos que constituyen controles administrativos, auditorías y procesos para determinar la legalidad de los actos de las autoridades administrativas.

De lo anterior podemos desprender que cada órgano interno de control, se refiere como una unidad administrativa que se encargara de procurar la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios, en la obtención y uso de los recursos materiales y físicos e intelectuales del servicio que se presta, además de ser preventivo y correctivo de conductas ilícitas y antijurídicas.

Ahora bien, como ya se han señalado diversos antecedentes nos enfocaremos en lo tendiente al control administrativo de nuestra contemporaneidad.

En el año de 1982 el presidente de la república Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, emitió un decreto de reforma a la ley orgánica de la administración pública federal, por medio del cual se creó la secretaría de la contraloría general. Una de las preocupaciones fundamentales de este sexenio, fue el problema de la moralidad en el desempeño de la función pública y el restablecimiento de la confianza de la sociedad en las instituciones públicas.

Entre las funciones de esta secretaria se encuentran las de organización, coordinación, control y evaluación del funcionamiento de la administración pública

---

<sup>73</sup>VALADEZ, Diego, *Servicio Público*, INAP, México, 2000, p 26.

federal, así como la de inspección y auditoría del ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos.

Para 1988, se realizaron nuevas reformas a la ley orgánica de la administración pública federal,<sup>74</sup> para eliminar la secretaría de programación y presupuesto, cuyas funciones relativas a la planeación y programación del presupuesto público serían absorbidas por la secretaría de hacienda y crédito público, la que conservaría las tareas de administrar, controlar e inspeccionar la hacienda pública federal, así como de dirigir la política monetaria y crediticia, manejar la deuda pública y todas aquellas operaciones relacionadas con el sistema bancario.

En relación con el sector paraestatal, sufrió diversas modificaciones, se redujo a su mínima expresión y el producto de las ventas realizadas fue supuestamente destinado a programas sociales.<sup>75</sup>

Por otro lado, al inicio de la gestión del Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, entraron en vigor nuevas modificaciones a la ley orgánica de la administración pública federal, que entre otras, la secretaría de la contraloría general de la federación pasa a ser de contraloría y desarrollo administrativo, con la finalidad de organizar y coordinar a los órganos de la administración, con el objeto de que los recursos sean aprovechados y utilizados con criterios que permitan promover la descentralización, la desconcentración y la simplificación administrativa.

Otra atribución relevante de esta secretaría es autorizar conjuntamente con la secretaría de hacienda y crédito público, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de toda la administración pública federal.

Con el objeto de lograr una administración pública sana y confiable, en el año de 2002 se expide la ley federal de responsabilidades administrativas de los

---

<sup>74</sup>DÖRING, Erika, Hernández, Carmen Evelia La Administración Pública de nuestros días. pasado y presente de la estructura administrativa del Poder Federal, Gestión y Estrategia, Edición internet.

<sup>75</sup>Programas como *Solidaridad*.

servidores públicos<sup>76</sup> en el año 2003, se publicó la ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal; además de las reformas a la ley orgánica de la administración pública federal, mediante las cuales la secretaria de contraloría y desarrollo administrativo desaparece y se atribuye de nuevas facultades a la nueva secretaria de la función pública.

Entre las reformas a la ley orgánica de la administración pública federal, establece el ámbito de competencia de los órganos internos de control donde se les faculta para *dictar* las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos y de revisión a las resoluciones de inconformidades.<sup>77</sup>

En lo referente al órgano interno de control de petróleos mexicanos, por decreto publicado en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1952 el Ejecutivo Federal reformó los artículos 4°, 5° y 6° del decreto que creó Petróleos Mexicanos; estas reformas dieron origen a la subdirección de finanzas con facultades designadas por el consejo de administración y el director general.

En abril de 1978, el órgano interno de control, integrado por el departamento central de presupuestos, la contaduría general y la auditoría general, con oficio del director general, dejó de pertenecer a la subdirección de finanzas, para ser adscrita a la dirección general del organismo.

En abril de 1992, la coordinación ejecutiva de contraloría se desincorporó de la subdirección de finanzas, para dar origen a la subdirección de control; esta situación marcó la separación e independencia de las funciones de control de las financieras, dando mayor congruencia e integridad a las de control y cumplimiento de las disposiciones que en materia emitió la entonces secretaria de la contraloría general de la federación (SECOGEF). En concordancia con las actividades de modernización del gobierno federal y específicamente con el sector energético, en el diario oficial del 16 de julio de 1992, se publicó la ley orgánica de petróleos mexicanos y organismos subsidiarios.

---

<sup>76</sup>Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación 13 de marzo de 2002.

<sup>77</sup> Reformas del artículo 47 fracción III numeral y 54 LOAPF

La decisión de modernizar la empresa mediante su redimensionamiento y a través de la integración de líneas de negocio con autonomía para el manejo de sus recursos, 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.

### **3.2 FUNCIONES Y FACULTADES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL**

Conforme al artículo 5 de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por contraloría interna debemos entender a los órganos internos de control de cada dependencia y entidades de la administración pública, así como de la procuraduría general de la república.

Podemos citar los siguientes ejemplos de órganos de control en las siguientes dependencias:

- Banco Nacional de Comercio SNC
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Instituto Para la Protección del Ahorro Bancario
- Petróleos Mexicanos
- PEMEX gas y petroquímica básica

Cuyas funciones de vigilancia y comprobación deben ejercerse con objetividad, imparcialidad e independencia, en consecuencia son órganos de apoyo adscritos directamente a la dependencia o entidad, induciendo de esta manera su autonomía. Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente 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 FUNDAMENTACIÓN DE SU COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE LABORAN EN ESAS ENTIDADES, NO REQUIERE LA CITA DE LAS NORMAS QUE LOS VINCULEN CON ÉSTAS.

*Conforme a los artículos 37, fracciones XII y XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2, apartado C, y 64, fracción I, punto 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, vigente hasta el 27 de mayo de 2005; 3, apartado D, 63 y 67, fracción I, puntos 1 y 7, del Reglamento Interior de la indicada Secretaría vigente a partir del 28 de mayo de 2005; y 62, fracción I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, quien establecerá los lineamientos conforme a los que dichos órganos desarrollarán sus funciones, los cuales podrán recibir quejas, investigar y, en su caso, por conducto del titular del Órgano Interno de Control o del Área de Responsabilidades, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e imponer las sanciones aplicables en los términos previstos en la Ley de la materia, así como dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos de la entidad respecto de las sanciones administrativas impuestas. En ese tenor, los titulares de los Órganos Internos de Control cuentan con existencia legal y facultades para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos que laboran en la entidad a la que fueron asignados e imponer las sanciones correspondientes, consecuentemente, la fundamentación de su competencia para llevar a cabo los actos precisados no requiere la cita de las normas que los vinculen con las entidades a las que están asignados.<sup>78</sup>*

Conforme al artículo 79 del reglamento interior de la secretaria de la función pública, señala las facultades que tendrán los órganos internos de control, de cada una de sus dependencias o entidades administrativas, las cuales se transcriben a continuación:

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

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

<sup>78</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVIII, Septiembre de 2008, Registro No. 168753, Novena Época, Página: 263, Tesis: 2a./J. 135/2008, Jurisprudencia

*condiciones de promover el cobro de las sanciones económicas que se lleguen a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;*

*II. Recibir las quejas, sugerencias, reconocimientos y solicitudes sobre los trámites y servicios federales que presente la ciudadanía, turnarlos para su atención a la autoridad competente y darles seguimiento hasta su conclusión, así como recomendar cuando así proceda, la implementación de mejoras en las dependencias, las entidades o la Procuraduría;*

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

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

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

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

*VII. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario, así como expedir las*

*copias certificadas de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;*

**VIII.** *Coadyuvar al funcionamiento del sistema de control y evaluación gubernamental; vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, y aquellas que en la materia expidan las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como analizar y proponer con un enfoque preventivo, las normas, lineamientos, mecanismos y acciones para fortalecer el control interno de las instituciones en las que se encuentren designados;*

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

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

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

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

**XII.** *Requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o la Procuraduría la información necesaria para cumplir con sus*

*atribuciones y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias;*

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

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

Lo anterior en relación con el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos de forma genérica, refiriéndose al acceso para que el público en general pueda tener el acceso y facilidades de presentar una queja o denuncia, las cuales deberán contener datos indicios o evidencias sobre la probable responsabilidad de un servidor público, que conforme a este precepto deberán ser atendidas con eficiencia.

***ARTICULO 10.-** En las Dependencias y Entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.*

*Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.*

*La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.*

### **3.3 ÁREA DE QUEJAS DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL “FUNCIONES Y FACULTADES”**

El área de quejas es una autoridad administrativa facultada para recibir, atender e investigar las quejas o denuncias, solicitudes y sugerencias, relacionadas con la actuación de los servidores públicos de la dependencia o unidad administrativa específica.

Tiene su fundamento en el artículo 80 fracción III del Reglamento de la Secretaría de la Función Pública, los cuales en materia de investigación resultan facultades de los órganos internos de control, demasiado genéricas. Que a continuación se citan:

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

realice con motivo del incumplimiento de los servidores públicos a las obligaciones a que se refiere el ordenamiento legal en materia de responsabilidades;

**5.** Dictar los acuerdos que correspondan en los procedimientos de investigación que realice, incluidos los de archivo por falta de elementos cuando así proceda, y de remisión al área de responsabilidades;

**6.** Promover la implementación y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y servicios en las dependencias, las entidades y la procuraduría, conforme a la metodología que al efecto se emita;

**7.** Asesorar, gestionar, promover y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y recomendar a las dependencias, las entidades o la procuraduría la implementación de mejoras cuando así proceda;

**8.** Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como respecto de la obra pública que lleven a cabo las dependencias, las entidades o la procuraduría, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda;

**9.** Supervisar los mecanismos e instancias de atención y participación ciudadana y de aseguramiento de la calidad en trámites y servicios que brindan las Dependencias, las Entidades, o la Procuraduría conforme a la política que emita la Secretaría;

**10.** Auxiliar al Titular del Órgano Interno de Control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;

- 11.** Determinar la procedencia de las inconformidades que se presenten en contra de los actos relacionados con la operación del servicio profesional de carrera y sustanciar su desahogo, conforme a las disposiciones que resulten aplicables;
- 12.** Realizar la valoración de la determinación preliminar que formulen las Dependencias sobre el incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones de los servidores públicos de carrera, en términos de la ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal y su reglamento;
- 13.** Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y
- 14.** Las demás que les atribuyan expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

Por lo tanto, una vez que se recibe una queja o denuncia, inicia la integración del expediente, con las investigaciones conducentes, como recabar la información que permita saber si el servidor público denunciado, actuó con apego a derecho o si es probable responsable de alguna irregularidad administrativa, que acredite incumplimiento a lo establecido en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en cuyo caso se turna al Área de Responsabilidades del mismo Órgano Interno de Control.

La queja es el acto jurídico primario mediante el cual se manifiesta la voluntad de una persona, que debe estar fundada por elementos o indicios que permitan a la autoridad llevar a cabo las investigaciones necesarias, debiendo expresar circunstancias de tiempo modo y lugar de la ejecución de los hechos que se presumen irregulares.

Bajo este precepto legal, tenemos que el Área de Quejas del Órgano Interno de Control, en la integración de expedientes de quejas y denuncias, recurre a realizar una serie de actos jurídicos fundamentados en la ley como se indica a continuación:

1. Acuerdos de inició: Se utilizan para dar inició a la integración de un expediente de Quejas y denuncias, que justifica la admisión del asunto, y se acuerdan las actividades a realizar en las investigaciones del caso.

Fundamento legal para notificaciones de inicio y conclusión:

*.....de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108, 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, fracción I, 16, 18, 26 y 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 62, fracciones I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 1, fracciones I, II, IV; 2, 3 fracción III, 4, 10, 20 y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 3, literal D, 80, fracción III, numerales 1, 2, 3 y 4, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.*

2. Acuerdo de incompetencia e improcedencia: Se elabora porque el Área de Quejas de Petróleos Mexicanos, que recibió el asunto al analizarlo, se pronuncia como incompetente, ya sea, porque corresponde conocer del asunto a otra Área de Quejas de otro Órgano Interno de Control de la Administración Pública Federal, en su caso, porque los hechos denunciados corresponden atenderlos a un Departamento Administrativo de la misma Entidad u otra Institución.

Fundamento legal para notificaciones de inicio y conclusión:

*.....de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108, 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, fracción I, 16, 18, 26 y 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 62, fracciones I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 1, fracciones I, II, IV; 2, 3 fracción III, 4, 10, 20 y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 3, literal D, 80, fracción III, numerales 1, 2, 3 y 4, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.*

3. Etapa de integración del expediente, donde el titular del área de Quejas deberá realizar las investigaciones que juzgue pertinentes, a efecto de acreditar alguna infracción del artículo 8 de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Para acopio o solicitud de información se utilizan los siguientes fundamentos

*.....de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108, 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, fracción I, 16, 18, 26 y 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 62, fracciones I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 1, fracciones I, II, IV; 2, 3 fracción III, 4, 8 fracción XVI, 10, 20 y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 3, literal D, 80, fracción III, numerales 1, 2, 4 y 10 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.*

Fundamento legal para citatorios:

*.....de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108, 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, fracción I, 16, 18, 26 y 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 62, fracciones I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 1, fracciones I, II, IV; 2, 3 fracción III, 4, 10, 20 y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 3, literal D, 80, fracción III, numerales 2, 3, 4 y 10 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.*

Fundamento legal para acuerdos de recepción de documentos, información y glosa al expediente:

*.....de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108, 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, fracción I, 16, 18, 26 y 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 62, fracciones I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 1, fracciones I, II, IV; 2, 3 fracción III, 4, 10, 20 y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 3, literal D, 80, fracción III, numerales 2, 4 y 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.....*

4. Acuerdo de presunta responsabilidad: Se realiza cuando al termino del análisis del expediente de quejas o denuncias, se encontraron elementos suficientes para determinar y acreditar la presunta responsabilidad administrativa de un servidor público de Petróleos Mexicanos, que incurrió en una conducta susceptible de ser sometida a procedimiento disciplinario de sanción por haber incurrido en algún supuesto que establece el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con el siguiente fundamento:

*.....de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108, 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, fracción I, 16, 18, 26 y 37 fracciones XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 62, fracción I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 1, fracciones I, II, IV; 2, 3 fracción III, 4, 10, 20 y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 3, literal D, 80, fracción III, numerales 1, 2, 4, y 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.....*

Lo anterior, la debida motivación de cada caso que atiende el área de quejas del órgano interno de control en petróleos mexicanos, en apego del artículo 20 de la ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos invoca:

**ARTICULO 20.-** *Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.*

*La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca.*

### 3.4 CONCEPTO DE INVESTIGACIÓN

Ahora bien, una de las actividades o facultades del área de quejas, es la investigación de quejas y denuncias, en atención del artículo 80 numeral III, del reglamento interior de la secretaría de la función pública, por lo que el diccionario de la real academia de la lengua, nos dice que es la *1. f. Acción y efecto de investigar, por investigar señala: 1.tr. Realizar actividades intelectuales y experimentales de modo sistemático con el propósito de aumentar los conocimientos sobre una determinada materia, 2.tr. Aclarar la conducta de ciertas personas sospechosas de actuar ilegalmente.*

Por su parte el insigne Tamayo y Tamayo, nos dice que *“investigación es un proceso formal y sistemático de pensar que emplea instrumentos y procedimientos especiales con miras a la resolución de problemas, a la búsqueda de respuestas en torno a una situación, o a la adquisición de nuevos conocimientos.”*<sup>79</sup>

La doctrina parece no ponerse de acuerdo en los tipos de investigación que existen, así hay quienes nos dicen que existen tres tipos: *“la investigación histórica, la investigación experimental y la investigación descriptiva”*<sup>80</sup> o bien, aquellos que toman el lugar y los recursos empleados para clasificar el tipo de investigación, *“la investigación documental, experimental y mixta;”*<sup>81</sup> también

<sup>79</sup>TAMAYO, Tamayo, Mario, El proceso de la investigación científica, 3a ed., Limusa, México, 1998, p. 129\*.

<sup>80</sup> <http://tgrajales.net/investipos.pdf>

<sup>81</sup>BORGES, Jorge Luis, Diccionario Enciclopédico, México, Grijalbo, tomo IV, 1999, p 235.

podemos tomar en cuenta, el ámbito del quehacer humano en la cual se desarrolla, esto es entre la ciencias y sociales y la ciencias exactas

En el campo del derecho, tenemos que la investigación del derecho, "[...] es el estudio original y sistemático de los fenómenos normativos para construir conceptos, principios e instituciones, que sirvan de base a la solución de los problemas jurídicos que aun no son resueltos."<sup>82</sup>

De lo anterior, desprendemos que la investigación jurídica se realiza primordialmente en el campo de la doctrina, sin embargo, no se reduce a ese terreno pues tiene injerencia en el trabajo del juez para determinar cuál es la solución jurídica de las causas ante él sometidas; o bien del órgano administrativo encargado de sancionar alguna irregularidad; en el trabajo del profesor universitario, así como en el trabajo del abogado litigante al estudiar cual es la mejor defensa de su cliente; en conclusión, en toda la realidad jurídica.

Como la realidad es tan variable y mutable, al igual que el derecho es multidisciplinario, la investigación jurídica y la investigación en general, no acepta un sólo método para su desarrollo, los investigadores se auxilian de diferentes instrumentos y técnicas metodológicas,<sup>83</sup> en las que se encuentran los siguientes:

**Método dogmático y formalista:** Estudia la ciencia como un ente ajeno a la realidad social, evalúa la estructura de las instituciones con base en las fuentes formales y ningún aspecto sociológico, el elemento toral de su investigación se encuentra en los textos. Para ejemplificar lo anterior en el campo del derecho se suele decir: Que se estudia el derecho que es y no el que debe ser.

Podemos indicar que en los estudios de naturaleza jurídica en nuestro país, han tenido predominio las de carácter dogmático y documental orientándose a "[...] estudiar el deber ser, es decir, la norma jurídica escrita, aislándola de su contexto sociológico, comparativo, e ínter, trans y multidisciplinario".<sup>84</sup>

<sup>82</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, *Op. Cit.*, p. 1814.

<sup>83</sup> WITKER. Jorge y Jorge Larios, *Op. Cit.*, p. 193.

<sup>84</sup> LÓPEZ Ruiz, Miguel, *La Investigación Jurídica en México, UNAM-IIJ, México, 2000, p. 247.*

Podemos además establecer dos grandes clases de métodos de investigación: los métodos lógicos y los empíricos. Los primeros son todos aquellos que se basan en la utilización del pensamiento en sus funciones de deducción, análisis y síntesis, mientras que los métodos empíricos, se aproximan al conocimiento del objeto mediante su conocimiento directo y el uso de la experiencia, entre ellos encontramos la observación y la experimentación.

**Método lógico deductivo:** Mediante ella se aplican los principios descubiertos a casos particulares, a partir de un enlace de juicios. El papel de la deducción en la investigación es doble:

a. Primero consiste en encontrar principios desconocidos, a partir de los conocidos. Una ley o principio puede reducirse a otra más general que la incluya. Si un cuerpo cae decimos que pesa, porque es un caso particular de la gravitación.

b. También sirve para descubrir consecuencias desconocidas, de principios conocidos. Si sabemos que la fórmula de la velocidad es  $v=e/t$ , podremos calcular la velocidad de un avión. La matemática es la ciencia deductiva por excelencia; parte de axiomas y definiciones.

**Método lógico inductivo:** Es el razonamiento que partiendo de casos particulares, se eleva a conocimientos generales. Este método permite la formación de hipótesis, investigación de leyes científicas, y las demostraciones. La inducción puede ser completa o incompleta.

**Método lógico:** Consiste en inferir de la semejanza de algunas características entre dos objetos, la probabilidad de que las características restantes sean también semejantes. Los razonamientos analógicos no son siempre válidos.

**El método histórico:** Está vinculado al conocimiento de las distintas etapas de los objetos en su sucesión cronológica, para conocer la evolución y desarrollo del objeto o fenómeno de investigación se hace necesario revelar su historia, las

etapas principales de su desenvolvimiento y las conexiones históricas fundamentales.

**Método sintético:** Es un proceso mediante el cual se relacionan hechos aparentemente aislados y se formula una teoría que unifica los diversos elementos. Consiste en la reunión racional de varios elementos dispersos en una nueva totalidad, este se presenta más en el planteamiento de la hipótesis. El investigador sintetiza las superaciones en la imaginación para establecer una explicación tentativa que someterá a prueba.

**Método analítico:** En este método de investigación se distinguen los elementos de un fenómeno y se procede a revisar ordenadamente cada uno de ellos por separado. Comúnmente es utilizado por la física, la química y la biología a partir de la experimentación y el análisis de gran número de casos se establecen leyes universales. Consiste en la extracción de las partes de un todo, con el objeto de estudiarlas y examinarlas por separado, para ver, por ejemplo las relaciones entre las mismas.

Todo lo anterior respecto de la teoría, como ya se mencionó, se utiliza tanto por el juez, el investigador jurídico, el litigante, el estudiante de derecho y en general por cualquier persona encargada de aplicar, crear y conocer el derecho.

En la especie, las normas de carácter administrativo no se detiene a explicar que clase, tipo o método que debe seguir en las áreas de quejas, es decir, en que en teoría el servidor público encargado de esclarecer los hechos ante él presentados, puede elegir cualquier método de investigación para conocer la realidad, sin embargo, el problema radica en no vulnerar la esfera jurídica del servidor público del cual se presenta la queja, o bien, no lograr el verdadero conocimiento de los hechos toda vez que no cuentan con las facultades ni atribuciones necesarias y suficientes, pues su calidad de autoridad sólo es en el Organismo en el que se encuentra y en los servidores públicos que la conforman como parte de la Administración Pública.

Toda investigación administrativa deberá atender los principios de oportunidad, celeridad, transparencia, inmediatez, eficacia y eficiencia. Así pues, se tendrá como resultado de toda investigación, un acuerdo de archivo por falta de elementos o remisión del expediente del Área de Responsabilidades; esto es, que de la investigación no se obtuvieron suficientes elementos para concluir la presunta responsabilidad del servidor público, o bien, si determina que existen elementos para concluir la presunta responsabilidad del servidor público por el incumplimiento a sus obligaciones, por alguna omisión o infracción a la Ley de Responsabilidades en su artículo 8..

### **3.5 FUNDAMENTOS LEGALES QUE CONFIEREN LAS FACULTADES DE INVESTIGACIÓN AL ÁREA DE QUEJAS EN PETRÓLEOS MEXICANOS.**

Si bien es cierto, a lo largo de este capítulo hemos encontrado en más de una ocasión que el área de quejas tiene la facultad de investigar para esclarecer los hechos de una probable irregularidad administrativa en las actividades y funciones de los servidores públicos en su centro de trabajo, también lo es que dichas facultades resultan insuficientes y poco claras.

Para entender lo anterior, señalaremos los fundamentos que regulan la recepción y atención de quejas y denuncias, iniciando con los preceptos constitucionales y demás leyes que regulan a la secretaria de la función pública y a los órganos Internos de Control, como el 8, de forma ontológica, los artículos 109 y 113 constitucionales, artículo 57 de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, artículo 37, fracción XVII de la ley orgánica de la administración pública, artículo 62 fracción i de la ley federal de las entidades paraestatales y artículo 79 del reglamento de la secretaria de la función pública, los cuales señalan lo siguiente.

*Artículo 8o.- Los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.*

En cumplimiento a lo anterior, la Secretaria de la Función Pública, a través de sus unidades administrativas en el ámbito de su competencia, vigilara la atención de todas aquellas peticiones que presenten los particulares y los servidores públicos.

*Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

*I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.*

*No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.*

*II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y*

*III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.*

*Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.*

*Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.*

*Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.*

*Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran 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.*

(...)

Los anteriores preceptos, señalan las disposiciones legales, que establecen los supuestos regulares de la conducta de los servidores públicos así como la imposición de sanciones por incumplimiento al marco normativo aplicable.

Por su parte de forma genérica, la ley orgánica de la administración pública federal, le confiere a la secretaria de la función pública, la obligación de conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, aplicando las sanciones correspondientes en términos de ley. El artículo 37 que a la letra dice.

**Artículo 37 fracción XVII**

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

El artículo 62 fracción I de la ley federal de las entidades paraestatales, establece:

**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. (...)*

De esta fracción del artículo 62 de la ley federal de entidades paraestatales, es importante destacar, que se faculta a los órganos interno de control para recibir quejas, e investigar por conducto del titular del órgano interno de control o por

conducto del titular de responsabilidades, observando que no hace referencia a las facultades de investigación del área de quejas.

El artículo 79 del reglamento de la secretaría que ya sea tratado. conforme al cual los órganos internos de control desarrollen sus procedimientos en esta materia que permitan dar agilidad, uniformidad y congruencia a las investigaciones, como soporte para la determinación de presuntas responsabilidades administrativas y en su caso, el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, que en la práctica resulta muy complejo, dado que el área de quejas a la que se le dio dicha facultad carece de un marco normativo que regule todo el proceso de investigación en la integración de expedientes de quejas y denuncias careciendo de facultades amplias.

Así la secretaría de la función pública, emitió los “lineamientos y criterios técnicos y operativos”, en materia de atención de quejas y denuncias que presenta la ciudadanía, que de forma textual señalan:

*En la etapa de investigación, se deberá admitir cualquier medio de convicción conducente al esclarecimiento de los hechos, siempre y cuando no contravenga la ley, la moral o las buenas costumbres. Toda vez que las actuaciones que desarrolla el órgano interno de control en la etapa de investigación son de carácter interno y versan exclusivamente sobre los hechos denunciados, no se expedirán copias del expediente.<sup>85</sup>*

Al respecto, señala que “en la etapa de investigación, se deberá admitir cualquier medio de convicción conducente al esclarecimiento de los hechos, siempre y cuando no contravenga la ley, la moral o las buenas costumbres.” En consecuencia, el quejoso o denunciante o bien, el área de quejas, por conducto del titular, tiene la facultad de allegarse de cualquier medio de prueba, sin embargo, no señala la forma y términos en que deba hacerlo, además su fundamento para investigar está limitado sólo a servidores públicos de la entidad y sólo en materia administrativa, además las actuaciones que desarrolla el órgano interno de control en la etapa de investigación son de carácter interno y versan exclusivamente sobre los hechos denunciados.

---

<sup>85</sup>Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos p 41

Así mismo, las disposiciones legales que se contemplan en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Petróleos Mexicanos, sobre las funciones del Área de Quejas del Órgano Interno de Control, en Petróleos Mexicanos, son limitativas porque establecen:.

### **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en sus artículos**

**Artículo 57.** *La Secretaría de la Función Pública, en el ejercicio de sus facultades, podrá verificar, en cualquier tiempo, que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se realicen conforme a lo establecido en esta Ley o en otras disposiciones aplicables.*

*La Secretaría de Economía, atento a sus facultades y atribuciones podrá verificar que los bienes cumplan con los requisitos relativos al grado de contenido nacional o a las reglas de origen o mercado y, en caso de que éstos no cumplan con dichos requisitos, informará a la Secretaría de la Función Pública.*

*La Secretaría de la Función Pública podrá realizar las visitas e inspecciones que estime pertinentes a las dependencias y entidades que realicen adquisiciones, arrendamientos y servicios, e igualmente podrá solicitar a los servidores públicos y a los proveedores que participen en ellas todos los datos e informes relacionados con los actos de que se trate.*

**Artículo 58.-** *La Secretaría de la Función Pública podrá verificar la calidad de los bienes muebles a través de la propia dependencia o entidad de que se trate, o mediante las personas acreditadas en los términos que establece la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.*

*El resultado de las comprobaciones se hará constar en un dictamen que será firmado por quien haya hecho la comprobación, así como por el proveedor y el representante de la dependencia o entidad respectiva, si hubieren intervenido. La falta de firma del proveedor no invalidará dicho dictamen.*

**Artículo 59.** *Los licitantes o proveedores que infrinjan las disposiciones de esta Ley, serán sancionados por la Secretaría de la Función Pública con multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en la fecha de la infracción.*

*Cuando los licitantes, injustificadamente y por causas imputables a los mismos, no formalicen contratos cuyo monto no exceda de cincuenta veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, serán sancionados con multa equivalente a*

*la cantidad de diez hasta cuarenta y cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en la fecha de la infracción.*

**Artículo 60.** *La Secretaría de la Función Pública, además de la sanción a que se refiere el primer párrafo del artículo anterior, inhabilitará temporalmente para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por esta Ley, a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:*

- I. Los licitantes que injustificadamente y por causas imputables a los mismos no formalicen dos o más contratos que les haya adjudicado cualquier dependencia o entidad en el plazo de dos años calendario, contados a partir del día en que haya fenecido el término para la formalización del primer contrato no formalizado;*
- II. Los proveedores a los que se les haya rescindido administrativamente un contrato en dos o más dependencias o entidades en un plazo de tres años;*
- III. Los proveedores que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daños o perjuicios graves a la dependencia o entidad de que se trate; así como, aquellos que entreguen bienes o servicios con especificaciones distintas de las convenidas;*
- IV. Las que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien, en la presentación o desahogo de una solicitud de conciliación o de una inconformidad;*
- V. Las que se encuentren en el supuesto de la fracción XII del artículo 50 de este ordenamiento, y*
- VI. Aquéllas que se encuentren en el supuesto del segundo párrafo del artículo 74 de esta Ley.*

*La inhabilitación que se imponga no será menor de tres meses ni mayor de cinco años, plazo que comenzará a contarse a partir del día siguiente a la fecha en que la Secretaría de la Función Pública la haga del conocimiento de las dependencias y entidades, mediante la publicación de la circular respectiva en el Diario Oficial de la Federación y en CompraNet.*

*Si al día en que se cumpla el plazo de inhabilitación a que se refiere el párrafo que antecede el sancionado no ha pagado la multa que hubiere sido impuesta en términos del artículo anterior, la mencionada inhabilitación subsistirá hasta que se realice el pago correspondiente.*

*Las dependencias y entidades dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de alguna infracción a las disposiciones de esta Ley, remitirán a la Secretaría de*

*la Función Pública la documentación comprobatoria de los hechos presumiblemente constitutivos de la infracción.*

*En casos excepcionales, previa autorización de la Secretaría de la Función Pública, las dependencias y entidades podrán aceptar proposiciones de proveedores inhabilitados cuando resulte indispensable por ser éstos los únicos posibles oferentes en el mercado.*

**Artículo 61.** *La Secretaría de la Función Pública impondrá las sanciones considerando:*

- I. Los daños o perjuicios que se hubieren producido con motivo de la infracción;*
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;*
- III. La gravedad de la infracción, y*
- IV. Las condiciones del infractor.*

*En la tramitación del procedimiento para imponer las sanciones a que se refiere este Título, la Secretaría de la Función Pública deberá observar lo dispuesto por el Título Cuarto y demás aplicables de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aplicando supletoriamente tanto el Código Civil Federal, como el Código Federal de Procedimientos Civiles.*

**Artículo 62.** *La Secretaría de la Función Pública aplicará las sanciones que procedan a quienes infrinjan las disposiciones de este ordenamiento, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.*

*La Secretaría de la Función Pública, en uso de las atribuciones que le confiere la Ley citada en el párrafo anterior, podrá abstenerse de iniciar los procedimientos previstos en ella, cuando de las investigaciones o revisiones practicadas se advierta que el acto u omisión no es grave, o no implica la probable comisión de algún delito o perjuicio patrimonial a la dependencia o entidad, o que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, hubieren producido, desaparecieron o se hayan resarcido.*

## **La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas señala:**

**Artículo 75.** *La Secretaría de la Función Pública, en el ejercicio de sus facultades, podrá verificar, en cualquier tiempo, que las obras públicas y servicios relacionados con las mismas se realicen conforme a lo establecido en esta Ley o en otras disposiciones aplicables.*

*La Secretaría de la Función Pública podrá realizar las visitas e inspecciones que estime pertinentes a las dependencias y entidades*

*que realicen obras públicas y servicios relacionados con las mismas, e igualmente podrá solicitar a los servidores públicos y a los contratistas que participen en ellos, todos los datos e informes relacionados con los actos de que se trate.*

**Artículo 76.** *La Secretaría de la Función Pública podrá verificar la calidad de los trabajos a través de los laboratorios, instituciones educativas y de investigación o con las personas que determine, en los términos que establece la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y que podrán ser aquellos con los que cuente la dependencia o entidad de que se trate.*

*El resultado de las comprobaciones se hará constar en un dictamen que será firmado por quien haya hecho la comprobación, así como por el contratista y el representante de la dependencia o entidad respectiva, si hubieren intervenido. La falta de firma del contratista no invalidará dicho dictamen.*

**Artículo 77.** *Los licitantes o contratistas que infrinjan las disposiciones de esta Ley, serán sancionados por la Secretaría de la Función Pública con multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en la fecha de la infracción.*

**Artículo 78.** *La Secretaría de la Función Pública, además de la sanción a que se refiere el artículo anterior, inhabilitará temporalmente para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por esta Ley, a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:*

*I. Los licitantes que injustificadamente y por causas imputables a los mismos no formalicen el contrato adjudicado por la convocante;*

*II. Los contratistas a los que se les haya rescindido administrativamente un contrato en dos o más dependencias o entidades en un plazo de tres años;*

*III. Los contratistas que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daños o perjuicios graves a la dependencia o entidad de que se trate, y*

*IV. Las que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien, en la presentación o desahogo de una solicitud de conciliación o de una inconformidad;*

**V.** Los contratistas que se encuentren en el supuesto de la fracción X del artículo 51 de este ordenamiento, y

**VI.** Aquéllas que se encuentren en el supuesto del segundo párrafo del artículo 92 de esta Ley.

*La inhabilitación que imponga no será menor de tres meses ni mayor de cinco años, plazo que comenzará a contarse a partir del día siguiente a la fecha en que la Secretaría de la Función Pública la haga del conocimiento de las dependencias y entidades, mediante la publicación de la circular respectiva en el Diario Oficial de la Federación y en CompraNet.*

*Si al día en que se cumpla el plazo de inhabilitación a que se refiere el párrafo que antecede el sancionado no ha pagado la multa que hubiere sido impuesta en términos del artículo anterior, la mencionada inhabilitación subsistirá hasta que se realice el pago correspondiente.*

*Las dependencias y entidades, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de alguna infracción a las disposiciones de esta Ley, remitirán a la Secretaría de la Función Pública la documentación comprobatoria de los hechos presumiblemente constitutivos de la infracción.*

**Artículo 79.** La Secretaría de la Función Pública impondrá las sanciones considerando:

**I.** Los daños o perjuicios que se hubieren producido con motivo de la infracción;

**II.** El carácter intencional o no del acto u omisión constitutivo de la infracción;

**III.** La gravedad de la infracción, y

**IV.** Las condiciones del infractor.

*En la tramitación del procedimiento para imponer las sanciones a que se refiere este Título, la Secretaría de la Función Pública deberá observar lo dispuesto por el Título Cuarto y demás aplicables de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aplicando supletoriamente tanto el Código Civil Federal, como el Código Federal de Procedimientos Civiles.*

**Artículo 80.** La Secretaría de la Función Pública aplicará las sanciones que procedan a los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de este ordenamiento, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Secretaría de la Función Pública, en uso de las atribuciones que le confiere la Ley citada en el párrafo anterior, podrá abstenerse de iniciar los procedimientos previstos en ella o de imponer sanciones

administrativas, cuando de las investigaciones o revisiones practicadas se advierta que el acto u omisión no es grave, o no implica la probable comisión de algún delito o perjuicio patrimonial a la dependencia o entidad, o que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, hubieren producido, desaparecieron o se hayan resarcido.

En ambos ordenamientos, se establece el marco normativo que regulará la intervención de la Secretaria de la Función Pública, en materia y funciones de verificación, visitas, sanciones a proveedores y servidores públicos que infrinjan los supuestos legales referidos, pero omite o excluye las funciones de investigación del Área de Quejas, y sólo nos remite a las funciones de verificación inspección y visitas.

## **LEY DE PETRÓLEOS MEXICANOS**

Vigente desde el 28 de noviembre de dos mil ocho, ordenamiento donde sólo los artículos 33 y 35, invocan en forma muy general algunas funciones del Órgano Interno de Control como uno de los entes responsables de realizar funciones de vigilancia en la administración y operación, de Petróleos Mexicanos, como se contempla a continuación:

**Artículo 33.-** *La vigilancia interna y externa de Petróleos Mexicanos se realizará por:*

*I. El Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño a que se refiere el artículo 23 de esta Ley;*

*II. Un Comisario;*

*III. El Órgano Interno de Control;*

*IV. La Auditoría Superior de la Federación, y*

*V. El Auditor Externo.*

*[.....]*

**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.*

Dado lo anterior, se deduce que la investigación como una de las atribuciones del área de quejas, de los órganos internos de control, contempladas en el artículo 80 fracción III, del reglamento interior de la secretaria de la función pública, pero no establece ninguna disposición normativa, ni ley que señale las formas y

formalidades que regule esta función, ni existe un código de procedimientos administrativos sobre las gestiones y facultades de investigación del área de quejas, sólo se invoca la aplicación supletoria del código de procedimientos civiles.

El Ministro de la segunda sala de la suprema corte de justicia, Genaro David Góngora Pimentel, argumentó las causas de corrupción en México, y propuso algunas medidas para combatir la corrupción:

**a) Deficiente represión del delito.**

*Esta deficiencia dificulta la imposición de sanciones contra prácticas corruptas; un Estado en el que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley están contaminados por la corrupción, carece de legitimidad para realizar investigaciones penales eficaces, llevar a cabo procesos judiciales y aplicar sanciones. Lamentablemente en México existe un problema básico de mantenimiento de la ley y el orden.*

**b) Pobreza generalizada.**

*Tal situación contribuye al mantenimiento de comportamientos corruptos cuando los salarios y sueldos son extremadamente bajos, el desempleo elevado y la supervivencia física difícil. Estos problemas pueden llevar a que los funcionarios se apropien indebidamente de fondos públicos o acepten gratificaciones para llegar a fin de mes.*

**c) Atraso cultural.**

*Desde el punto de vista cultural, la corrupción es una forma de degradación que refleja el retraso en el desarrollo social, el atraso cultural y la falta de ética o degradación moral; lo cual, respalda la idea de que la corrupción generalizada en una sociedad es un problema muy grave que indica: un síntoma de crisis moral y cultural fundamental, que en definitiva, lleva a la destrucción de los valores sociales.*

**1.5. Propuesta para combatir a la corrupción.**

**Primera. Voluntad política.**

*Los dirigentes deben ser un modelo de probidad, integridad y amor propio para proporcionar una orientación moral, conforme a las buenas costumbres, a todos los niveles de buen gobierno, y poseer la voluntad política de luchar contra la corrupción.*

**Segunda. La aplicación de la ley y la judicatura.**

*Tanto la judicatura como los organismos encargados de velar por la ley deben estar debidamente dotados para mantener el orden y luchar contra el flagelo con las debidas garantías procesales.*

**Tercera. Creación de empleo, salarios decorosos y erradicación de la pobreza.**

*Los gobiernos deben esforzarse por pagar a sus ciudadanos salarios que permitan su subsistencia. La creación de empleo, el pago de salarios mínimos y el acceso a una educación de calidad y a servicios y establecimientos de salud adecuados, especialmente en los países en desarrollo, contribuirá a reducir la corrupción. Para poder cumplir estas obligaciones debería cancelarse la deuda extranjera que pesa sobre tales países. Por las mismas razones, deberían repatriarse a los países de origen, siempre que sea posible localizarlos, los fondos de naturaleza ilícita.*

**Cuarta. Sanciones más severas.**

*Para eliminar los actos de corrupción es necesario penalizarlos. A tal fin, debe perseguirse a corruptores y corrompidos y, de ser declarados culpables, castigarlos severamente y confiscar el producto de su accionar. No debe existir excepción alguna para que sirva de ejemplo hacia los demás.*

**Quinta. La participación, los medios de comunicación y los ciudadanos de luchar mancomunadamente.**

*Los ciudadanos tienen la función de proteger la propiedad pública y los medios de comunicación deberían, asimismo, intensificar sus esfuerzos para sensibilizar a la población y facilitar un mayor conocimiento sobre las consecuencias negativas de la corrupción en un país<sup>86</sup>*

El Ministro Góngora Pimentel, en el inciso “a”, menciona como una de las causas de la corrupción la falta de legitimidad para realizar investigaciones, que es tema del presente trabajo, por lo que dada la dimensión del problema de corrupción en México, es indispensable se realicen los cambios estructurales, con directrices de control, para obtener los resultados deseados para el combate y prevención de la corrupción.

---

<sup>86</sup> <http://editor.pbsi.com/upload/PDF/corrupcion>

## **CAPITULO 4. “CONCLUSIONES”**

### **4.1 LIMITACIONES DE LAS FACULTADES DEL AREA DE QUEJAS Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

Del contenido de los capítulos que conforman la presente tesina, hemos conocido una parte sustancial e histórica del origen y evolución de la Secretaría de la función pública, sus funciones y atribuciones establecidas en las leyes aplicables, quien en el cumplimiento de sus obligaciones confiere parte de sus funciones a los órganos internos de control, de cada dependencia como ente fiscalizador y de control de la administración pública federal.

En este capítulo de la tesina, entraremos en específico al planteamiento del problema que implica la limitación de los fundamentos legales y herramientas administrativas de las que está dotada el área de quejas del órgano interno de control en petróleos mexicanos.

De lo anterior, debemos de enfatizar que las funciones y facultades que la secretaría de la función pública, confiere a los órganos internos de control y a sus titulares, son las mismas para todas las instancias de control, de cada entidad que conforma la administración pública federal, sin embargo, para efectos del presente trabajo, nos referiremos solamente al órgano interno de control en petróleos mexicanos, estableciendo si sus fundamentos y atribuciones legales que se encuentran enunciadas en las leyes para realizar dicha función son suficientes y eficaces para la atención de quejas y denuncias.

El artículo 37 de la ley orgánica de la administración pública federal, de manera enunciativa menciona las funciones que realiza la secretaria de la función pública, y de forma específica las fracciones III, IV, VIII, y XII, indican algunas de las funciones que le encomienda a los órganos internos de control, en concordancia con el reglamento interior de la secretaría de la función pública, en sus artículos 79 y 80 contempla las atribuciones de los órganos internos de control, por cada Área que los conforman, pero haciendo énfasis de lo establecido en el artículo 80, fracción III establece las facultades del titular del área de quejas. :

**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:.....**

**II. Titulares de las Áreas de Auditoría:.....**

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

**III. Titulares de las Áreas de Quejas:**

1. Recibir las quejas y denuncias que se formulen por el posible incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos;

2. Practicar de oficio, o a partir de queja o denuncia, las investigaciones por el posible incumplimiento de los servidores públicos a las obligaciones a que se refiere el ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de aquéllas que deba llevar a cabo la Dirección General de Denuncias e Investigaciones, por acuerdo del Secretario, así como informar a dicha unidad administrativa sobre el estado que guarde la tramitación de los procedimientos de investigación que conozca;

3. Citar, cuando lo estime necesario, al denunciante o al quejoso para la ratificación de la denuncia o la queja presentada en contra de servidores públicos por presuntas violaciones al ordenamiento legal en materia de responsabilidades, o incluso a otros servidores públicos que puedan tener conocimiento de los hechos a fin de constatar la veracidad de los mismos, así como solicitarles que aporten, en su caso, elementos, datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público;

4. Practicar las actuaciones y diligencias que se estimen procedentes, a fin de integrar debidamente los expedientes relacionados con las investigaciones que realice con motivo del incumplimiento de los servidores públicos a las obligaciones a que se refiere el ordenamiento legal en materia de responsabilidades;

5. Dictar los acuerdos que correspondan en los procedimientos de investigación que realice, incluidos los de archivo por falta de elementos cuando así proceda, y de remisión al área de responsabilidades;

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

7. Asesorar, gestionar, promover y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y recomendar a las

*dependencias, las entidades o la Procuraduría la implementación de mejoras cuando así proceda;*

*8. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como respecto de la obra pública que lleven a cabo las dependencias, las entidades o la Procuraduría, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda;*

*9. Supervisar los mecanismos e instancias de atención y participación ciudadana y de aseguramiento de la calidad en trámites y servicios que brindan las dependencias, las entidades, o la Procuraduría conforme a la política que emita la Secretaría;*

*10. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;*

*11. Determinar la procedencia de las inconformidades que se presenten en contra de los actos relacionados con la operación del Servicio Profesional de Carrera y sustanciar su desahogo, conforme a las disposiciones que resulten aplicables;*

*12. Realizar la valoración de la determinación preliminar que formulen las dependencias sobre el incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones de los servidores públicos de carrera, en términos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento;*

*13. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y*

*14. Las demás que les atribuyan expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.*

En su numeral 1, que señala:

*1. Recibir las quejas y denuncias que se formulen por el posible incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos;*

Como puede apreciarse en el numeral I, de esta fracción, atribuye como una de las principales funciones del área de quejas, será la de recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, a efecto de integrar una resolución que bien puede ser archivar el asunto por falta de

elementos, o en su caso porque los hechos denunciados carecen de fundamento, archivo por prescripción por el tiempo transcurrido, y en caso contrario si se acredita alguna infracción al Artículo 8 de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, turnarlo al área de responsabilidades del mismo organismo, para inicio de un procedimiento administrativo de sanción.

En el mismo artículo numeral 2 y 4, en materia de investigación establecen:

*2. Practicar de oficio, o a partir de queja o denuncia, las investigaciones por el posible incumplimiento de los servidores públicos a las obligaciones a que se refiere el ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de aquéllas que deba llevar a cabo la Dirección General de Denuncias e Investigaciones, por acuerdo del Secretario, así como informar a dicha unidad administrativa sobre el estado que guarde la tramitación de los procedimientos de investigación que conozca;*

*4. Practicar las actuaciones y diligencias que se estimen procedentes, a fin de integrar debidamente los expedientes relacionados con las investigaciones que realice con motivo del incumplimiento de los servidores públicos a las obligaciones a que se refiere el ordenamiento legal en materia de responsabilidades;*

Textualmente, se enuncian las facultades que tiene el área de quejas para investigar de oficio o al recibir una denuncia o queja, así como de practicar las actuaciones y diligencias procedentes, siendo como ya se explicó con antelación, sólo en materia administrativa, ya que no tiene las atribuciones de realizar alguna diligencia con un tercero, porque en este ámbito carece de atribuciones.

En el mismo tenor el artículo 62 de la ley de entidades paraestatales, el legislador colocó a los órganos internos de control, como parte de la estructura de cada entidad federativa, o sea, el órgano interno de control, administrativamente estará dentro del organigrama de petróleos mexicanos, y en otros casos de cada dependencia, por lo que sus instalaciones, equipo, herramientas, soporte técnico, personal de todos su niveles, y nómina del persona, forman parte de petróleos mexicanos, y funcional y operativamente de la secretaría de la función pública, lo que me parece un error, porque jerárquicamente el órgano interno de control, tienen dos patronos a quien subordinarse, lo que no es correcto, porque existe un vinculo laboral y de subordinación y probablemente la consecuencia sería la

ineficacia del órgano interno de control, en sus funciones de fiscalización y atención de quejas y denuncias. Lo recomendable sería que los órganos internos de control, sólo dependieran administrativamente, funcionalmente y jerárquicamente de la secretaría de la función pública.

Así que el área de quejas de los órganos internos de control como el de petróleos mexicanos, para turnar un expediente al área de responsabilidades, deberá acreditar alguna infracción de los supuestos contemplados en el artículo 8 de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos

De lo previsto en el artículo antes citado, para encuadrar alguna conducta de algún servidor público, el titular del área de quejas, en la integración de cada expediente, deberá obtener las pruebas que lo acrediten, por lo que invariablemente deberá realizar diligencias de investigación con proveedores de la entidad, testigos o terceros que cuentan con información o que conocen de los hechos, motivo de una queja o denuncia, sin embargo, con los fundamentos limitados que tiene el área de quejas para investigar, no tiene el carácter de autoridad para solicitar la colaboración o citar para comparecencia de investigación a terceros y particulares, lo que no permite realizar una investigación eficaz como lo marca el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En la misma función de investigación a cargo del área de quejas, el artículo 20 de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos invoca:

**ARTICULO 20.-** *Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.*

*La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca.*

Los supuestos legales antes mencionados de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, artículos 1, 2, y 3, complementan la fundamentación legal en las funciones del área de quejas; los artículos 4, 8 y el 20, mencionan en forma muy general las atribuciones del área de quejas para investigar, pero no se precisan las formas y alcances, sobre todo se encuentra limitada su calidad de autoridad sólo al organismo al que pertenece y en materia administrativa.

**El Artículo 47 de esta Ley establece:**

***ARTICULO 47.-** En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.*

Este supuesto normativo establece lo relativo al procedimiento que no está previsto en los títulos segundo y tercero de la ley, y hace mención que en la apreciación de pruebas se deberán observar las disposiciones del código federal de procedimientos civiles, esto es, en el caso de quejas y denuncias que son atendidas por el área de quejas de petróleos mexicanos, los lineamientos normativos aplicables para la integración de los expedientes, se deberán regir conforme los establece el código citado, lo que se conoce como ley supletoria ante la ausencia y falta de legislación en materia de atención de quejas y denuncias, por lo órganos internos de control, habría que cuestionarse si el código de procedimientos civiles resulta eficaz como ley supletoria para a atención de quejas y denuncias.

Así mismo, la secretaría de la función pública implementó e instrumentó un documento denominado “lineamientos y criterios técnicos y operativos”, para el proceso de atención ciudadana, que se refiere a las investigaciones de quejas y denuncias y que se compone de lo siguiente:

El numeral primero del capítulo III, del “proceso de atención ciudadana”, se refiere a lo siguiente:

### **1.1.- Órganos Internos de Control**

*Cualquiera que sea el medio o instancia de captación, los Órganos Internos de Control, estarán obligados a analizar las quejas, clasificarlas, registrarlas, y darles el trámite que corresponda, según la naturaleza de los actos o hechos de que se trate.*

*Los Órganos Internos de Control analizarán el expediente integrado por los supervisores regionales y realizarán las diligencias que resulten pertinentes para complementar o ampliar, en su caso, las actuaciones de investigación.*

*En la etapa de investigación, se deberá admitir cualquier medio de convicción conducente al esclarecimiento de los hechos, siempre y cuando no contravenga la ley, la moral o las buenas costumbres.*

*Toda vez que las actuaciones que desarrolla el Órgano Interno de Control, en la etapa de investigación son de carácter interno y versan exclusivamente sobre los hechos denunciados, no se expedirán copias del expediente.*

De este numeral, se señalan algunas de las actividades administrativas para la integración y control de los expedientes de quejas o denuncias, y en relación a las atribuciones de investigación, solamente menciona que se puede admitir cualquier medio de convicción conducente al esclarecimiento de los hechos, por lo que en esta materia no indica ningún procedimiento, forma, formalidad, requisitos y alcances.

Al respecto, habrá de mencionar que el documento denominado lineamientos y criterios técnicos y operativos, data del año 2003, y tiene la calidad de normatividad interna de observancia obligatoria para quienes participan en el proceso de atención ciudadana en la atención de quejas, denuncias. Instrumento, por lo que en este sentido, su alcance abarca las áreas de quejas de los órganos internos de control, es de carácter administrativo que debería actualizarse constantemente, ya que carece de una metodología aplicable a las leyes actuales, esto es, su contenido y alcance no son análogos, porque como se comentó a la fecha, el reglamento interior de la secretaría de la función pública, ha sufrido diversas modificaciones como ya se expuso en el capítulo 3 del presente trabajo, y en este tenor por su contenido; consideró que sólo sirve de guía administrativa durante el proceso de integración el expediente, y en la parte de las facultades de

investigación del Área de Quejas del Órgano Interno de Control, no menciona ninguna forma o procedimiento.

Así mismo, la administración pública federal tiene deficientes métodos y formas de control administrativo de los empleados o servidores públicos en sus funciones por puestos, por la deficiencia o falta de un manual de procedimientos laborales que regulen eficazmente la conducta y atribuciones de los servidores públicos, porque cada entidad tiene funciones, características y objetivos muy diversos y por ende, es un tema muy complejo de resolver, porque cada dependencia en atención a sus funciones y facultades que regula la actuación por acción u omisiones administrativas de los servidores públicos que las conforman, tendrían que elaborar un manual de administración de recursos humanos, en el caso de petróleos mexicanos, sería importante se instrumentara un manual de procedimientos laborales, ya que en la actualidad si existe pero me parece puede perfeccionarse para llevar un control adecuado del personal, en lugar de destinar esa función al órgano Interno de Control.

En específico, petróleos mexicanos como institución paraestatal del gobierno federal, tiene una gran diversidad de empleados y trabajadores en su nómina, por lo que su volumen de ocupación es de los más grandes del país y para su funcionamiento y operación en cada centro de trabajo, se requieren actividades de operación, producción, exploración, distribución y comercialización de hidrocarburos y derivados), lo que la hace más compleja en su estructura y composición de personal, por especialistas en varias ramas de la industria, ingenierías, licenciaturas, técnicos, especialistas y obreros de varios niveles, que contractualmente pueden laborar como empleados de planta, confianza, transitorios, sindicalizados y jubilados, todos ellos con múltiples características, regiones geográficas, antigüedad, culturas y tradiciones, lo que resulta que la administración de recursos humanos sea una tarea sumamente difícil.

Así mismo, nuestro país enfrenta un gran problema de corrupción en todos los niveles de la administración pública federal, sin embargo, la secretaria de la función pública, tiene múltiples funciones conforme se especifica en el artículo 37

de la ley orgánica de la administración pública federal, del cual se desprenden 27 fracciones y de estas, sólo las fracciones XII y XVII, se relacionan con los órganos internos de control con facultades de investigar las conductas de servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, y aplicar las sanciones en termino de ley como se menciona a continuación:

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

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

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

La fracción XVII, contempla que la secretaria de la función pública, tiene las atribuciones de investigación, pero acota esa función para constituir responsabilidades administrativas de servidores públicos, aplicando las sanciones conducentes y en su caso, presentar las denuncias que correspondan ante el ministerio público, por la comisión de delitos penales señalados en el código penal federal, por las siguientes conductas:

- Art. 214.- ABUSO DE AUTORIDAD.
- Art. 215.- B, C y D DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS
- Art. 216.- COALICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS.
- Art. 217.- USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES
- Art. 218.- CONCLUSIÓN
- Art. 219.- INTIMIDACIÓN
- Art. 220.- EJERCICIO INDEBIDO DE FUNCIONES

- Art. 221.- TRAFICO DE INFLUENCIAS
- Art. 222.- COHECHO
- Art. 222BIS.-COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS POR EXTRANJEROS
- Art. 223.- PECULADO
- Art. 224.- ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO
- Art. 225.- DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS
- Art. 226.- EJERCICIO INDEBIDO DEL PROPIO DERECHO.

En estos artículos se desprenden diversas conductas tipificadas en el código penal federal, susceptibles de sancionarse a cargo de los servidores públicos en materia penal, sin embargo, la fracción XXVII, del artículo 37 de la ley orgánica de la secretaría de la función pública, señala como una de las atribuciones de investigar conductas administrativas de los servidores públicos, pero se limita sólo al ámbito administrativo, pero una conducta por acción u omisión no necesariamente podría constituir un delito del orden penal, por lo que considero que las investigaciones administrativas debería estar a cargo de las áreas de recursos humanos.

Así mismo, dada la experiencia que tengo de laborar en el área de quejas, de un órgano interno de control, como aporte personal a mi juicio, los principales problemas que visualizó es la falta de legislación en materia de facultades de investigación de las áreas de quejas.

Como ya se señaló en el presente, en atención al artículo 80 fracción III, del reglamento interior de la secretaria de la función pública, el área de quejas tiene la facultad de investigar, pero esta función carece de fundamentos que le den el carácter de autoridad ante particulares y terceros. Además, las facultades de investigación no están debidamente reguladas, es necesario se amplíen las atribuciones de la secretaria de la función pública y de sus órganos internos de control, y en para esto propongo lo siguiente:

- Restructuración de la secretaria de la función pública, eliminando aquellas funciones administrativas que no le permiten ejercer todo su campo de competencia la prevención y combate a la corrupción, anexando a su estructura operativa y administrativa, todos los órganos interno de control, de cada dependencia de la administración pública.

Conforme a la ley orgánica de la administración pública federal, la secretaria de la función pública tiene funciones y facultades, que no dejan de ser importantes, pero distraen recursos y objetivos de la propia secretaría, lo que no le permite enfocarse únicamente a los aspectos de prevención y combate a la corrupción.

Así mismo, los órganos internos de control dependen administrativamente de cada dependencia pública, por lo que forma parte de la misma estructura, y en consecuencia jerárquicamente tiene dos patrones y sus resultados pueden ser cuestionados al encontrarse en un conflicto de intereses, por lo que lo más recomendable sería que los órganos internos de control dependieran únicamente de la secretaría de la función pública.

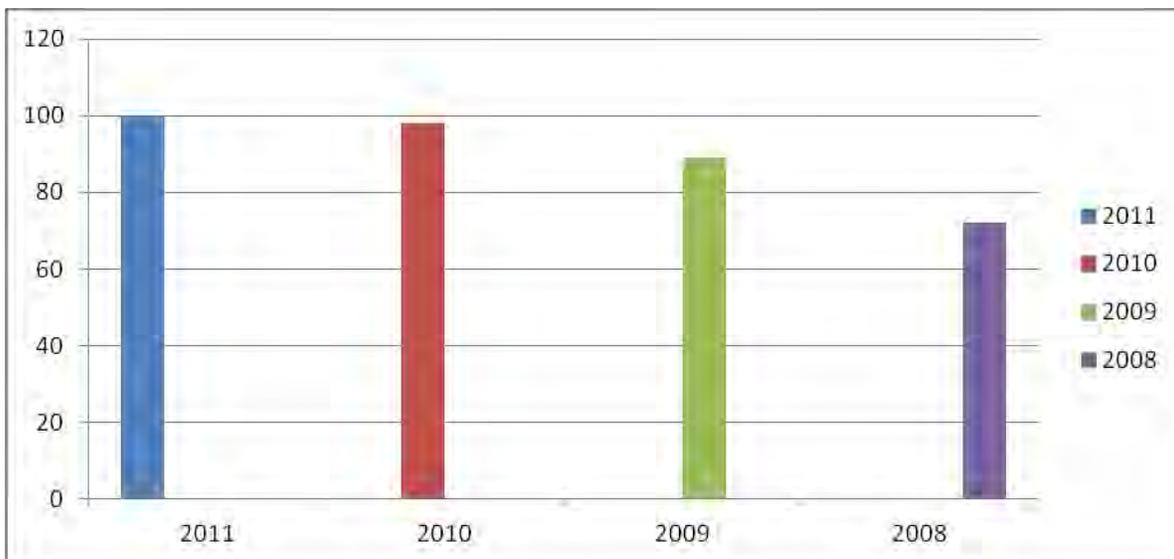
- Falta de perfiles específicos de los recursos humanos que conforman el área de quejas, ya que se requiere contar con personal que tenga los conocimientos y habilidades para realizar investigaciones de campo y gabinete, en lugar de contar con personal que sólo realizar acopió de información administrativa, debiendo además de conformarse por un grupo de especialistas multidisciplinarios, con profesiones como contabilidad, derecho, ingenieros en diferentes ramas de la industria, etc.

Actualmente, las áreas de quejas cuentan con profesionistas, pero en su mayoría carecen de conocimientos y habilidades para realizar investigaciones de campo, lo cual es consecuencia de la falta de facultades de investigar establecidas en la ley.

Las medidas adoptadas por el gobierno federal aún y cuando son relevantes para el combate a la corrupción no han sido del todo eficaces y el lugar que actualmente ocupa México a nivel internacional en esta materia en el año de 2011, es el 100 de acuerdo a los índices de medición de Transparencia Internacional y

en este sentido los índices de corrupción en México, son de grandes dimensiones, dado que nuestro país año con año desciende el lugar, lo que traduce un aumento de conductas corruptas de los servidores públicos, particulares y entidades públicas.

Si consideramos el lugar que ha ocupado México en los índices de medición de la corrupción a nivel mundial por Transparencia Internacional, nuestro país ha caído significativamente porque la percepción de corrupción ha aumentado como se observa en la siguiente grafica del año 2008 a 2011:



Como podrá observarse en la grafica anterior, en los últimos cuatro años, Transparencia Internacional lo colocó en el lugar 72, y en el 2011, ocupa el lugar 100, de 192 países evaluados, al respecto, y como propuesta hago los siguientes pronunciamientos:

## **4.2 PROPUESTA PARA SOLUCIÓN AL PROBLEMA:**

### **PROBLEMA PLANTEADO:**

**“ESTABLECER SI LAS FACULTADES LEGALES DE INVESTIGACIÓN DEL ÁREA DE QUEJAS DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PETRÓLEOS MEXICANOS, SON EFECTIVAS Y SUFICIENTES PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS DE ATENCIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJAS Y DENUNCIAS”.**

En el presente trabajo, se ha realizado el análisis de las atribuciones y facultades de investigación que tiene el área de quejas de petróleos mexicanos, para la atención de quejas y denuncias, en atención del artículo 80, fracción III en su numeral 1, del reglamento interior de la secretaria de la función pública, las facultades de investigación, se limitan al ámbito administrativo, por lo que no son suficientes, ni eficaces, dado que se debe analizar la posibilidad de legislar en esta materia, creando los matices legales y procedimientos que le den mayores atribuciones, brindándole al área de quejas la calidad de autoridad en el ámbito particular y público, con el poder coercitivo para obligar a ciudadanos, y empresas a colaborar y coadyuvar en la integración e investigación de expedientes de quejas y denuncias, ya que no existen disposiciones legales que regulen de manera metodológica sus funciones, perfeccionando sus fundamentos que le permitan realizar de manera transparente y eficiente las funciones de investigación de quejas y denuncias, y no limitarse a la materia administrativa.

Petróleos Mexicanos, por su naturaleza e importancia en el país tiene un gran dinamismo económico y productivo, por lo que realiza una gran cantidad de contratos de abastecimientos, servicios y obras, además en materia mercantil para sus operaciones de extracción, exploración, explotación, refinación, almacenamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos y derivados; actividades en las que además de Pemex, están relacionados trabajadores, clientes, terceros y proveedores, estos últimos tres, como particulares no forman parte de la materia administrativa pública, excepto los contratista que participan o

celebran contratos con la paraestatal, por lo que el área de quejas de esta instancia fiscalizadora no tiene la facultades, ni atribuciones legales para solicitarles u obligarlos a proporcionar información, elementos, comparecer, testimonial, o alguna otra diligencia o prueba en la investigación para la integración de un expediente de quejas o denuncias, por lo que las funciones de investigación se ven limitadas, ya que las leyes aplicables actuales, sólo contemplan el ejercer sus facultades de investigación con asuntos relacionados con los servidores públicos de cada entidad.

En el caso de los proveedores de petróleos mexicanos que infringen alguna disposición legal en un procedimiento de contratación o en su ejecución, las leyes aplicables establecen sanciones, sin embargo, para las funciones de investigación a cargo del área de quejas, las leyes y fundamentos que motivan la legalidad de esa actividad, no establecen los mecanismos, ni los procedimientos para la atención de quejas y denuncias, de hecho el artículo 80 del reglamento interior de la secretaria de la función pública, sólo en sus numerales 2 y 4, faculta al área de quejas para realizar investigaciones, desde mi punto de vista esta facultad carece de mecanismos e instrumentos legales que le permitan contar con la calidad de autoridad para ejercer esa función ante los proveedores de la entidad, terceros, y con los propios servidores públicos, porque la normatividad actual, no establece las formas legales que permitan al área de quejas realizar investigaciones en cualquier ámbito, que le atribuya contar con la coadyuvancia de terceros, proveedores, y servidores públicos, al respecto, el artículo 8, fracción XVI, de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que establece:

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

En este supuesto normativo se regula la actuación de los servidores públicos para atender con diligencia los requerimientos y diligencias de la secretaria de la función pública, o de los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, sin embargo, me parece que en dichas facultades, la ley

debería implementarse o modificarse, para dotar de mayores atribuciones al área de quejas, ya que en el supuesto de que un servidor público del organismo infrinja o sea omiso, por parte de un proveedor o tercero, en el caso de servidores públicos del mismo organismo, si es omiso a un requerimiento del área de quejas, se puede proceder a iniciar un expediente de responsabilidades para turnarlo al área de responsabilidades, pero al iniciar otro expediente administrativo, trae como resultado que por esta circunstancia legal limita se realice una investigación en forma expedita y eficaz.

Así mismo, las áreas de recursos humanos de petróleos mexicanos, por funciones y facultades debe asumir su responsabilidad de tratar todo tipo de asuntos en materia administrativa relacionada con los empleados, aplicando las acciones preventivas, correctivas y de sanción que correspondan, y elaborar un manual de procedimientos que le permita llevar un adecuado control y administración de su personal, para quitar esas funciones a la secretaria de la función pública y a sus órganos internos de control, para dar lugar a investigar y corregir actos y conductas de corrupción.

Por lo anterior, el 37, fracción XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra indica:

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

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

Las facultades y fundamentos legales de los que fue investida el área de quejas del órgano interno de control, en petróleos mexicanos para investigar las quejas y denuncias que se presentan con motivo de conductas susceptibles de sancionarse a cargo de servidores públicos, debería modificarse desde su pronunciamiento en la constitución, y sus leyes aplicables, ya que actualmente existen vacíos o los fundamentos carecen y limitan las gestiones de investigación sólo al ámbito

administrativo, lo que acota sus alcances y objetivos, por lo que no es eficaz en el combate y prevención de la corrupción.

Derivado del análisis de los fundamentos legales de las atribuciones del área de quejas del órgano interno de control en petróleos mexicanos, puedo dar como conclusión que en materia de investigación carecen de una metodología procesal en la etapa de integración del expediente, así como de brindarle mayores atribuciones que no se limite sólo al ámbito administrativo, aunado a que los índices de corrupción se han incrementado, por lo que las acciones de gobierno no han sido del todo suficientes, considerando como solución al problema planteado en el presente trabajo, lo siguiente:

- Elaborar un código de procedimientos que regule y amplíe las funciones de investigación de la secretaría de la función pública, y del área de quejas de los órganos internos de control.
- Reestructurar a la secretaría de la función pública, para que los órganos internos de control de todas las dependencias de la administración pública federal, dependan funcional y administrativamente de la misma secretaría.
- Legislar instrumentado los fundamentos legales existentes ampliando las atribuciones para dotar a los órganos internos de control, de mayores facultades de investigación, que no se limite sólo al ámbito administrativo y con carácter coercitivo ante terceros y particulares.
- Las investigaciones en materia administrativa de servidores públicos debe estar a cargo del área de recursos humanos de cada dependencia.

En este sentido considero que si derivado de una denuncia o queja, al existir en consecuencia una sanción que puede afectar la integridad laboral, patrimonio e inclusive enfrentar cargos legales de un servidor público por una denuncia penal, toda la actuación o gestión del área de quejas, debe estar debidamente fundamentada con leyes que regulen las funciones de investigación, con las formalidades debidamente concatenadas entre sí, para obtener resultados más eficientes y objetivos.

Las limitaciones que se presentan en las áreas de quejas de petróleo mexicanos, en el presente se han visualizado que sus fundamentos legales acotan su accionar en la integración de expedientes de quejas y denuncias, porque sólo conoce de asuntos administrativos donde se vincule la probable participación de servidores públicos que infrinjan alguna disposición establecida en el artículo 8 de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, porque las leyes aplicables no obligan a proveedores, particulares o terceros a colaborar o coadyuvar con el área de quejas.

Por lo anterior, aún y cuando la Secretaria de la Función Pública, ha realizado acciones importantes, dando como resultado la sanción de servidores públicos en diversas entidades de la administración Pública, como se ilustra a continuación.

#### **SANCIONES ADMINISTRATIVAS A SERVIDORES PÚBLICOS DE LA APF 2007-2010** (Numero de sanciones)<sup>87</sup>

<b>CONCEPTO</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Total de sanciones administrativas registradas	6,146	10,869	8,281	8,081
Apercibimientos	0	2	0	0
Amonestaciones	2,400	7,128	4,503	3,246
Suspensiones	1,598	1,516	1,810	2,613
Destituciones	360	397	243	386
Inhabilitaciones	954	1,104	988	1,097
Económicas	834	722	737	739
Servidores públicos sancionados	4,897	9,619	7,158	6,852

Este país necesita cambios de fondo para transparentar y eficientar las conductas y funciones de los servidores públicos y de sus instituciones en todos sus niveles de la administración pública, modificando su enfoque y objetivos, aprovechando la infraestructura que existe y dotando a los órganos internos de control de facultades plenas, que en lugar de limitarse a la fiscalización de asuntos administrativos, les permitan prevenir, combatir e investigar conductas corruptas

<sup>87</sup> <http://www.transparencia.org.es>

de servidores públicos, lo cual podría considerarse de inició como una acción de política pública para inhibir y reducir los altos índices de corrupción en Mexico.

Lo anterior, no es con la finalidad de duplicar funciones con alguna corporación policiaca del orden federal o de la procuraduría general de la república, sin embargo, con las modificaciones legales en los fundamentos para cambiar y aumentar los alcances de investigación del área de quejas de los órganos internos de control, instrumentando mecanismos de cooperación o coordinación entre las autoridades de la impartición de justicia e investigación, lo que permitiría tener un amplio margen de atención e integración de expedientes de quejas y denuncias sobre asuntos de corrupción, acciones que nos llevarían a una disminución de los índices de corrupción con acciones preventivas y de control eficaces.

## BIBLIOGRAFIA

- BARRERA Rivera, Mónica, *Quien y como debe controlar y evaluar al gobierno, Porrúa, México, 2009*
- BORGES, Jorge Luis, Diccionario Enciclopédico, México, Grijalbo, tomo IV, 1999
- CASTREJON García Cárdenas Gabino E, Derecho Administrativo II, cita a GREGORI Roger, *La Función Publique*” Libraire de ArmandColin, Paris, 1954, IV
- Doctrina General del Estado, *Traducción de Alberto Vázquez del Mercado*, Porrúa, México, 1944
- DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*. Editorial Limusa, 2000, 2a. Edición
- DÖRING, Erika, Hernández, Carmen Evelia *La Administración Pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del Poder Federal*, Ge4stion y Estrategia, Edición internet.
- FAYA Viesca, Jacinto, *Administración Pública Federal*, Porrúa, México, 1999
- FERNÁNDEZ, Miguel Ángel, *Desarrollo histórico de las formas jurídicas para el control y conservación del petróleo, en Revolución, Estado y Derecho, Tomo II, IJ-UNAM, Petróleos Mexicanos, México, 1993*
- HARO Bozchos, Guillermo, aportaciones para la Reforma de la Administración Pública México, INAP, México
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1976
- LÓPEZ Ruiz, Miguel, *La Investigación Jurídica en México*, UNAM-IJ, México, 2000
- MÁRQUEZ, Daniel, *Función Jurídica de control de la administración pública*, IJ-UNAM, México
- MARTINEZ Anzures, Luis Miguel, *Controles y Responsabilidades del Servicio Público*, INAP-UNAM, México
- MARTÍNEZ Morales Rafael, *Derecho Administrativo, segundo curso*” Harla SA de CV, México, 1996
- MORENO Rodríguez, Rodrigo, *La Administración Pública Federal en México*, UNAM, México 1980
- ORENDAY, González, Arturo, *Derecho Administrativo y Derecho Notarial*, IJ-UNAM- México, 2004
- SANCHEZ Gómez, Narciso, *Primer curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2000
- SERRA Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, Porrúa, México 1997
- SERRA, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2004
- TAMAYO Jorge, *Las entidades Paraestatales en México, origen, evolución y perspectivas*, México
- TAMAYO, Tamayo, Mario, *El proceso de la investigación científica*, 3a ed., Limusa, México, 1998
- VALADEZ, Diego, *Servicio Público*, INAP, México, 2000
- VID. Rico Resendiz, Hilda G., *Administración Pública*, México, 2004

## DOCUMENTOS JURIDICOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
 Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA)  
 Decreto 3 de abril de 2003.  
 Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982  
 Diario Oficial de la Federación 13 de marzo de 2002.  
 Diario Oficial de la Federación el 14 junio de 2002.  
 Diario Oficial de la Federación 10 de abril de 2003  
 Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2003  
 Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2004  
 Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2005.  
 Diario Oficial de la Federación 3 de agosto de 2011  
 Diario Oficial de la Federación 27 de septiembre de 2011  
 Glosario de Términos para el Proceso de Planeación, Programación, Presupuestario y evaluación en la Administración Pública, Federalismo Hacendario, Gasto, Indetec, México, 2005  
 Ley de Petróleos Mexicanos.  
 Ley Federal de Entidades Paraestatales  
 Ley Federal de Entidades Paraestatales  
 Ley Federal de la Administración Pública  
 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos  
 Ley General de Bienes Nacionales  
 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal  
 Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos  
 Manual de la Organización Pública de la Administración Pública Federal, INAP, México, 2001  
 Reglamento de la Secretaria de la Función Pública.  
 Registro No. 178971, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Marzo de 2005, Página: 216, Tesis: 1a. VIII/2005, Tesis Aislada, Materia(s):  
 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Agosto de 1999 Página: 799 Tesis: IV.1o.A.T.16 A Tesis Aislada Materia(s): Administrativa Registro No. 193487, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito  
 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVIII, Septiembre de 2008, Registro No. 168753, Novena Época, Página: 263, Tesis: 2a./J. 135/2008, Jurisprudencia

## DICCIONARIOS

Diccionario Enciclopédico, Grijalbo, Tomo I, p 21.

### Consulta electrónica

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior/responsable/transparencia-y-rendicion-de-cuentas.html>

[http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/exportVCard.do?method=exportaVCard&idCargo=4399&\\_idDependencia=18572](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/exportVCard.do?method=exportaVCard&idCargo=4399&_idDependencia=18572)

<http://tgrajales.net/investipos.pdf>

[http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1938\\_227/Decreto\\_que\\_crea\\_Petr\\_leos\\_Mexican](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1938_227/Decreto_que_crea_Petr_leos_Mexican)

<http://www.transparencia.org.es>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

<http://www.funcionpublica.gob.mx>

<http://www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionID=1&catID=10004>

Página de la OEA, Estudios Jurídicos.

<http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>

[www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/S/Solalinde%20Juan-Admon%20publica.hta](http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/S/Solalinde%20Juan-Admon%20publica.hta)