

2 Ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**“ESTUDIO JURIDICO DEL CONTROL
ADMINISTRATIVO INTERNO EN MEXICO”.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
IRMA CRUZ RENTERIA

ASESOR: LIC. ALEJANDRO PEREZ NUÑEZ.

SAN JUAN DE ARAGON

21/02/99

MEXICO

1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

A Dios,

mis padres, familia, profesores y
amigos.

I N T R O D U C C I O N

En la sociedad contemporánea, el Estado es hoy por hoy, la organización jurídica más importante. A través de sus instituciones regula y sanciona la conducta de los individuos entre sí y de éstos con los órganos que lo conforman; concilia el interés general y el particular, así mismo, asegura y mantiene el orden jurídico establecido.

De tal suerte que, toda esa actividad desplegada se realiza a través del ejercicio del Poder legalmente conferido en la norma jurídica fundamental; mediante un plan o programa que materialice los principios y estrategias necesarias y suficientes para tal objetivo; y de un presupuesto que determine los recursos humanos, materiales y financieros indispensables para su gestión; en el más elevado código ético de conducta que garantice la legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia de la misma.

En consecuencia, cabe destacar la importancia que reviste la función administrativa del Estado, quién regula y organiza a los sujetos públicos que de él forman parte, la actividad que cada uno de ellos desempeña y las relaciones que del cumplimiento de las mismas se deriven; y dado el desmedido crecimiento que la Administración Pública ha reportado en las últimas décadas, incrementando así los vi-

cios de la burocracia y la corrupción.

La falta de diligencia, el desvío de recursos, el abuso de autoridad, la usurpación de funciones y el enriquecimiento ilícito son sólo una muestra, por tal motivo, es igualmente importante hablar del Control Administrativo.

Es el momento de que se someta a un consistente estudio, la manera en que se ha concebido el Control Administrativo Interno en México, por lo tanto, el presente trabajo se dividirá en tres capítulos sin más pretensión que la claridad y la sencillez.

En el primero de ellos, se precisa la necesidad de abordar el Control Administrativo Interno a fin de puntualizar las expectativas reales de una sociedad que demanda respeto y seguridad de las dependencias de la Administración Pública Federal. Asimismo, se establecerá qué es el control y qué el control administrativo, los sujetos que comprende, los diferentes tipos de responsabilidad que implica y las distintas clases de control administrativo que la doctrina considera, y de entre las que se destaca precisamente el control interno.

En el segundo de ellos se abunda en el estudio del órgano encargado de la planeación, dirección y ejecución del Control Administrativo Interno en la Administración Pública Centralizada; la forma en que se organiza, las facultades que le son atribuidas y la forma de asumirlas. Se determinará lo que deberá entenderse por órgano de con

trol interno, la posición que ocupa como autoridad para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, su reglamentación, la competencia del mismo, la manera en que se origina y se delega, la autoridad expresamente facultada para ello, su objeto, los términos de la misma, la clase de órganos que en la materia se advierten, así como, la organización de la Contraloría Interna necesaria para su funcionamiento integral.

Finalmente en el tercer capítulo, se estudia el objeto del órgano de control interno en tres fases distintas de las cuales se desprenden dos tipos de actividad, los actos técnico-materiales de las Unidades Auditoras y los jurídicos de la Unidad de Quejas y Denuncias y la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones respectivamente, cuya característica principal es la de ser de índole interno pero que de alguna manera, tienden a satisfacer indirectamente las demandas de interés general; asegurar igualmente al servidor público controlado que dicho órgano sólo puede hacer lo que la ley le autorice; concluyendo con la importancia del Control Administrativo Interno, destacándose que éste no es privativo ni exclusivo del Poder Ejecutivo, sino de los poderes legislativo y Judicial, por conducto de los órganos y en términos de sus legislaciones respectivas, pues tienen por finalidad la misma.

I N D I C E

PAG.

INTRODUCCION.

C A P I T U L O I

EL CONTROL ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

A . Necesidad del Control Administrativo en México.....	1
B . El Control Administrativo.....	14
1 . Acepciones.....	14
2 . Clases.....	24

C A P I T U L O II

LA CONTRALORIA INTERNA, FACULTADES Y FUNCIONES.

A . La Contraloría Interna y el Reglamento Interior.....	29
1 . Implicación.....	34
2 . Alcance.....	38
B . El Organo de Control y el Acuerdo Delegatorio.....	45
1 . Implicación.....	52
2 . Alcance.....	60
C . La Contraloría Interna y el Manual Operativo.....	65
1 . Implicación.....	68
2 . Alcance.....	78

C A P I T U L O III

EL OBJETO DEL ORGANO DE CONTROL INTERNO.

A . El Objeto de la Contraloría Interna.....	85
B . Importancia.....	96

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

A . NECESIDAD DEL CONTROL ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

El Estado es, "una organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un territorio determinado". (1)

Es decir, una organización de personas que con arreglo a la norma jurídica fundamental, se encuentra dotada de un poder superior que ejerce al crear, modificar y aplicar un conjunto de disposiciones legales a las que se somete voluntaria o coactivamente, para regular las relaciones de los individuos entre sí, y de éstos a su vez, - con los órganos que conforman al Estado; conciliar el interés general y el particular, al mismo tiempo que asegura y mantiene el orden jurídico en el lugar establecido.

Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

ARTICULO 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, - salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

(1) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". 41a ed., Porrúa, México, 1990, p.98

El derecho representa así, la manifestación legítima de todo poder público; el límite y medida de su ejercicio.

Dos son los criterios que se emplean para explicar el ejercicio del Supremo Poder de la Federación; el formal y el material. El primero de ellos atiende únicamente al órgano que lo realiza, y el segundo, a la naturaleza intrínseca de la función ejercida.

En tal medida, corresponde al Congreso de la Unión la elaboración de las normas jurídicas abstractas, generales e impersonales; al titular del Ejecutivo Federal, hacer que se cumpla el ordenamiento jurídico vigente, para la realización del interés general; y a los jueces y tribunales, la determinación del derecho aplicable al caso controvertido, en atención al interés particular. (2)

De ahí que, el principio de división de poderes implique necesariamente al principio de legalidad que, a su vez regula, coordina y limita la actividad del Estado en su conjunto; generando la seguridad jurídica y la firmeza de sus actos, en atención y respeto a las garantías individuales de los gobernados; pues salvo lo expresamente señalado, no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación.

(2) cfr. FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". 36a ed., Porrúa, México. 1997, p.29

De este modo se entenderá que, el derecho constituye el medio a través del cual el Estado manifiesta su voluntad de tres formas distintas para alcanzar, conservar y asegurar el interés general de su población, pues el derecho a pesar de su indiscutible importancia, no puede considerarse como un fin en sí mismo, sino como el principio-rector más trascendente de la organización jurídica.

"El Derecho entendido como un sistema de normas que prescriben - en qué casos y como debe ser utilizada la coacción pretende en su forma más avanzada de establecer un equilibrio entre la anarquía y el despotismo. Para evitar la anarquía, el Derecho limita el poder de los individuos. Para evitar el despotismo, limita el poder del gobierno". (3)

En este sentido, toca al Derecho Administrativo regular:

- a . la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo,
- b . la forma, el momento, el lugar, y el grado de autoridad con -- que se ejercerá la Administración Pública, y
- c . la relación que establecerá con los particulares y los otros Poderes de la Unión. (4)

(3) AZUARA PEREZ, Leandro. "Sociología". 11a ed., Porrúa, México, --- 1990, p.310

(4) cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 12a ed., Porrúa, México, 1995, p.12

Así la Administración Pública a cargo del Estado, se origina al amparo de la norma jurídica fundamental; comprende una serie de actos de índole técnico, material o jurídico que, de manera oficiosa tienden a satisfacer las demandas de interés general, determinantes para la unidad, seguridad, así como al desarrollo social, económico y financiero de la población.

La Administración Pública en México se divide en federal, local y municipal; en relación a la primera, la Ley Fundamental señala:

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 Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

el principio de legalidad conforme al cual se organizará la Administración Pública Federal, la que en términos del precepto citado será centralizada y paraestatal; y en base a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión se establecerán las relaciones que entre el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Entidades Paraestatales se den.

Sobre la Administración Pública Centralizada, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal agrega:

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

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

ARTICULO 10.- Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos-tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por tanto, preeminencia alguna.

que se trata de una organización administrativa que implica, unidad - entre los diferentes órganos que la componen; coordinación entre las propias Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; y subordinación de las mismas al Presidente de la República en el ejercicio de sus atribuciones. Vínculo jurídico que no sólo las agrupa, sino que, las mantiene operativas y responsables en el despacho de los negocios administrativos - de su competencia. (5)

Asimismo debe decirse que la Administración Pública se verifica - de tres maneras distintas:

- a . mandando u ordenando,
- b . proporcionando servicios públicos, en beneficio del interés general, sin ánimo de lucro, y
- c . gestionando directamente la conservación, uso y destino de su pa-

(5) cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. p.153-154

rimonio, en beneficio indirecto del interés general; en términos del Derecho Público, y excepcionalmente al régimen de - Derecho Privado. (6)

Para lo cual dispone de personas físicas útiles para ordenar, - planear y ejecutar los servicios públicos y la administración del patrimonio nacional; de poderes jurídicos propios y exclusivos para realizar tal actividad; de recursos económicos necesarios en su empleo; y de un conjunto de normas jurídicas, abstractas e impersonales para su desarrollo y para alcanzar los fines encomendados, es decir, - el interés general. (7)

El Estado a través del Poder Ejecutivo Federal, en el ámbito de su competencia, va creando sus propias estructuras, el dominio de la técnica, la especialización de sus funciones, y la extensión de su red burocrática; hasta constituirse en un Ejecutivo fuerte, robustecido por una considerable capacidad de mando y decisión que lo destaca de los otros Poderes de la Unión.

En este orden de ideas la Constitución Federal establece que, el ejercicio del "Supremo Poder Ejecutivo de la Unión", se deposita en un sólo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", facultado y obligado en términos de la Ley Fundamen-

(6) cfr. FRAGA, Gabino. op. cit. p.23

(7) SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Primer Curso. 19a - ed., Porrúa, México, 1998, p.29

tal a:

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la -- Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea - del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, - previa ley del Congreso de la Unión;

IX. Designar con ratificación del Senado, al Procurador General de - la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no inter-
vención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de - la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; - la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internaciona-
les;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los *descubridores, inventores o perfeccionadores* de algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. (Derogada);

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. (Derogada);

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Es decir, y por lo que se refiere a esta última fracción, el Presidente de la República también se encuentra facultado para suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro conflicto, así como; hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente; y aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de --

productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país; de conformidad con los artículos 29, 33 y 131 párrafo segundo de la citada Ley Fundamental.

Lo anterior, aunado a la adopción de un modelo económico neo-liberal, cuyo principal postulado se basa en la no intervención del Estado en los asuntos económicos de los particulares; limitándose a dirigir y organizar el buen funcionamiento de su aparato burocrático, - acordar el destino y utilización del patrimonio federal; disminuyendo el número de servicios que proporciona, concesionando gran parte de éstos a los particulares o enajenando las empresas públicas a su cargo; sin que hasta el momento se haya verificado reducción alguna en el cobro de impuestos, ni en la cantidad de servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública - Federal; en un momento en que como hoy, las necesidades sociales son cada vez mayores y la actividad de los particulares, motivada principalmente por el interés personal, amenaza el orden, la unidad y la paz social.

Sin embargo, no se concibe hoy ningún Estado sin burocracia, ni existe país donde no se le censure; contra todos sus detractores ésta no sólo sobrevive sino que se afianza. Así se constituye en una organización cerrada que administra el poder a su conveniencia, ofreciendo a sus miembros una forma de ascender relativamente segura, de

bilitando la orientación profesional de sus integrantes; fortaleciendo igualmente la relación jerárquica que la hace y mantiene operativa; - al mismo tiempo que determina la eficiencia y desempeño ético de éstos, desarrollando en ellos un Espíritu de cuerpo que le permite manejarse con cierta independencia, aún frente a quienes ejercen directamente el Poder. (8)

En suma, una organización desprofesionalizada, deficiente, arrogante, fuerte y privilegiada que se resiste al cambio y aprende incluso a manejar el poder político para impedir su avance y proteger - sus propios intereses; llegando a determinar en un momento dado, la integración y el buen desarrollo nacional.

"Existe pues, una falta de definición entre los valores propios de la función del Estado y la responsabilidad específica que atañe a quien ocupa un cargo público. Es así, como el nepotismo ha sido resuelto en la conciencia del servidor público como un acto de solidaridad. Una conducta en la que prevalecen los objetivos del individuo, de la familia y del grupo". (9)

No obstante, la caída del esquema de valores no es privativa de dicho sector de la población, sino que también se aprecia en la sociedad en general, agravando más el problema de la corrupción.

(8) cfr. AZUARA PEREZ, Leandro. op. cit. p.252-254

(9) ARCE BRAVO, Enrique. "Sociedad, burocracia y corrupción". 5a ed., Pensamiento Nuevo, México, 1990, p.110

La corrupción es un fenómeno que contradice las aspiraciones e intereses sociales. Los esfuerzos por combatirla deberán corresponder a las condiciones del momento, en un compromiso permanente e inquebrantable que dé respuesta a una demanda nacional; al establecer las bases de una nueva relación entre gobernantes y gobernados, dentro de un marco normativo conocido y aplicado en el diario acontecer.

"Las formas políticas de opresión se inician en los desaciertos de una mala administración. El Estado sólo puede justificarse como un servidor eficaz y justo de la sociedad a la que sirve". (10)

En este sentido, la Administración Pública no puede constituirse como un fin en sí misma; sino como el medio adecuado para satisfacer las necesidades que determinan el desarrollo social y económico de la población, de manera expedita, eficaz y responsable. Y si bien, se considera necesario recuperar la capacidad de crecimiento del país, no deberá hacerse a costa de las clases medias y populares que, tradicionalmente han sido la fuente de legitimación política del Ejecutivo Federal; por lo que, el servicio público seguirá siendo el instrumento más importante para tal fin.

(10) SERRA ROJAS, Andrés. op. cit. p.727

"Estos servicios no se realizan por la Administración como una manera de complacer deseos de sectores privilegiados, ni con el propósito de lograr ingresos excepcionales. El Estado realiza lo que no pueden hacer, lo que no quieren hacer y lo que no deben hacer los particulares, pero siempre con un fin de justicia y de orden o -- control. El Estado impide de esa manera que la satisfacción de una necesidad general del público pueda ser abandonada, o que se realice de una manera defectuosa, negligente y parcial, o peor aún, que se lleve a cabo a base de explotación, de malos manejos de los recursos del Estado o inclusive de negocios lucrativos que dañen precisamente el interés que se trata de preservar". (11)

Aunque para lograrlo deba modificarse cuantas veces sea necesario las formas viciadas u obsoletas de gobierno, adecuándolas a las demandas legítimas de la sociedad, a fin de asegurar y mantener el orden, la unidad, la paz, y el desarrollo económico integral; mediante el despliegue de actividad permanente, regular y continua dentro del marco legal vigente; por encima de cualquier doctrina económica o -- aspiración política nociva para el bienestar general presente y futuro.

Las dependencias de la Administración Pública Federal, han sido -

(11) LANZ CARDENAS, José Trinidad. "La Contraloría y el Control Interno en México". 2a ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p.472

creadas para servir al interés general, en consecuencia, no puede ni debe tolerarse más arbitrariedad bajo el pretexto de oportunidad. Se requiere reconocer el problema y combatirlo con energía y decisión; - corresponde al Estado dar una solución integral, mantener y asegurar el principio de legalidad en su proceder; revisar, vigilar y disciplinar todo acto en contrario; promover la profesionalización, la eficiencia y la vocación por el servicio, en el más elevado código ético de conducta, así como, la participación de los gobernados en el combate a la corrupción.

Motivo por el cual se pone de manifiesto la necesidad de establecer, delimitar y estudiar el Control Administrativo en las dependencias de la Administración Pública Centralizada, a fin de puntualizar las expectativas reales de una sociedad que demanda respeto y seguridad de sus autoridades.

B . EL CONTROL ADMINISTRATIVO.

1 . Aceptaciones.

El significado de la palabra 'control' varía y se diversifica en la medida en que se emplea. "Su sentido comprende desde la marca de un punzón que se pone sobre obras de orfebrería, hasta los significados de comprobación, intervención, registro, verificación, tutela y, aún más, dominio y supremacía.

Empero, en el campo del ejercicio de las funciones públicas, este vocablo se usa inveteradamente, y en las actividades de orden administrativo, sobre todo, se considera en forma simultánea tanto medio como finalidad, y se concreta en los ordenamientos jurídicos que lo establecen y regulan con marcadas diferencias según las características y situación del medio de que se trate". (12)

En el ámbito de la Administración Pública Centralizada, se establece como un instrumento, un mecanismo o un medio necesario para prevenir las irregularidades que se pretendan cometer, reprimir las que ya se hayan cometido, y en su caso, procurar la reparación o indemnización de los daños y perjuicios ocasionados al patrimonio del Erario Federal o al de los particulares; por los actos u omisiones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o --

(12) Ibidem. p.466

comisión en términos de la Ley Fundamental, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos respectivamente.

Al respecto, Miguel Acosta Romero dice que el Control Administrativo "es la fase de la administración por medio de la cual se establecen mecanismos para revisar el eficaz y eficiente funcionamiento de la planeación, la organización y la ejecución. Así pues, el control como fase final tiene injerencia en todas las demás tareas administrativas. En cuanto comprende la evaluación, quienes lo llevan a cabo emiten opiniones tendientes a la eliminación de las desviaciones y errores". (13)

En este sentido, se puede decir que la planeación, organización y ejecución de la Administración Pública Centralizada llega a ser eficaz y eficiente como señala Acosta Romero, y sin embargo, no ajustarse al principio de legalidad.

Por lo que el Control Administrativo, para tener injerencia en todas las fases de la actividad administrativa como se señala; deberá necesariamente enfocarse a prevenir de manera oportuna los actos u omisiones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilida

(13) op. cit. p. 637

dades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

Por su parte José Trinidad Lánz Cárdenas dice que "por control (administrativo) deberá entenderse las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garantice la correcta administración de los recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal; así como la congruente utilización del gasto público federal, transferido o coordinado con estados y municipios". (14)

De igual manera, no debe olvidarse que aún los actos del órgano de control interno se constriñen al principio de legalidad en que se funda o motiva todo acto de autoridad, pues sólo a través del Derecho se prevee e imputa de manera clara y oportuna la actividad del ente público controlador o controlado

Asimismo, Lánz Cárdenas incluye la fase preventiva y final del Control Administrativo, más éste, también concurre a la realización de los actos revisados; por otro lado, se globaliza y destaca de manera singular la importancia del control en la Administración Pública -

(14) op. cit. p.472-473

Federal en su totalidad. Sin embargo, parece restringirlo únicamente a los Estados y Municipios, a la mera utilización del gasto público federal, transferido o coordinado, excluyendo gravemente el control de los recursos humanos y materiales empleados invariablemente en su administración.

Así pues, y en busca de una acepción integral se concluye que, el Control en la Administración Pública Centralizada, comprende una serie de actos preventivos, concurrentes o de verificación posterior; realizados tanto por órganos internos de la propia dependencia, como por órganos ajenos a ésta; expresamente facultados para prevenir, reprimir, y en su caso, procurar la reparación o indemnización de los daños y perjuicios causados al patrimonio del Erario Federal o al de los particulares; por los actos u omisiones de los servidores públicos, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad en el servicio público, y satisfacer de manera indirecta, las demandas de interés general.

Con ella se pretende cubrir la planeación, dirección y ejecución de los actos de los servidores públicos; personas físicas de las que se vale el Estado para llevar a la práctica las funciones encomendadas a las dependencias de la Administración Pública Centralizada, sujetas a control interno; órgano que también actúa a través de éstas las que igualmente se encuentran sujetas a un marco legal, en base al cual fundan y motivan su proceder.

En efecto, el Control Administrativo implica la existencia de dos sujetos: el activo y el pasivo.

Atendiendo a un criterio puramente objetivo, se entenderá que tanto el sujeto activo como el pasivo, hacen alusión inequívoca al órgano de la Administración Pública Centralizada en este caso. Y en base a un criterio meramente subjetivo, se hace referencia propiamente a la persona física que planea, dirige o ejecuta el control mismo o a quien ordena y decide el contenido de la actividad del ente público; presta un servicio técnico o material de manera regular, permanente y continua, sin ánimo de lucro o que; administra el patrimonio del gobierno federal con un fin eminentemente económico; es decir, al servidor público que desarrolla un empleo, cargo o comisión en alguna Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Consejería Jurídica respectivamente.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

ARTICULO 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos 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 la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las jurisdicciones locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios.

el primero de siete artículos comprendidos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado "De la responsabilidad de los servidores públicos", en el que se señala la naturaleza de la función pública: 'el servicio' a la sociedad, en apego estricto al cumplimiento de las obligaciones que impone su ejercicio, a fin de satisfacer las demandas de interés general y desterrar viejas prácticas de prepotencia y arbitrariedad de éstos en el empleo, cargo o comisión en el Estado.

Así el precepto citado se limita a dividir en tres grandes grupos a aquellas personas que se reconocerán como servidores públicos:

a . A los representantes de elección popular, es decir, a los gobernadores de los Estados, senadores y diputados. Excepción hecha del Presidente de la República que, no obstante ser un representante de elección popular y titular del "Supremo Poder Ejecutivo

Federal", durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común,

b . A los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, incluyendo a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, y en su caso, a los miembros de los consejos de las judicaturas locales; y

c . A los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, incluyendo en este caso, a los servidores del Instituto Federal Electoral.

quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Dejándose a las Constituciones de los Estados de la República, precisar el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen a su vez, un empleo, cargo o comisión en los propios Estados y Municipios, para los efectos de -- sus responsabilidades.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone:

ARTICULO 2o.- Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados - en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

y amplía los alcances señalados en la Ley Fundamental, pues sujeta - lo mismo a los servidores públicos antes mencionados como a aquellos individuos que de alguna *manera manejan o aplican recursos económicos* federales, sin atender a la causa de tal intervención; como sucede - con los arrendadores y proveedores de los más diversos servicios, re sultado de un contrato privado o de un concurso de licitación públi - ca entre la Administración Pública Centralizada y los particulares.

Finalmente, para los efectos de responsabilidad se entenderá por servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o co misión en el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, en cualquiera - de sus ámbitos, ya sea federal, local o municipal.

Asimismo, se advierte que por los actos u omisiones de los ser vidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, se desprenden cinco tipos de responsabilidad:

a . Administrativa.

Cuando se afecta la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, se sanciona mediante el procedi -- miento administrativo disciplinario con el apercibimiento público o pri vado, amonestación pública o privada, suspensión temporal hasta por - tres meses, destitución del puesto, sanción económica, e inhabilita -- ción temporal de hasta veinte años para desempeñarse en el Estado; -

en términos de los artículos 47, 53, 54, 56, 64, 65, y demás artículos aplicables de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

b . Política.

Únicamente atribuible a los servidores públicos expresamente señalados en el artículo 110 de la Ley Fundamental, por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, o de su buen despacho, que se sanciona a través de juicio político con la destitución o inhabilitación para desempeñar una función, empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el servicio público; de acuerdo a lo dispuesto en el Título Segundo de la Ley de la materia.

c . Penal.

Se origina en el desempeño del empleo, cargo o comisión por los actos u omisiones típicos antijurídicos y culpables, sancionados en términos de la legislación penal correspondiente, mediante el procedimiento jurisdiccional ante la autoridad competente; previa declaración de procedencia, tratándose de los servidores públicos señalados en el artículo 110 de la Constitución Federal, y de manera directa o inmediata a los demás servidores públicos, de conformidad a los artículos 109 fracción II, y 111 de la Ley Fundamental.

d . Civil.

Se refiere a cualquier servidor público que en ejercicio de sus obligaciones o que con motivo de ellas, ocasiona algún daño o perjuicio, moral o material en la esfera jurídica de los particulares; que se sanciona sin necesidad de declaración de procedencia, en la vía jurisdiccional civil o mediante el procedimiento administrativo disciplinario, con la reparación del daño causado o la indemnización en dinero del servidor público responsable si obró ilícita o dolosamente, y de manera indirecta o subsidiaria por el Estado si no fue así, cuando aquél no tenga bienes o los que tiene no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios ocasionados; en términos de los artículos 1910, 1913, 1916, 1916 bis., 1927, y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, y el artículo 77 bis., de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

e . Laboral.

Atribuible solamente a los servidores públicos tutelados por el Apartado B del artículo 123 de la Constitución General; se desprende de los actos u omisiones que afectan o interrumpen la legalidad, la intencidad, el cuidado, el esmero y la probidad en el desempeño de su empleo, cargo o comisión en el aparato burocrático; que se sancionan a través del procedimiento correspondiente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con la suspensión o terminación de

la relación laboral, de conformidad con los artículos 44, 45, 46 y demás aplicables de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

procedimientos que se desarrollarán de manera autónoma, pero sin que pueda imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza, de acuerdo a lo previsto en el artículo 109 fracción III, párrafo segundo de la Ley Fundamental.

2 . Clases

Lánz Cárdenas clasifica al Control Administrativo en tres grandes grupos:

a . Global.

El que en terminos del Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como dependencia globalizadora o superior de fiscalización, que de manera directa o a través de su estructura orgánica vigila y evalúa a la Administración Pública Federal, y de manera indirecta por conducto de los Delegados de Contraloría, lo hace en la Administración Pública Centralizada o de los Comisarios públicos, en la Administración Pública Paraestatal.

b . Sectorial.

En términos de lo dispuesto en el Acuerdo Presidencial del 17 de enero de 1977, por el cual se agrupa a las entidades paraestatales en sectores encabezados por las dependencias de la Administración Pública Centralizada, a quienes en términos de la Ley Federal de Responsabilidades se les invistió de potestad para vigilar a cada una de las entidades del sector correspondiente; y

c . Institucional.

El control administrativo que se ejerce por las propias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a través de órganos específicos integrados a cada una de ellas, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables. (15)

Sin embargo, para los efectos del presente estudio se consideró pertinente agrupar al Control Administrativo en dos grupos únicamente: externo e interno, toda vez que, el control global o sectorial se lleva a cabo en una dependencia o entidad que no es la propia; en cambio el institucional sí se realiza en la misma, a través de los órganos adscritos a ésta.

Así, Miguel Acosta Romero señala que, "tambien puede conceptuarse

(15) cfr. "La Contraloría y el Control Interno en México". op. cit.- p.473,482

como control interno aquel que se realiza dentro de la estructura legal y jurídica de una dependencia de la administración central o paraestatal y el externo aquel que se realiza por otra dependencia o por encargo de esta, por ejemplo el control que tiene a su cargo la Secretaría de Desarrollo Social en materia de inmuebles, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en otros aspectos; -- así como las Secretarías que hacen cabeza de sector en los agrupamientos de entidades paraestatales". (16)

En este sentido, se indica acertadamente que la diferencia entre uno y otro tipo de control es puramente orgánica, no obstante que; - el control externo ni el interno se limitan únicamente al ámbito material de la dependencia o entidad asignada, pues como se mencionó anteriormente, si bien es cierto que el control administrativo se realiza en el campo de la Administración Pública Federal, también lo es que éste se refiere además a los actos u omisiones de los servidores públicos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

El control externo, a su vez, puede originarse en el seno de la Administración Pública Federal, como se vió y ocurre con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las demás Secretarías de Estado que son cabezas de sector para prevenir, reprimir, y en su caso, procurar la reparación o indemnización de los daños y -

(16) op. cit. p.637

perjuicios ocasionados por los actos u omisiones de los servidores p^ublicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión en la dependencia o entidad sujeta a control; pero éste también aparece en el seno de la iniciativa privada, especializada en actos técnicos o contables de Auditoría, derivados de un acuerdo previo o licitación p^ublica con la dependencia o entidad respectiva, para únicamente prevenir o verificar con posterioridad a los actos u omisiones de los - servidores públicos sometidos a control.

El control interno, en cambio, implica desde un acto hasta una serie de actos técnicos, materiales, contables o jurídicos llevados a cabo por el órgano de control adscrito y subordinado a la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal; legalmente facultado para prevenir, reprimir, y en su caso, procurar la reparación o indemnización de los daños y perjuicios ocasionados al patrimonio del Erario Federal o al de los particulares; por los actos u omisiones- de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión en ésta; que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

"El control externo e interno de la Administración que comprende aspectos tan importantes como aparentemente diversos, incluye ingresos- y egresos de recursos pecuniarios, bienes, tanto muebles como inmue-- bles, obras públicas, adquisiciones, personal, financiamiento, planea --

ción, contabilidad y evaluación, sólo se concibe adecuadamente dentro de un régimen democrático. En efecto, en un sistema político instituido para beneficio de la colectividad, los recursos y los órganos estatales deben beneficiar a la comunidad. El sistema de control garantizará el correcto manejo de los recursos y aspectos citados, por abundantes que sean ellos y el cumplimiento de sus fines, la adecuada estructura y funcionamiento de la organización administrativa, además garantizará la ausencia de abusos contra los gobernados". (17)

De esta manera, el presente estudio se limitará al Control Administrativo Interno en la Administración Pública Centralizada, por tratarse de una demanda de interés general que sólo el Estado puede satisfacer a través de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y de los servidores públicos de que se vale para tal efecto; precisamente por ser ésta además, una organización que implica unidad en las decisiones de mando y ejecución, respecto de los órganos superiores sobre los inferiores, así como por los poderes de revisión, vigilancia y disciplina que son sin duda, la base del control, una posible solución a los problemas que enfrenta dicho sector y la sociedad en su conjunto.

(17) ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. p.638-639

A . LA CONTRALORIA INTERNA Y EL REGLAMENTO INTERIOR.

En el presente capítulo se estudiará al órgano encargado de la planeación, dirección y ejecución del control administrativo al interior de la dependencia de la Administración Pública Centralizada; la forma en que se organiza; las facultades que le son atribuidas y la forma de asumirlas.

En este sentido, Miguel Acosta Romero considera que, "un órgano o una unidad de la Administración Pública es el conjunto de elementos personales y materiales con una estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad relativa al Poder Ejecutivo, y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste, por ejemplo: una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado, una Comisión Intersecretarial, etc. . Es de observarse que en este concepto pudiera quedar englobado tanto el todo como las partes del mismo, es decir, puede considerarse entidad administrativa a una Secretaría o a una sección de la misma". (18)

Se advierten tres características comunes tanto a las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal como a cada una de sus unidades administrativas; la competencia otorgada de acuerdo a la estructura orgánica o jurídica propia, para realizar sus funciones; un

(18) op. cit. p.149

conjunto de elementos o recursos económicos, materiales y humanos para desarrollarlas; y el vínculo jurídico que le da unidad y eficiencia.

En consecuencia, se entenderá que el órgano de control interno es una parte importante, adscrita y subordinada a la estructura jurídica de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal respectivamente; para prevenir, reprimir, y en su caso, procurar la reparación o indemnización de los daños y perjuicios ocasionados al patrimonio del Erario Federal o al de los particulares; por los actos u omisiones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; en términos de la Ley Fundamental, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Reglamento Interior, los Acuerdos delegatorios, los Manuales Operativos y las demás disposiciones legales aplicables; a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público y satisfacer aunque de manera indirecta las demandas de interés general.

De hecho, Jorge Olivera Toro señala que "solo concibiendo al órgano administrativo como un sujeto de competencias se puede explicar el alcance de la imputación, técnicamente jurídica que de la actuación concreta de un órgano se hace totalmente a la Administración -

pública de la que forma parte, ya que en teoría la existencia de los órganos sólo es imaginable mediante la fragmentación de la unitaria organización administrativa, para que a través de sus partes pueda manifestarse la Administración en su totalidad. Así, aún existiendo heterogeneidad por la diversidad de los órganos, hay unidad porque la actuación de cada uno de ellos es la actuación de la Administración Pública en general". (19)

En tal medida, el poder disciplinario o la facultad del Estado para sancionar al personal que en ejercicio de sus funciones falte a sus deberes u obligaciones; se manifiesta en las dependencias de la Administración Pública Centralizada a través del órgano de control interno, pues la actividad de los servidores públicos a su servicio es la actividad del Poder Ejecutivo en su conjunto.

Por su parte, Gabino Fraga establece que la "falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, -

(19) OLIVERA TORO, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". 7a ed., Porrúa, México, 1997, p.332-333

además, una responsabilidad civil o penal (v. número 104)". (20)

Así, la falta administrativa o el vínculo jurídico que ata al servidor público en términos de la Ley Fundamental, por los actos u omisiones que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión impli- que incumplimiento de las obligaciones estipuladas en la Ley Federal- de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones- legales aplicables; trae como consecuencia la aplicación de una san-- cion disciplinaria o económica a fin de salvaguardar la legalidad, - honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público,- y satisfacer de manera indirecta las demandas de legalidad, orden, -- unidad y seguridad de la población.

De igual manera, la falta administrativa se refiere a la perso- na física denominada 'servidor público' y no a cualquier otra; puede existir o concurrir con alguna responsabilidad distinta a ésta; pero la sanción que se origina por ella es igualmente de naturaleza admi nistrativa; que se impone a través de los órganos superiores en ejer- cicio de su poder disciplinario, en términos de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

(20) op. cit. p.169

previene:

ARTICULO 3o.- Las autoridades competentes para aplicar la presente ley se --
rán:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I Bis. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- III. Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV. El órgano ejecutivo local del Distrito Federal;
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- VII. El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII. Los tribunales de trabajo, en los términos de la legislación -
respectiva;
- IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es una -
autoridad superior a las demás Dependencias del Ejecutivo Federal, pa
ra aplicar la citada ley, y luego agrega:

ARTICULO 49.- En las dependencias y entidades de la administración pública -
se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fá-
cil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y -
denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores -
públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento dis-
ciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que
las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficien --
cia.

una unidad que en la práctica forma parte activa del órgano de con
trol interno aunque la ley que se comenta no lo señale expresamente
de esa manera, mostrándose omisa al respecto; dejando así a las de-
pendencias de la Administración Pública Centralizada establecer y re

gular a la Contraloría Interna, en términos del Reglamento Interior - respectivo.

1 . Implicación.

El reglamento interior o conjunto de normas jurídicas, generales-abstractas, obligatorias e impersonales; expedidas por el titular de - la Administración Pública Federal, en términos de la Ley Fundamental, para facilitar la exacta observancia de las leyes que emite el Congreso de la Unión; en el despacho de los asuntos de su competencia de acuerdo a sus propias necesidades de organización y funcionamiento.

A diferencia de la ley, se trata de normas formalmente administrativas por el órgano que las emite, y materialmente legislativas - por la naturaleza de las mismas; cuya existencia, límite y medida se encuentra en la ley ordinaria que emite el Congreso de la Unión; - tiene por objeto únicamente facilitar su exacto cumplimiento en la esfera administrativa; y si aquélla se abroga o deroga, la misma suerte seguirá el reglamento interior. (21)

La Constitución General dispone:

(21) ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. p.420,424,428 y 431

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; (...)

ARTICULO 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

tres facultades distintas atribuidas al titular del Poder Ejecutivo Federal; promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, ejecutarlas y proveer a su exacta observancia en la esfera administrativa.

La primera de ellas se refiere al reconocimiento del Presidente de la República de que, la ley emitida por el Congreso ha sido aprobada conforme a derecho, motivo por el cual, ordena su publicación y observancia. (22) La segunda en cambio, comprende una serie de actos técnicos, materiales o jurídicos que desencadenan el aspecto coercitivo de la ley y pugna por asegurar el orden público o la prestación regular, permanente y continua de los servicios públicos. (23) Y la tercera, implica una serie de actos formalmente administrativos y materialmente legislativos que tienden a facilitar la exacta observancia de la ley ordinaria que emite el Congreso. (24)

(22) cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". 31a ed., Porrúa, México, 1998, p.462

(23) cfr. SERRA ROJAS, Andrés. op. cit. p.71-72

(24) cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. p.932

En este orden de ideas Acosta Romero señala que, "existe un fenómeno, no sólo en nuestro País, sino generalizado, que es motivo de grave preocupación teórica; como puede apreciarse, hemos venido diciendo que los reglamentos administrativos, conforme a la Constitución sólo pueden ser expedidos por el Presidente de la República; sin embargo, día a día los legisladores ordinarios (los que redactan los proyectos de las leyes en las dependencias del Ejecutivo, véase capítulo relativo a las fuentes del Derecho), en su afán que pudieramos - calificar de caprichoso por aumentar sus facultades y acrecentar la importancia político-administrativa de sus dependencias, otorgan facultades que, en nuestra opinión, ya no sólo son reglamentarias, sino -- que, más bien, son francamente legislativas, a órganos jerárquicamente inferiores de la Administración Pública". (25)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece -- que:

ARTICULO 12.- Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

ARTICULO 13.- Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o de --

(25) op. cit. p.936

cretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el -
refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

que la elaboración de los Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Presi
dente de la República corre a cargo del Secretario de Estado o Jefe
de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda; y condicio
na la validez y observancia de los mismos, a la firma o refrendo -
de éste o éstos, cuando se refieran a asuntos de la competencia de
dos o más dependencias de la Administración Pública; no obstante y -
que, tal requisito sólo viene a perfeccionar el acto jurídico neces
ario para facilitar la exacta observancia de la ley ordinaria, en la
esfera administrativa; pues la obediencia de los mismos, no depende -
únicamente de ello.

Así, el Reglamento Interior en términos de la ley de la materia
comprende:

ARTICULO 14.- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, -
quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxilia-
rá por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores,
jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa, y por los
demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo
y otras disposiciones legales.

En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá .
ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde
el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos admi-
nistrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado se-
rán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de
los ordenamientos legales.

ARTICULO 15.- Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de
Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribucio --
nes, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirec-
tores, jefes y subjefes de oficina, sección o mesa, conforme al re-
glamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios --

que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Para los Departamentos Administrativos, regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior.

ARTICULO 18.- En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

el numero de funcionarios que auxiliarán al titular de las dependencias de la Administración Pública Centralizada, en el despacho de los asuntos de su competencia; la naturaleza del empleo, cargo o comisión; las atribuciones de sus unidades administrativas; la forma en que sus titulares podrán ser suplidos en sus ausencias; el modo en que en los juicios de amparo podrán ser representado el Presidente de la República, por el titular de la dependencia a que el asunto corresponda, según la distribución de competencias; así como los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento Administrativo, serán resueltos dentro del ámbito de la propia dependencia, en términos de los ordenamientos legales aplicables.

2 . Alcance.

En este marco deberá entenderse que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se limita a señalar a las autoridades competentes para su aplicación, destacando a la Secretaría -

de Contraloría y Desarrollo Administrativo como órgano superior o globalizador del control en la Administración Pública Federal y Organos-
de Control Interno, como autoridades jerárquica y funcionalmente subor-
dinadas a aquélla, pues:

a . Expide las normas que regulan los instrumentos y procedimientos -
de control, para lo cual podrá requerir de las dependencias com
petentes, la expedición de normas complementarias para el ejerci-
cio del control administrativo (Artículo 37 fracción II, LOAPF).

Al respecto, José Trinidad Lánz Cárdenas advierte que "se ha pretendido sostener que estas "normas" no constituyen disposiciones jurí-
dicas, aduciendo que únicamente se trata de disposiciones de carácter_
técnico tendientes a explicar los imperativos contenidos en las leyes
y reglamentos. La verdad es que ya su propia conceptualización de --
"normas" conduce a la reflexión sobre cierta juridicidad, la que es-
tando más manifiesta si se advierte que el incumplimiento de estas -
reglas pueden motivar la imposición de sanciones y derivar responsabi-
lidades que indistintamente pueden traducirse, en el ámbito de lo ci
vil con el pago de daños y perjuicios e inclusive en el campo de
lo penal, con la imposición de penas específicas". (26)

De hecho, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores -
Públicos en su artículo 47, fracción XXII señala como obligación de

(26) op. cit. p.487-488

todo servidor público, "Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada al servicio público, pues dará lugar al procedimiento correspondiente y a las sanciones respectivas".

"Uno de los principales agravios que se atribuyen a las reglas actuales, es su carácter transitorio y efímero.

Un clima de inseguridad parece reinar en la medida en que las reformas pueden presentarse tan rápidamente después de la adopción de un texto, su acumulación sucesiva en el curso de los años, hace más complejo el trabajo de ponerlos al día a la falta de una codificación regular". (27)

Esto sin desconocer que en la mayoría de los casos, ni siquiera se publican de manera oficial, trastocándose no sólo la esfera jurídica del servidor público, sino también la de los gobernados.

Pero sin duda lo más trascendente, se refiere a las facultades francamente legislativas concedidas en una ley ordinaria, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, sin que se encuentre fundamento real en la Ley Fundamental, pues ésta sólo atribuye al Presidente de la República la potestad de proveer en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, inclusive lo faculta para iniciar leyes o de-

(27) ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. p.958-959

cretos a través del proceso legislativo. Sin embargo, los órganos de la Administración Pública Federal, no se encuentran autorizados para calificar la validez u observancia de tales disposiciones, por ser ésta función de los Tribunales Federales; limitándose entonces a su mero cumplimiento.

b . 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. (Artículo 37 fracción III, LOAPF)

c . Designar y remover a los titulares de las Contralorías, así como a los de las áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades que la conforman, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de ésta, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales. (Artículo 37 fracción -- XII, LOAPF)

d . Sancionar a los mismos por los actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa. (Artículo 58 y 59, LFRSP)

Ahora bien, el Reglamento Interior en las Dependencias del Ejecutivo Federal, facilita la exacta observancia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el despacho de los asuntos de su competencia, de acuerdo a las necesidades propias de organización y funcionamiento; y en materia de control administrativo interno, es-

tablece el número de funcionarios; el empleo, cargo o comisión; las atribuciones del órgano de control interno y sus unidades correspondientes; así como la manera en que los recursos administrativos promovidos contra los actos del titular de la dependencia, serán resueltos dentro de ésta, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

Así, la Constitución General comprende implícitamente la facultad del Presidente de la República para emitir Reglamentos, Decretos y - Acuerdos para facilitar la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión en la esfera administrativa, pues si ésta reconoce a su vez, de manera expresa la existencia de tales disposiciones, lógico es que sea él mismo quien las proporcione y haga cumplir.

El reglamento al igual que la ley se encuentra sancionado con la fuerza pública; sólo que éste no puede contrariarla, excederla o modificarla porque de ello también depende su validez y observancia constitucional. (28)

En tanto que, la firma o refrendo del Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, viene formalmente a perfeccionar dicho acto.

(28) cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. op. cit. p.467-468

En este orden de ideas, Miguel Acosta Romero dice que "el refrendo, constriñéndonos a México, tiene una misión trascendente: vincular al Secretario de Estado a una decisión del Ejecutivo Federal -- que, en consecuencia, resulta ser un acto complejo, por cuanto que por lo menos dos voluntades son necesarias para su perfeccionamiento: la del titular del Ejecutivo Federal y la de su o sus Secretarías de Estado.

Frente al Poder Legislativo, el refrendo de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, constituye un medio idóneo para reclamar de inmediato una responsabilidad política al Organismo Ejecutivo, por intermediación del Secretario o Secretarios refrendatarios, por cuanto el Presidente de la República, al tenor de lo dispuesto por el artículo 108, párrafo segundo, de la Constitución Política, sólo se le podrá acusar durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y por delitos graves del orden común; drásticas y nefastas actitudes que, evidentemente, no se producen cuando se promulga una ley inconstitucional por su contenido o por no haber satisfecho los requisitos que, para su elaboración, marca el artículo 72 de la propia Carta Magna". (29)

Regla que también se aplica a los refrendatarios de los Decretos y Acuerdos del Presidente de la República, pues el ejercicio indebido de ese derecho implica también un cierto tipo de responsabilidad que puede dar origen al juicio político correspondiente que, garantice

(29) op. cit. p.250

el control de los actos del "Supremo Poder Ejecutivo de la Unión", - y el sano equilibrio entre los órganos del Estado, que por sí mismo, el refrendo de los Secretarios de Estado o Jefes de Departamentos Administrativos no alcanza a realizar; sobretodo si se considera que, su nombramiento y remoción depende enteramente de aquél.

La validez y observancia constitucional tanto del reglamento como del decreto y acuerdo del Presidente de la República, se encuentra - relativamente sujeto a la firma de éstos, sino también, al reconocimiento formal de que ha sido emitido conforme a derecho a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, que es cuando su contenido se dá a conocer y el momento en que será obligatorio.

B . EL ORGANISMO DE CONTROL Y EL ACUERDO DELEGATORIO.

"Desde el punto de vista constitucional, el Presidente de la República constituye el órgano en quién se depositan todas las facultades administrativas, pues es el jefe supremo de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con el régimen legal, originalmente corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos atribuidos a su Dependencia - en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en otras leyes que regulan las materias de su competencia.

Conforme al sistema reglamentario, en los términos del artículo - 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el - Reglamento Interior de cada Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos se determinan las atribuciones de sus unidades administrativas". (30)

En este sentido, se dice que la competencia de los órganos del Estado, se origina, modifica y extingue por disposición expresa de la Ley.

"La competencia administrativa es el conjunto de facultades o atribuciones que en el orden jurídico le confiere al órgano adminis--

(30) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. -- "Compendio de Derecho Administrativo" Primer Curso. Porrúa, México, --- 1994, p.94-95

trativo. El concepto de competencia, usado en Derecho Público, es si milar al de capacidad que se usa en Derecho Privado, ya que ambos se refieren a la aptitud de obrar.

La diferencia entre la capacidad y la competencia se manifiesta en cuanto la capacidad es la regla, puesto que los particulares pue den hacer todo lo que deseen, mientras que no lo prohíba una norma, en tanto en el Derecho Público la competencia es la excepción, ya - que ésta no se presume, en cuanto que resulta necesario que el or- den jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos. - Es decir, los particulares pueden hacer todo lo que no esté prohibi do, mientras que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza". (31)

De esta manera, a través del orden jurídico vigente se determina no sólo cuándo los órganos de la Administración Pública deben actuar, sino en qué lugar, sobre qué materia y con qué grado de autoridad deberán hacerlo; a fin de garantizar la legalidad de sus actos, y - en consecuencia, la validez de los mismos, pues todo acto en contra rio será sancionado con la nulidad o la ilicitud del mismo, o con la responsabilidad personal de su titular.

Por otra parte, Jorge Olivera Toro dice que "el principio de le

(31) Ibidem. p.91-92

galidad tiene una inflexión pero no una ruptura, en la facultad dis-
crecional, en donde existe cierta libertad en la apreciación de las-
consecuencias, y por lo mismo, libertad de autoridad para decidir --
cuándo, cómo y en qué sentido debe ejercerse una potestad administra
tiva. Esta es la zona relativamente libre de la administración. Ello
no significa arbitrariedad, ya que dicha actividad está sometida al -
ordenamiento jurídico y no a los caprichos de los funcionarios". (32)

Evidentemente, aún la actividad discrecional de las Secretarías de
Estado y Departamentos Administrativos, forma parte de su competencia,
y por lo tanto, también se encuentra, regula y limita en la Ley, -
y no en el interés personal, caprichoso o arbitrario de su titular.

Así, la libertad de la autoridad para decidir el momento, la ma
nera y el sentido que dará a la actividad administrativa deberá ser
legítima, y perseguir y garantizar siempre la satisfacción del inte--
rés general.

De igual forma, Gabino Fraga señala que "los órganos del Estado
no tienen derechos propios, sino que las facultades que ejerce son-
facultades del Estado y que éstas se le atribuyen no para formar -

(32) op. cit. p.128-129

parte del patrimonio del funcionario que es titular sino como una esfera legal que marca los límites dentro de los cuales puede actuar el órgano de que se trata. De tal manera que mientras no se llegue a demostrar que en esa esfera se encuentra la autorización de extender o distribuir competencia a otros órganos diferentes, no se puede admitir que las facultades que le son atribuidas puedan delegarse".-- (33)

Por tal motivo se considera que los titulares de los órganos de la Administración Pública Federal, se limitan a expresar la voluntad del Estado; tienen el ineludible deber de circunscribirse a la Ley - que determina su competencia, en los términos y condiciones que ésta previene, aún y cuándo, el titular de la dependencia o entidad renuncie al empleo, cargo o comisión; la competencia atribuida al órgano, no desaparece o se extingue.

Asimismo, la competencia se caracteriza por ser objetiva, obligatoria e irrenunciable, y sólo por virtud de la Ley, puede ésta delegarse, extenderse o distribuirse a otros órganos de la Administración jerárquicamente subordinados.

(33) op. cit. p.124

"La delegación de competencia consiste en la transmisión del ejercicio de facultades que un órgano superior hace en favor del inferior, ya sea en forma total o parcial. Esta transmisión no implica que el superior pierda el derecho a actuar en las materias que ha delegado, puesto que al transmitir la competencia el delegante sigue siendo el responsable de su ejercicio, por lo que, en razón de los poderes de vigilancia y de revisión que le otorga su jerarquía, debe mantener el control de su ejercicio de las facultades delegadas".(34)

Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal previene;

ARTICULO 16.- Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas -- que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio -- del Estado.

Los propios titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscri

(34) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel.op. cit. p.94-95

ban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

las facultades que en la Administración Pública Centralizada transfieren los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en los subsecretarios o secretarios generales, oficiales mayores, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa, y en los demás funcionarios que establece el reglamento interior y las disposiciones legales aplicables:

- a . Tiene por objeto, la mejor organización del trabajo;
- b . No incluye aquellas facultades que por disposición de la Ley o el reglamento interior deban ejercitarse de manera personal o directa por los propios titulares;
- c . Se hace lo mismo en favor de servidores públicos de base y de confianza; y
- d . Comprende también, a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, como miembro del sector central.

Sin embargo, del estudio al segundo párrafo del precepto citado, se deja al arbitrio de los Secretarios de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la posibilidad de adscribir orgánicamente a:

- a . Las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo;
- b . A las subsecretarías, oficialía mayor, y a las unidades de nivel

administrativo equivalente que se presicen en el mismo.

como ocurre con el órgano de control interno, sin que se determine la suerte de cada una de éstas, en caso de que aquél no las adscriba; pues viene a obstaculizar gravemente la manera de atribuir eficiente y oportunamente la responsabilidad administrativa correspondiente a sus servidores públicos, por los actos u omisiones que ocasionen daños o perjuicios al patrimonio del Erario Federal o al de los particulares, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En este sentido, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza señalan que, "es importante hacer notar que la competencia solamente puede ser atribuida a un órgano existente, creado en los términos que establece la ley y los reglamentos interiores de las Dependencias, tal como lo ordena el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo cual nos lleva a concluir que los acuerdos que emiten los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado para delegar facultades en órganos que no han sido creados previamente, carecen de eficacia jurídica por la falta de existencia legal del órgano al cual atribuirle competencia". (35)

Por lo que, si en el reglamento interior se reconoce existencia

(35) op. cit. p.93

legal a las distintas unidades que componen a las dependencias de la Administración Pública Centralizada; no resulta congruente que se deje de adscribirlas de acuerdo a la estructura orgánica de las mismas, - si en base a ésta se presupue^{sta}n y erog^{an} los recursos económicos, materiales y humanos correspondientes.

De igual modo se desprende que el Acuerdo, es la forma jurídica a través de la cual los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo perfeccionan un acto del Presidente de la República en ejercicio de su facultad constitucional exclusiva e indelegable a la vez, para proveer a la exacta observancia de las leyes - ordinarias que expida el Congreso de la Unión, en la esfera administrativa; mismos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, en términos de los artículos 89 fracción I y 92 de la Ley Fundamental.

1 . Implicación.

Miguel Acosta Romero dice que "la etimología de la palabra proviene del latín *adcordem*, que significa, en general, idea de unidad de las voluntades, concierto o conformidad de ellas.

En Derecho puede tener varios significados. Acuerdo es la expresión de la voluntad de un órgano colegiado sobre materias de su competencia; también es conformidad de voluntades entre varias personas; - en materia procesal es el acto por medio del cual el juez dicta re

soluciones en trámite o a petición de las partes.

En Derecho Administrativo es la decisión de un órgano superior - en asuntos de su competencia, que hace saber al inferior generalmente por escrito". (36)

En tal medida, el Acuerdo delegatorio se refiere a un acto jurídico del titular del Poder Ejecutivo Federal, por el cual hace saber a los órganos subordinados, la manera en que se distribuirán las facultades atribuidas a las dependencias de la Administración Pública-Centralizada, en los servidores públicos que establece su reglamento interior respectivo y las demás disposiciones legales aplicables; para la mejor organización del trabajo, excepto aquellas que deberán ser ejercidas personalmente por los propios Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo o Consejero Jurídico respectivamente; -- quienes de conformidad con el mismo, deberán firmar o refrendarlo a fin de que el Presidente de la República ordene, en consecuencia, su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Así en la Administración Pública se advierten dos clases de órganos: los de autoridad y los auxiliares.

Por su parte Gabino Fraga comenta que, "cuando la competencia -

(36) op. cit. p.991

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

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

Cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de "órganos auxiliares". (37)

En materia de control administrativo, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las Dependencias del Ejecutivo Federal y la Contraloría Interna de ellas, son autoridades competentes para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La primera, para establecer las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia;

(37) op. cit. p.126

requerir de las dependencias la expedición de normas complementarias - para el ejercicio del control administrativo; vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización; designar y revocar al titular del órgano de control interno de la misma, así como a los de sus unidades de auditoría, quejas y responsabilidades; y apoyar o asesorarles.

En tanto que a las demás dependencias del Ejecutivo Federal se encuentran facultadas, para adscribir orgánicamente a la Contraloría - Interna en términos del reglamento interior y las demás disposiciones legales aplicables; delegar a ésta las facultades necesarias para la mejor organización del trabajo, a excepción de aquéllas que deban ejercitarse personalmente por su titular.

Y al órgano de control interno, para recibir las quejas y denuncias de cualquier persona interesada o afectada por los daños o perjuicios ocasionados al patrimonio del Estado o al de los particulares por los actos u omisiones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión en la propia dependencia administrativa; e iniciar en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

Asimismo, la ley de la materia señala que:

ARTICULO 50.- La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incurre en responsabilidad el servidor público que por sí o -- por interpósita persona, utilizando cualquier medio inhíba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omítana justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

correponde a la Contraloría Interna de la dependencia administrativa, determinar si incurre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, inhíba con sus actos u comisiones, la formulación o presentación de quejas o denuncias; procediendo a fincar responsabilidad o solicitando la suspensión temporal del mismo, si a su juicio, así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones; y continua señalando que:

ARTICULO 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

- I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, -- cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de -- tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;
- II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en -- los términos de las leyes respectivas;
- III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período a que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicará, por el superior jerárquico;
- IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referen-- cia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al supe-- rior jerárquico;
- V. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la auto-- ridad competente; y
- VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría in--terna de la dependencia o entidad.

la competencia del superior jerárquico de la Dependencia del Ejecutivo Federal a que el asunto corresponda y la del órgano de control interno; para aplicar las sanciones administrativas a que hace referencia el artículo 53 de la citada Ley, es decir, el apercibimiento público o privado, la amonestación pública o privada, la suspensión no menor de tres días ni mayor de tres meses, la destitución, la inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público y las sanciones económicas conducentes.

De igual manera es deber de ambos, abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente, para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Para que una persona que hubiera sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñarse en el servicio público, una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretende ingresar, dé aviso a la Secretaría de Contraloría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto, será causa de responsabilidad administrativa, quedando sin efecto el nombramiento o el contrato que se haya celebrado, de conformidad con el artículo 53 párrafos segundo y tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores -

Públicos, quien agrega:

ARTICULO 57.- Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

La contraloría interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente conocer el caso o participar de las investigaciones.

ARTICULO 61.- Si la contraloría interna de la dependencia o el coordinador de sector en las entidades tuviera conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito.

Por un lado, se hace referencia específica e innecesaria a las quejas y denuncias presentadas por los superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, por los hechos que a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección; cuando la ley de la materia establece expresamente que "cualquier interesado" podrá ejercitar ese derecho, aún en contra de los actos u omisiones de los superiores jerárquicos y más aun, de los servidores públicos sujetos a la dirección del Organismo de Control Interno de la propia dependencia o entidad, o a la Contraloría Interna de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tratándose de los servidores públicos de dicho órgano.

Y por el otro, faculta al superior jerárquico de la dependencia

o entidad, para enviar a la Secretaría de la Contraloría copia de las quejas o denuncias cuando:

- a . Se trate de infracciones graves, o
- b . En su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, ésta deba conocer o participar en las investigaciones de manera directa;

no obstante y que éste no reciba personalmente las quejas y denuncias, ni sea perito en la materia, por lo que deberá optar entre:

- a . Ordenar al órgano de control interno, proporcione la información necesaria para tal efecto, o
- b . Delegar en éste, dicha obligación;

toda vez que, la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, faculta a la Contraloría Interna para dar vista tanto a la Secretaría de Contraloría, como a la autoridad jurisdiccional competente para conocer de los ilícitos que se presenten.

ARTICULO 62.- Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se avocará, directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

Asimismo el órgano de control interno se encuentra facultado ---
para:

- a . Conocer de las investigaciones que realice la Secretaría de Con--
traloría, como órgano globalizador del control administrativo en --
las que apareciera responsabilidad de los servidores públicos de -
su dependencia,
- b . Investigar y sancionar a éstos, en términos del ordenamiento jurí--
dico que se estudia, si fuera de su competencia, y
- c . Coadyuvar con ésta en el procedimiento de determinación de respon--
sabilidades, cuando sea competencia exclusiva de la Secretaría de
Contraloría, si ésta lo solicita.

2 . Alcance.

La competencia o conjunto de atribuciones que se otorga a los -
órganos administrativos se origina, modifica y extingue por disposi --
ción expresa de la ley; ésta es el límite y medida de su activi -
dad.

La delegación de competencia o de facultades en la Administra---
ción Pública Centralizada, tiene por objeto la mejor organización del
trabajo; se hace lo mismo en servidores públicos de base o de con-
fianza, que establece el reglamento interior y las demás disposicio--
nes legales aplicables; no incluye aquellas facultades que deberán e-
jercitarse de manera personal por los propios titulares.

De igual modo, al orientarse la delegación de facultades al interior de la dependencia de dicho sector, no implica desconcentración administrativa alguna, por lo que, la adscripción de las unidades administrativas señaladas en el reglamento interior, deberá considerarse propiamente como una obligación del titular de la dependencia a que el asunto corresponda.

Así se dice que el Acuerdo es el documento a través del cual se formaliza un acto del Presidente de la República, en el cual se decide finalmente, la manera en que para la mejor organización del trabajo se adscribirán las unidades administrativas o se delegarán las facultades pertinentes en los funcionarios que establece el reglamento interior de la Dependencia de la Administración Pública Centralizada correspondiente, siempre que no deban ser ejercitadas por sus propios titulares; mediante la firma o conformidad de los mismos y la publicación en el Diario Oficial de la Federación, en términos de los artículos 89 fracción I y 92 de la Constitución General.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, otorga competencia a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a las Dependencias del Ejecutivo Federal para su aplicación; sin embargo, el conjunto de atribuciones conferidas a cada una de estas, en materia de control administrativo se divide a su vez, en razón del territorio y el grado de autoridad para --

ello; pues la primera podrá ejercer sus funciones en cualquier depen-
dencia o entidad con cierta primacia, grado o autoridad para tal e-
fecto; en cambio las segundas, se limitarán a llevarlo a cabo por -
sí mismas o a través del órgano de control interno de la propia de-
pendencia administrativa y en el sector que ésta coordine, en segun-
do grado.

De tal suerte que, dicho ordenamiento jurídico otorga competencia
a la Contraloría Interna para ejercer las facultades expresamente se-
ñaladas, así como aquellas que no deberán ser ejercidas personalmente
por el titular de la dependencia y le sean formalmente delegadas en
el Acuerdo respectivo; lo que pone de manifiesto una vez más el ví-
nculo jurídico y funcional que las une, así como a la Secretaría de
Contraloría por cuanto se encarga de nombrar, remover y sancionar los
actos u omisiones de los titulares del órgano de control interno.

En consecuencia, corresponde a la Contraloría Interna:

- a . La recepción de quejas y denuncias (ART. 49 LFRSP);

- b . Conocer de las investigaciones y auditorías que realice la Secre-
taría de Contraloría en la dependencia, en las que se desprenda res-
ponsabilidad administrativa de los auditados (ART. 62 LFRSP);

- c . Coadyuvar con ésta en el procedimiento de determinación de respon-
sabilidades "mayores" cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría,-

según el libre criterio de ésta, pues la ley de la materia omite - señalar a qué casos se refiere o a qué monto del daño, perjuicio o lucro obtenido se atenderá para tal efecto (ART. 62)

d . A contrario sensu, determinar por sí misma, si existe o no responsabilidad administrativa cuando no se trate de infracciones graves, o cuando en el concepto del superior jerárquico y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría de Contraloría no necesariamente deba conocer o participar de las investigaciones -- (ART. 57 párrafo segundo y tercero LFRSP);

e . Aplicar las sanciones económicas y previo acuerdo delegatorio del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, es - decir, el apercibimiento o amonestación ya sea pública o privada, to da vez que la suspensión, la destitución y la inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público, se encuentran reservadas precisamente al superior jerárquico de la dependencia administrativa a que el asunto corresponda, o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en caso específico de que éste no lo haga (ART. 56 y 60 LFRSP);

f . Abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, - cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo

diario vigente en el Distrito Federal; asimismo será necesaria la indemnización suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados o la restitución del bien o el producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción (ART. 63 y 76 LFRSP) y entre otras que se verán más adelante;

g. Dar vista a la Secretaría de Contraloría y a la autoridad jurisdiccional competente, de los hechos que impliquen responsabilidad de índole penal (ART. 61 LFRSP).

Luego entonces, se habla de tres autoridades competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las Dependencias del Ejecutivo Federal, y la Contraloría Interna de éstas; cada una de ellas con facultades de decisión suficientes para afectar la esfera jurídica del servidor público responsable, no obstante que;

ARTICULO 77.- Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere esta ley, la Secretaría y el superior jerárquico podrán emplear los siguientes medios de apremio:

I. Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario-vigente en el Distrito Federal, y
II. Auxilio de la fuerza pública.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad se estará a lo que prevenga la legislación penal.

manifestándose así una diferencia de grado en el ejercicio del con-trol administrativo interno.

C . LA CONTRALORIA INTERNA Y EL MANUAL OPERATIVO.

En páginas anteriores se ha visto que el Reglamento Interior en la Administración Pública Centralizada, comprende el número de funcionarios; el empleo, cargo o comisión; las atribuciones de las unidades administrativas; la forma en que sus titulares podrán ser suplidos en sus ausencias; el modo en que en los juicios de amparo el Presidente de la República ha de ser suplido por el titular de la dependencia a que el asunto corresponda, según la distribución de competencias; y la manera en que los recursos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo, o *Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal*, serán resueltos dentro del ámbito de la propia dependencia, en términos de los ordenamientos legales aplicables.

Y el Acuerdo implica la forma en que se delegan facultades en los servidores públicos que el Reglamento Interior establece, a excepción de aquellas que deberán ejercitarse personalmente por los titulares de las Dependencias Administrativas del sector central, así como; la adscripción de las unidades señaladas en el mismo.

El primero, contiene los lineamientos generales para el despacho de los asuntos de su competencia, y el segundo, la transmisión de facultades y adscripción de unidades necesarias, para la mejor organización del trabajo.

Disposiciones administrativas de orden interno, emitidas por el titular del Poder Ejecutivo Federal, para proveer a la exacta observancia de las leyes que formule el Congreso de la Unión, en la esfera administrativa; prevista en los artículos 89 fracción I y 92 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; refrendadas asimismo, por el titular de la Dependencia a que el asunto corresponda; las que serán publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, a fin de surtir plenos efectos jurídicos.

En tanto que el Manual Operativo hace constar la organización, los procedimientos y los servicios necesarios para el funcionamiento integral de la Dependencia de la Administración Pública Centralizada, en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

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

y a diferencia del Reglamento Interior y el Acuerdo Delegatorio, será emitido por el titular de la dependencia a que el asunto corresponda; y sólo uno, el Manual de Organización General, se publicará en

el Diario Oficial de la Federación.

En este sentido, Miguel Acosta Romero comenta que el Manual de Organización, "es el documento que contiene la información sobre las atribuciones y estructura de las unidades administrativas que integran la dependencia, los niveles jerárquicos, los sistemas de comunicación, los grados de autoridad y responsabilidad y la descripción de puestos de altos niveles de mando.

El Manual de Procedimientos Administrativos es un documento que en forma metódica, señala los pasos y operaciones que deben seguirse para la realización de las funciones de una dependencia. Contiene, los diferentes puestos o unidades administrativas que intervienen y se precisa su responsabilidad y su participación. A veces dan información y ejemplos de los formularios, autorizaciones, o documentos necesarios a utilizar, etc.". (38)

Dos disposiciones eminentemente administrativas de índole interno, que deberán mantenerse permanentemente actualizadas y subordinadas a la ley, incluyendo al Manual de Servicios al Público que Acosta Romero omitió, y que comprende el número y tipo de servicios que presta al público interesado, así como, las unidades encargadas de proporcionarlos; y que tienen por objeto, el funcionamiento integral de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada.

(38) op. cit. p.276

1 . Implicación.

En materia de control administrativo interno deberá entenderse -- que corresponde a:

a . El Contralor interno.

En ejercicio de su facultad de decisión y mando; organizar y -- coordinar el sistema de control interno, conforme a los lineamientos- y directrices que fije la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Ad- ministrativo; establecer las bases complementarias para tal efecto; pro- mover la eficiencia de su gestión y el cumplimiento de los objeti-- vos previstos; coadyuvar con ésta y la Contaduría Mayor de Hacienda- en el cumplimiento de sus respectivas obligaciones; vigilar que los - actos u omisiones de las unidades administrativas a su cargo, no im- plique responsabilidad alguna; denunciar a la Secretaría de Contralo-- ría el incumplimiento de las obligaciones de sus titulares; sancionar- en el ámbito de su competencia a los demás servidores públicos suje- tos a su dirección inmediata o mediata; y resolver los conflictos de competencia entre éstas.

b . La Unidad de Auditoría Operacional.

Inspecciona la debida aplicación de las normas y disposiciones -- jurídicas aplicables en materia de contratación y remuneración del ser- vidor público basificado, eventual y de confianza adscrito a la depen- dencia aduditada; la programación y presupuestación de las mismas; el cumplimiento de los objetivos y prioridades que al respecto se deter-

minen; la ubicación y localización del servidor público al área, de departamento, puesto y turno asignado; el adecuado manejo de nómina, - recibos, tarjetas de asistencia y demás instrumentos de control operativo; y revisar que los manuales de organización, procedimientos y servicios al público se encuentren permanentemente actualizados.

c . La Unidad de Auditoría Financiera.

Vigila el cumplimiento de las disposiciones legales en materia -- de planeación, presupuestación, financiamiento, inversión, deuda, patri^omonio, fondos y valores de la dependencia; los mecanismos y siste-- mas de registro y contabilidad; la contratación de servicios, adquisi^ones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajena^on y baja de muebles e inmuebles, almacen y demás activos y re-- cursos materiales asignados a la institución.

d . La Unidad de Auditoría de Obras.

Revisa los actos relativos a la planeación, presupuestación, gas^oto, ejecución, conservación y mantenimiento de la obra pública y los servicios relacionados con la misma, de conformidad a la legislación-- respectiva; la capacidad y la cantidad de los insumos adquiridos; la capacidad del personal asignado, así como, el cumplimiento de la mis^oma en el tiempo, las circunstancias y condiciones pactadas; y al i-- gual que la Unidad de Auditoría Financiera, participa en los concur-- sos de licitación pública, convocados por la propia dependencia, o la entidad del sector que ésta coordine.

e . La Unidad de Quejas y Denuncias.

La recepción, ratificación, admisión e investigación de quejas y denuncias; el inicio y desahogo del procedimiento administrativo disciplinario, por los actos u omisiones de los servidores públicos de la dependencia, que no impliquen infracciones "graves" o que en el concepto del titular de la dependencia, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados no deba conocer directamente o participar de las investigaciones la Secretaría de Contraloría; conocer de las investigaciones y auditorias que ésta realice en la dependencia, y aparezca responsabilidad de los servidores públicos sujetos a su dirección de manera inmediata o mediata; coadyuvar con ésta en el proceso de determinación de responsabilidades "mayores" cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría de Contraloría; y dar vista a ella y a la autoridad jurisdiccional competente de los hechos denunciados -- que constituyan responsabilidad penal.

Al respecto, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha establecido algunos lineamientos para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público, entre los que se -- destacan los siguientes criterios para la atención de las quejas y denuncias presentadas ante la unidad que se estudia; estimandose que los requisitos mínimos que éstas deben contener son los siguientes:

1) Los datos del quejoso o denunciante.

- Nombre y, si es el caso, el de la persona que promueve por él,-
- Domicilio particular o lugar donde posteriormente se le pueda notificar

ficar; si se trata de un servidor público, la unidad a la que se encuentre adscrito,

- Identificación del denunciante o quejoso, si se presenta personalmente.

2) Los datos del denunciado.

- Nombre del denunciado,

- Unidad de adscripción, si no fuera del conocimiento del quejoso o denunciante, entonces, podrá proporcionar cualquier información que pueda servir para aclarar el área administrativa en la que preste sus servicios.

3) La descripción de los hechos.

- Se trata de una breve narración de los acontecimientos que a su juicio, implique responsabilidad administrativa del denunciado.

4) Los elementos de prueba que se encuentren a su alcance, o en su caso, el señalamiento del lugar donde éstos se puedan localizar.

No obstante lo anterior, también suelen presentarse quejas o denuncias a través de los medios de comunicación o de forma anónima; para tal efecto, se tomará en consideración la naturaleza de los hechos denunciados y el material probatorio que se acompañe, a fin de darle el debido seguimiento. (39)

(39) cfr. "Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público". SECODAM. México, 1994, p.23-26

De igual manera se establecen cuatro etapas que siguen a la atención de las mismas; necesarias para la preparación del procedimiento administrativo disciplinario o de responsabilidades, previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a saber:

1) Recepción.

Etapas en la que el órgano de control interno se pone en contacto directo con el quejoso o denunciante, y conoce sobre la naturaleza de los hechos que a juicio de aquél, impliquen responsabilidad de los servidores públicos adscritos a la dependencia administrativa correspondiente.

2) Ratificación.

Acto jurídico a través del cual, se solicita por escrito al quejoso o denunciante que confirme, amplíe o aclare los hechos denunciados, a fin de que se eviten excesos en contra del presunto responsable, se otorgue certeza legal a la misma, y se haga más expédita la preparación del procedimiento disciplinario.

Sin embargo, la Secretaría de Contraloría igualmente ha establecido que, la falta de ratificación de las quejas y denuncias presentadas personalmente; en ningún caso, se tomarán como un obstáculo para que la unidad responsable deje de actuar por su cuenta.

3) Admisión.

Acto formal en el que el titular del órgano de control interno acuerda por escrito que, la queja o denuncia recibida forma parte -

de su competencia; se tenga por admitida; se ordena abrir expediente e inscriba en el libro de gobierno a su cargo; se inicie la investigación correspondiente; y se otorgan las facultades necesarias para que a su vez, se acuerde lo conducente y se desahoguen las actuaciones a que haya lugar.

4) Investigación.

En ella se realizan los actos necesarios para corroborar la veracidad de los hechos denunciados; se deja constancia de todas las diligencias que con éste motivo se practiquen; se determina el tipo-específico de responsabilidad administrativa imputada; y se acuerda dar o no inicio al procedimiento de responsabilidades; sin que se considere en ningún momento, el desistimiento de la queja o denuncia para suspender o archivar el expediente. (40)

El procedimiento administrativo disciplinario se desarrollará de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

ARTICULO 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, el día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho con-- venga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

(40) cfr. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Ibidem. p. 29-32

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III. Si en la audiencia la Secretaría encontrará que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierte elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de otra u otras audiencias, y

IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.

ARTICULO 65.- En los procedimientos que se sigan para investigación y aplicación de sanciones ante las contralorías internas de las dependencias se observarán, en todo cuanto sea aplicable a las reglas contenidas en el artículo anterior.

En este marco legal, el procedimiento de responsabilidades se compone de las siguientes etapas:

- a . Citación a audiencia,
- b . Audiencia de ley,
- c . Ofecimiento, admisión y desahogo de pruebas,
- d . Alegatos, y
- e . Resolución.

las cuatro primeras ante la Unidad de Quejas y Denuncias y la última de ellas, ante la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones.

f . La Dirección General de Responsabilidades y Sanciones.

Determina la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa; notifica la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico; impone al infractor las sanciones administrativas correspondientes; resuelve igualmente, los recursos de revocación promovidos por el servidor público afectado contra éstas; e impugna las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación contra las mismas, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

ARTICULO 73.- El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será -- también impugnable ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad

que lo emitió, dentro de los quince días siguientes a la fecha en- que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso se sujetará a los siguientes puntos:

- 1) Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los a- gravios que a juicio del servidor público le cause la resolución acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la- misma, así como, la proposición de las pruebas que considere ne- cesario rendir;
- 2) La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de -- las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idó neas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución; y
- 3) Desahogadas las pruebas, si las hubiere, se emitirá la resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándole al in teresado en un plazo no mayor de setenta y dos horas, en térmi- nos del artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de -- los Servidores Públicos.

Asimismo se advierte que, la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promoven- ta, conforme a las siguientes reglas:

- 1) Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garan

tiza en los términos que previene el Código Fiscal de la Federación;

- 2) Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si se admite el recurso; la ejecución de la sanción recurrida produce daños o perjuicios de imposible reparación; y la suspensión no trae como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 del ordenamiento jurídico que se estudia.

ARTICULO 74.- Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.

ARTICULO 75.- La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a la materia.

Ahora bien, los sistemas de comunicación que se dan en el seno del Organo de Control Interno, atienden principalmente a la naturaleza de su contenido, al ámbito de competencia de las unidades y direcciones administrativas que lo componen, así como, a la relación de coordinación y subordinación establecida entre éstas, y al funcionamiento integral del mismo.

Así se entenderá que, a través del Reglamento Interior, el Acuerdo Delegatorio y el Manual Operativo, la Contraloría Interna en las dependencias de la Administración Pública Centralizada; vigila, determina, imputa y sanciona de manera eficiente y conforme al principio de legalidad, los actos u omisiones de los servidores públicos sujetos a control interno, como a los servidores que en el ejercicio mismo del control, falten al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

2 . Alcance

Finalmente debe decirse que la facultad del titular de la dependencia a que el asunto corresponda, para expedir los Manuales de Organización, de Procedimientos y de Servicios al Público, necesarios para el funcionamiento integral de la misma:

- a . Forma parte de su competencia; se origina, modifica y extingue -- por disposición expresa de la ley;
- b . Su ejercicio es obligatorio;
- c . Se encuentra subordinada a la ley, en consecuencia, no podrá excederla, modificarla o contrariarla;
- d . A diferencia de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, implícita en los Artículos 89 fracción I y 92 de la Constitución General; ésta se encuentra expresamente señalada en el

Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en favor del Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo correspondiente; y

e. Únicamente el Manual de Organización General deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación; pero al igual que el de Procedimientos y el de Servicios al Público, deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia, las funciones de sus unidades administrativas, los sistemas de comunicación y coordinación, los principales procedimientos que se establecen; y deberán mantenerse permanentemente actualizados.

La estructura orgánica de la Contraloría Interna, las funciones de sus unidades y direcciones administrativas se encuentran en cualquiera de los manuales antes señalados, el Procedimiento Administrativo Disciplinario, en cambio, se haya propiamente regulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de manera supletoria, en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

El Procedimiento de Responsabilidades siendo el que más se destaca dada su propia y especial naturaleza, pues corresponde a la misma autoridad proveer lo necesario para su debida tramitación; desde recibir la queja o denuncia, hasta reealizar las investigaciones respectivas o recabar las pruebas pertinentes para encausar y sostener la acusación, y de manera imparcial valorar los elementos y hechos constitutivos de la causa procedimental para resolver conforme a derecho, sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa.

De tal manera que:

ARTICULO 66.- Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes falten a la verdad.

Se caracteriza por ser un procedimiento escrito, que tiene su origen en la presunta responsabilidad del inculpado, de ahí que, el citatorio deberá recaer sobre ésta, y notificarse también al titular de la dependencia donde preste sus servicios.

ARTICULO 67.- El titular de la dependencia o entidad podrá designar un representante que participe en las diligencias. Se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios.

Tal designación tiene como propósito que se realicen funciones de coadyuvancia con las autoridades competentes para aplicar la citada ley; orientando su actividad en el mismo sentido que la del órgano de control interno, apercibiéndole de la misma manera, de las sanciones en que incurren las personas que declaren con falsedad ante autoridades distintas a la judicial, en términos del artículo 247 fracción I del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; pero si éste no fuese designado o no se presentase a la Audiencia de ley del presunto inculpado, su ausencia no afectará el desarrollo de la misma, pues no se trata de un requisito de procedibilidad.

Asimismo al desahogarse la Audiencia prevista en la Ley Federal-

de Responsabilidades de los Servidores Públicos pueden presentarse --
tres situaciones diversas:

- a . Que el servidor público presunto responsable confiese los hechos;
- b . Que no comparezca a la Audiencia; y
- c . Que niegue los hechos.

En el primer caso, si se considera que la confesión fue voluntaria y espontánea, deberá producir prueba plena, y constituir un elemento atenuante de la sanción correspondiente, quedando a juicio de la Dirección General de Responsabilidades, disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación del mismo.

En el segundo caso, la reveldía del servidor público debidamente citado, producirá que se tengan por ciertos los hechos imputados, -- siempre y cuando obren en el expediente los elementos de prueba suficientes que permitan presumir la plena responsabilidad administrativa de éste, por lo que se procederá igualmente a dictar la resolución correspondiente, y desalentar ésta práctica como medio legal de defensa del acusado.

En el tercer caso, se probará y alegará lo que a su derecho convenga, ya sea por sí mismo o por medio de un defensor, y ponderar así la veracidad del presupuesto de hecho como causal de responsabilidad. (41)

(41) cfr. SECODAM. Ibidem. p.85-86

Por otra parte, en el presente estudio se considera que la suspensión temporal a que hace referencia el artículo 64 fracción IV -- del ordenamiento jurídico citado; como medida cautelar que no prejuzga sobre la responsabilidad administrativa que se imputa, deberá notificarse personalmente al interesado, dados los efectos jurídicos que produce, y cesar igualmente, si no existe causa legal para ello, es decir, si el Procedimiento Administrativo Disciplinario no se inicia o continua, o que al concluirse éste, se resuelva sobre la no existencia de responsabilidad administrativa del servidor público suspendido, lo que significa que no quedará al arbitrio del titular de la Dependencia; maxime si la ley de la materia no establece recurso alguno en contra de tal determinación; por lo que se le deberá restituir en el goce de sus derechos y cubrirsele las percepciones que debió percibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

ARTICULO 68.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, -- las de inhabilitación.

Así entonces, se advierten las facultades discrecionales del órgano de control interno para resolver, pues la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no establece expresamente un nexo causal entre la falta administrativa y la sanción aplicable; no

obstante que la gravedad de la responsabilidad en que se incurre, -- la conveniencia de suprimir esta práctica, las circunstancias económicas del servidor público, el nivel jerárquico, los antecedentes y -- las condiciones del infractor, los medios de ejecución y la antigüedad del servicio, la reincidencia del incumplimiento de las obligaciones, y el monto del beneficio, daño o perjuicio ocasionado; son sólo algunos de los criterios que se tomarán en cuenta al momento de resolver sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa o la sanción aplicable, en términos del artículo 54 del citado ordenamiento jurídico.

La resolución deberá emitirse al concluir la Audiencia de ley, - dentro de los treinta días hábiles siguientes y notificarse de la - misma manera al interesado, a su jefe inmediato, al representante de signado por la dependencia y al superior jerárquico; en ella se expresarán los razonamientos de hecho y de derecho en base a los cuales se determinará la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa, la sanción aplicable y/o la causa de la abstención si es el caso.

ARTICULO 78.- Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

- I. Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal;
- II. En los demás casos prescribirá en tres años, y

III. El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto - se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.

A . EL OBJETO DE LA CONTRALORIA INTERNA.

Como ha quedado asentado en páginas anteriores, el Poder Disciplinario del Estado, y concretamente del Ejecutivo Federal se encuentra implícito en varias disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como resultado de la relación jerárquica que lo hace y mantiene operativo; sin embargo este poder se haya -- claramente establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; ordenamiento jurídico que señala además, la competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, -- las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, y la del Organó de Control Interno.

Asimismo se ha dicho que el objeto del órgano que se estudia -- es:

- a . Prevenir las faltas administrativas de los servidores públicos de la dependencia, en ejercicio de sus atribuciones;
- b . Reprimir las que ya se hayan cometido; y en su caso,
- c . Procurar la reparación o indemnización de los daños y perjuicios-- ocasionados con tal motivo, al patrimonio del Erario Federal o al de los particulares.

De esta manera, el primero de ellos implica una serie de actos técnico-materiales que se originan y desarrollan en el seno de sus --

unidades auditoras, encontrándose principalmente sometidos a los principios que determinen las ciencias o las artes, a los que el derecho sólo puede dar una perspectiva; y que de cumplir realmente su cometido, es decir, prevenir los actos u omisiones de los servidores públicos en la planeación, dirección y ejecución de sus funciones no implique, a su vez, responsabilidad administrativa por incumplimiento de sus obligaciones, en cuyo caso, no se producirá consecuencia jurídica alguna.

En caso contrario, tal acto o serie de actos técnico-materiales darán lugar a una denuncia formal ante la Unidad de Quejas y Denuncias de dicho órgano de control interno, debiendo señalar, de igual manera:

- a . La Unidad Auditora denunciante,
- b . El lugar y la fecha de la revisión,
- c . Los actos o hechos denunciados,
- d . El nombre o los nombres de los presuntos responsables,
- e . Los elementos de prueba que se encuentren a su alcance o el señalamiento expreso del lugar dónde se pueden localizar, y
- f . El precepto o preceptos legales violados.

El segundo y tercero de los objetos mencionados, hacen referencia inequívoca a un acto o serie de actos de naturaleza jurídica -- que se inician con la recepción, admisión, ratificación e investigación de las quejas o denuncias; hasta el inicio, desahogo y resolu-

ción del Procedimiento Administrativo Disciplinario, la aplicación de - la sanción correspondiente, y en su caso, la reparación o indemnización de los daños o perjuicios ocasionados al patrimonio del Erario-Federal o al de los particulares; pues con ellos se produce un efecto de derecho en la esfera jurídica del servidor público responsable. (42)

Así la manifestación de voluntad del Estado al ejercer su Poder Disciplinario a través de los órganos de la Administración Pública Federal, competentes para sujetar a control al servidor público de las Dependencias del sector central, abarca actos técnico-materiales y actos jurídicos, ambos de índole interno, toda vez que los efectos -- que producen, no trascienden de manera directa o inmediata a la esfera jurídica de los particulares; es decir, su eficacia se limita a surtir efectos dentro de la propia institución.

Al respecto, Gabino Fraga señala que "ese último grupo de actos internos comprende toda una serie de actos de naturaleza material -- aunque conforme a las reglas de derecho, que constituyen la vida interna de la Administración. Comprende medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de las unidades burocráticas, tales como el señalamiento de las labores que a cada empleado corresponden dentro de

(42) cfr. FRAGA, Gabino. op. cit. p.230

una oficina, de la conducta que los mismos empleados deben observar, la fijación de horas en que informan a los superiores, la fijación de sistemas de contabilidad para oficinas con manejo de fondos, etc. legalmente abarcan las reglamentaciones para los procedimientos o trámites que deben observarse en el despacho de los asuntos, imponiendo la necesidad de estudios previos, de consulta a los departamentos le gales, médicos y en general, a los departamentos técnicos, etc., etc; pero debe tenerse bien presente que esos actos de procedimiento sólo tienen el carácter de actos internos, cuando ellos no estén estableci dos como una garantía para los particulares, sino solamente estén prescritos en interés del buen orden administrativo". (43)

Se trata pues, de actos técnico-materiales y jurídicos que aunque nacen en el seno de la Administración Pública; los primeros no se encuentran enteramente regulados por el derecho sino por las exigencias de la ciencia; y los segundos, si bien, se hayan sometidos al orden legal vigente, éste no es eminentemente de naturaleza administrativa, toda vez que, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se aplica lo mismo a los servidores públicos del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial sin excepción, de igual manera, en el desarrollo del Procedimiento Disciplinario se emplea de forma suppletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, por considerar se que éste contiene los principios generales del derecho.

(43) Ibidem. p.233

Es decir, actos que emanan de un poder público que no se regula únicamente por el Derecho Administrativo, no trascienden del ámbito interno de la propia Administración Pública, ni constituyen la actividad fundamental del Poder Ejecutivo Federal, para regular y controlar los actos de los particulares; actos que la doctrina no considera como actos administrativos. (44)

Por su parte, Andrés Serra Rojas asegura en el mismo sentido que, "la doctrina distingue entre acto administrativo, que es el creador de una situación jurídica concreta y el acto de administración, que son todos los demás actos internos que no se clasifican como actos administrativos por no producir efectos con relación a terceros. Su eficacia se agota en lo interno de la administración".(45)

Sin embargo, no puede dejar de afirmarse que, los actos del Organismo de Control Interno que tienen por objeto prevenir las faltas administrativas de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, pueden dar origen como ya se mencionó, a un acto de naturaleza jurídica: la denuncia.

En tanto que, los actos de la Contraloría Interna, tendientes a reprimir las faltas administrativas de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, y en su caso, procurar la reparación o indemnización de los daños o perjuicios que con éste motivo sean o-

(44) Idem. p.233

(45) Ibidem. p.241-242

casionados al patrimonio del Estado o al de los particulares; son -
indudablemente actos jurídicos, que se encuentran totalmente subordina-
dos a la ley, independientemente de que se trate de actos formalmen
te administrativos y materialmente jurisdiccionales, que de alguna ma-
nera, limitan la esfera jurídica del servidor público sancionado.

Y aunque no se regulan únicamente por el Derecho Administrativo, no trascienden de manera directa o inmediata del ámbito interno de -
la propia institución, ni tampoco constituyen la actividad fundamental
del Ejecutivo Federal; sí tienden a satisfacer aunque de manera indi
recta o mediata una demanda de interés general, pues tutelan la le-
galidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de los servido-
res públicos en el desempeño de sus respectivas funciones, empleos, -
cargos o comisiones en la Administración Pública Federal; en conse --
cuencia, constituyen una garantía para los particulares, de que éstos
se encuentran obligados a actuar de acuerdo al más elevado código --
ético de conducta que finalmente beneficia tanto al Estado como a --
los administrados.

Al mismo tiempo, el fin que persigue el órgano de control in--
terno no sólo constituye una garantía para los gobernados de que el
servidor público en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión lo-
hará conforme a derecho; sino que, también garantiza al propio ser-
vidor público que la Contraloría Interna sólo puede hacer lo que la

misma ley le determine, es decir, que ésta no debe ir tras de un fin distinto, abusando o desviando el poder de que dispone para tutelar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

En este orden de ideas, una vez más Andrés Serra Rojas comenta que "el desvío de poder se ofrece cuando una autoridad administrativa realiza un acto de su competencia, o usa de sus poderes legales pero con una finalidad diversa de aquélla que se desprende de la intención del legislador o de la misma expresión jurídica.

La legislación administrativa se inspira en la satisfacción del interés general. El funcionario al aplicar la ley, lleva a cabo ese propósito y no debe señalar otra finalidad a la norma por móviles personales, políticos, de terceros u otros análogos". (46)

De tal suerte que la aplicación inexacta, indebida o con exceso de una ley por parte del órgano de control interno, en perjuicio -- del interés particular del servidor público afectado, origina por un lado, la responsabilidad personal de sus miembros.

Así la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece:

(46) op. cit. p.194

ARTICULO 58.- La Secretaría aplicará las sanciones correspondientes a los --
contralores internos de las dependencia cuando éstos incurran en ac-
tos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

ARTICULO 59.- Incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores pú-
blicos de las contralorías internas que se abstengan injustificada--
mente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajus--
ten a lo previsto por esta ley. La Secretaría informará de ello al -
titular de la dependencia y aplicará las sanciones correspondientes.

que tanto el titular del Organo de Control Interno, como los demás
servidores públicos que lo integran, se encuentran sujetos a derecho;
que sus actos u omisiones indebidas pueden dar origen a una respon-
sabilidad de tipo administrativo independientemente de cualquier otra,-
y en consecuencia, a una sanción correspondiente.

Y por el otro, puede ser causa de anulación, cuando se plantea
ante los tribunales administrativos; aún y cuando al día de hoy, la
tendencia se encamina a establecer en las leyes los recursos adecua-
dos; en igual forma se pronuncia el ordenamiento jurídico que se co-
menta, pues faculta al servidor público afectado por las resoluciones
administrativas que se dicten de conformidad al mismo. Podrán optar -
entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente -
ante el Tribunal Fiscal de la Federación en términos del artículo 73
y agrega que:

ARTICULO 70.- Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el --
Tribunal fiscal de la Federación las resoluciones administrativas --
por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capí-
tulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal,
tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servi

dor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

de ser anuladas, se le restituirá a éste el goce de los derechos de que hubiese sido privado, sin perjuicio de que se finque o con figure otro tipo de responsabilidad y sanción distinta a la administrativa. (47)

Por su parte José Trinidad Lánz Cárdenas señala que la finalidad del control "constituye el punto de equilibrio de la administración; tiende a obtener la correcta utilización de los recursos mate riales, financieros y humanos del Estado, con el fin de lograr el cumplimiento de los nobles objetivos que tiene encomendados respecto al bienestar de la comunidad.

En este elemento ocupa destacado lugar la "evaluación" que condu ce obligadamente a la ratificación de sistemas y procedimientos o al cambio de métodos, corrección de sistemas, adopción de nuevas y congruentes medidas, instrumentación operativa adecuada para los planes y programas o, como último recurso, la imposición de sanciones en una instancia represiva de control que, independientemente de castigar las conductas indebidas de los servidores públicos en lo administrativo -- y/o en lo penal, propenda a desalentar por parte de los mismos el incumplimiento de sus deberes genéricos y específicos en la función -

(47) Ibidem. p.195

pública y, a la inversa, a fomentar y estimular su cumplimiento en función de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que consigna en forma expresa y terminante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos". (48)

Sobre el particular debe decirse que es innegable que el fin del Control Administrativo Interno es asegurar y mantener la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y que como se comentó, trae de manera indirecta no sólo la correcta utilización de los recursos materiales, económicos y humanos; el cumplimiento de las tareas encomendadas; la evaluación de las mismas, sino -- hasta el bienestar general de la sociedad.

Sin embargo, Lánz Cárdenas confunde la imposición de sanciones con un fin del Control Administrativo Interno, cuando se trata en realidad de un instrumento empleado para alcanzar los verdaderos fines propuestos por la Ley Fundamental y la Ley Reglamentaria de su Título Cuarto en vigor.

Asimismo debe distinguirse entre "control" y "evaluación", por --

(48) op. cit. p.486

tratarse de dos conceptos que suelen confundirse con facilidad. El - primero comprende una serie de actos técnicos, materiales y jurídicos que se llevan a cabo por el órgano de control interno, jerarquica-- mente subordinado al titular de la Dependencia Administrativa del Sector Central correspondiente; para vigilar, constatar y pronunciarse, en último caso, a través de una resolución de la misma naturaleza, sobre la "conducta" de los servidores públicos a su cargo, sin que para tal efecto se altere, modifique o suspenda la actividad de la -- institución.

En tanto que la evaluación se realiza por conducto de los órganos jerárquicamente superiores de la Dependencia Administrativa, para - implementar, corregir o modificar los "actos" de los servidores públicos sujetos a su dirección, trascendiendo en consecuencia, a la actividad principal de la institución, alterando, modificando o suspendiendo incluso, su gestión.

En igual sentido Miguel Acosta Romero expresa que "en última -- instancia a quien compete evaluar la labor de los órganos subordinados es a quien tiene el cargo de jerarquía político-administrativa superior, pues de otra manera se darían problemas, o bien que se pretenda someter a jerarquía a órganos que entre sí constitucional y legalmente son iguales o sometidos a la supervisión de escalafones jerárquicos que no corresponden a esa jerarquía". (49)

(49) op. cit. p.644

Excepción hecha, de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en materia de control.

B . Importancia.

Así la importancia del Control Administrativo Interno en México,- se encuentra por un lado, en su objeto, es decir, al prevenir las faltas administrativas de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; reprimir las que ya se hayan cometido, y en su caso, procurar la reparación o indemnización de los daños y perjuicios que con ese motivo se ocasionen al patrimonio del Erario Federal o al de los particulares; y por el otro, en su finalidad : salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público; la correcta utilización de los recursos económicos, materiales y humanos empleados, y el bienestar general de la comunidad.

"Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y que consagran en su legislación.

Ellos fijan el extenso campo de la actividad pública en un proceso histórico que se caracteriza por su continua ampliación y extención, que va desde el Estado abstencionista, con un número limitado de fines, hasta el Estado intervencionista, en una constante sustitución de la actividad privada. Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fi--

nes del Estado". (50)

En la medida que el Control Administrativo se refiere sin lugar a dudas a la responsabilidad administrativa del servidor público, se entiende fácilmente porque forma parte importante de las funciones del Estado, que nace lo mismo en el seno del Poder Ejecutivo, que en el Poder Legislativo o Judicial, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

ARTICULO 51.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47; así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia.

Asimismo, y por lo que hace a su competencia, las autoridades jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a X del artículo 3º; determinarán los órganos y sistemas para los efectos a que se refiere el párrafo anterior, en los términos de sus legislaciones respectivas

como formas que adopta el ordenamiento jurídico vigente para salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia en el servicio público y de manera indirecta, satisfacer las demandas de interés general.

Es decir, el poder disciplinario del Estado, se ejerce lo mismo a través de la función administrativa, legislativa o judicial; por tratarse de una garantía para la sociedad de que, el servidor públi

(50) SERRA ROJAS, Andrés. op. cit. p.39

co se encuentra obligado a seguir un elevado código ético de conducta expresamente señalado para tal efecto, y que sólo el Estado puede proporcionar en el ámbito de sus atribuciones.

"La sociedad es el punto de partida con sus necesidades, carencias e ideales, ella demanda medios políticos para que pueda ser debidamente atendida. El Estado, a través de sus órganos, recoge estas inquietudes y las transforma en leyes, planes y medios administrativos. Los fines sociales se realizan en etapas diversas: primero, como un anhelo de lograr que sus intereses sean convenientemente planteados y analizados; segundo, que logren impresionar al Estado para que asuma la responsabilidad de la atención de ellos.

Estamos en presencia de un proceso complejo que se determina -- de acuerdo con las condiciones propias de cada Estado. Ello nos lleva al análisis de la situación real de una comunidad y su proyección hacia el Estado. En otros aspectos es el Estado el que se proyecta sobre la comunidad. En este sentido la administración pública aparece como un medio o instrumento de la actuación política". (51)

En consecuencia, se concluye que, los fines sociales son los -- que determinan la competencia del Estado; tal y como ocurre con los órganos de control interno en la Administración Pública Federal, y -- en este caso concreto, en el sector central aquí presentado.

(51) Ibidem. p.98

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Estado ejerce el Poder de tres formas distintas de manera legítima a través del Derecho, su límite y medida; con el objeto de proporcionar por un lado, certidumbre jurídica a sus gobernados, y por el otro, dar firmeza a sus actos; a fin de alcanzar, - conservar y asegurar la realización del interés general.

SEGUNDA.- El Derecho Administrativo regula la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, los órganos que conforman la Administración Pública, y la relación de éstos con los particulares y los otros Poderes de la Unión.

TERCERA.- La Administración Pública encuentra su origen en la norma jurídica fundamental; comprende una serie de actos de índole técnico, material o jurídico que, de manera oficiosa tienden a satisfacer las demandas de interés general, determinantes para la unidad, seguridad y el desarrollo social y económico de la población. En México, la Administración Pública se divide en federal, local y municipal; y la Administración Pública Federal se subdivide a su vez, en Centralizada y Paraestatal.

CUARTA.- La Administración Pública Centralizada se compone de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal respectivamente, tendrán igual rango y no habrá primacía entre ellas; una forma de organización que implica coordinación-

entre éstas y subordinación de las mismas al Presidente de la República, titular de la Administración Pública Federal; a través de un vínculo jurídico o jerárquico que los une y hace responsables en el despacho de los asuntos de su competencia.

QUINTA.- La Administración Pública realiza su actividad mediante la emisión de órdenes, la prestación de servicios o simplemente con la gestión de su patrimonio; para lo cual emplea una serie de recursos humanos, materiales, tecnológicos o jurídicos a fin de realizar el interés general; determinando así sus propias estructuras, la especialización de sus funciones y la existencia de su red burocrática.

SEXTA.- La necesidad del Control Administrativo en México, se origina en el momento mismo en que la norma jurídica fundamental se ha hecho constar desde su sola denominación, hasta el basto número de atribuciones que le ha conferido a un "Supremo Poder Ejecutivo Federal"; que le permite manejarse con una considerable capacidad de mando y de decisión que los otros Poderes de la Unión no han alcanzado en igual medida; un Poder que determina el destino económico de la nación aún a costa del interés general y que deja crecer su aparato burocrático a base de privilegios inmerecidos en la mayoría de los casos, sin procurar enteramente la profesionalización y eficiencia de los servidores públicos que aprenden incluso, a manejar el Poder político para impedir el cambio, separando gravemente los valores propios de la función llamados a desempeñar, de su responsabilidad personal.

SEPTIMA.- La corrupción es un fenómeno que contradice los intereses de la nación; los esfuerzos por combatirla requieren de un compromiso permanente e inquebrantable del Estado y de una nueva relación entre gobernantes y gobernados; no puede ni debe tolerarse más arbitrariedad bajo el pretexto de oportunidad; corresponde al Estado revisar, vigilar y disciplinar todo acto en contrario, promover la profesionalización, la eficiencia y la vocación por el servicio público, en el más elevado código ético de conducta, así como, la participación de los gobernados en el combate a la corrupción.

OCTAVA.- El Control en la Administración Pública Centralizada, comprende una serie de actos preventivos, concurrentes o de verificación posterior, realizados tanto por órganos de la propia dependencia como por órganos ajenos a ésta, expresamente facultados para prevenir, reprimir o en su caso, procurar la reparación o indemnización de los daños y perjuicios ocasionados al patrimonio del Erario Federal o al de los particulares, por los actos u omisiones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; a fin de salvaguardar la legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, y satisfacer de manera indirecta las demandas de interés general.

NOVENA.- El Control Administrativo implica la existencia de dos sujetos; el activo y el pasivo. Atendiendo a un criterio puramente objetivo se entenderá que tanto uno u otro hace alusión inequívoca al órgano de la Administración Pública Centralizada, controlador y contro

lado. Y que en base a un criterio subjetivo se hace referencia propiamente a la persona física: al servidor público, es decir, a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, en cualquiera de sus tres niveles: federal, local o municipal.

DECIMA.- El órgano de control interno es una parte importante, adscrita y subordinada a la estructura jurídica de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada para prevenir, reprimir, y en su caso, procurar la reparación o indemnización de los daños y perjuicios ocasionados al patrimonio del Estado o al de los particulares; por los actos u omisiones de los servidores públicos en el de desempeño de su empleo, cargo o comisión; en términos de la Ley Fundamental, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Reglamento Interior, los Acuerdos Delegatorios y los Manuales Operativos, así como las demás disposiciones legales aplicables.

DECIMA PRIMERA.- El Reglamento Interior en las Dependencias del Ejecutivo Federal, facilita la exacta observancia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el despacho de los asuntos de su competencia, de acuerdo a las necesidades propias de organización y funcionamiento; y en materia de Control Administrativo Interno: establece el número de funcionarios; el empleo, cargo o comisión; las atribuciones del órgano de control interno y sus unidades correspon-dientes; así como, la manera en que los recursos administrativos pro

movidos contra los actos del titular de la Dependencia, serán resueltos en su interior, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

DECIMA SEGUNDA.- El conjunto de facultades y atribuciones que el orden jurídico confiere a la Contraloría Interna se origina, modifica y extingue por disposición expresa de la ley; ésta garantiza la legalidad de sus actos y la validez de los mismos, pues todo acto en contrario será sancionado con la nulidad o la ilicitud de éstos y/o la responsabilidad personal de sus miembros.

DECIMA TERCERA.- La delegación de competencia, comprende la transmisión del ejercicio de facultades que corresponden originalmente a los titulares de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, que se delegan en favor de órganos jerárquicamente subordinados; no implica por ende renuncia alguna a la misma, se refiere únicamente a aquellas facultades que no deberán ser ejercidas de manera personal o directa por dichos titulares; tiene por objeto la mejor organización del trabajo, y en materia de Control Interno a la mejor vigilancia, investigación, determinación, imputación y sanción de las faltas administrativas de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

DECIMA CUARTA.- En términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Contraloría Interna es competente para re

cibir quejas y denuncias; conocer de las auditorias e investigaciones que realice la Secretaría de la Contraloría en la Dependencia, en las que se desprenda responsabilidad administrativa de los servidores públicos auditados; coadyuvar con ésta en la determinación de responsabilidades "mayores"; determinar si existe responsabilidad administrativa que implique infracciones "graves", o que a criterio del titular de la Dependencia y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, deba conocer o participar de manera directa aquélla; reconocer a petición de parte interesada la responsabilidad de indemnizar o reparar en cantidad líquida los daños y perjuicios ocasionados al patrimonio de los administrados por los actos u omisiones del servidor público responsable; aplicar las sanciones económicas correspondientes; abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que no se trate de hechos que no revistan gravedad, ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal; y dar vista a la Secretaría de Contraloría y a la autoridad jurisdiccional competente, copia de la queja o denuncia que implique responsabilidad penal.

DECIMA QUINTA.- El Organismo de Control Interno sólo a través del Acuerdo delegatorio correspondiente, será competente para aplicar la sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, el auxilio de la fuerza pública, y si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, obrar confor-

me a lo que prevenga la legislación penal; pues se trata de un órgano de autoridad jerárquicamente subordinado al titular de la Dependencia a la que se haya adscrito, y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo respectivamente.

DECIMA SEXTA.- El contralor interno en ejercicio de su facultad de decisión y mando; organiza y coordina el sistema de control interno, conforme a los lineamientos y directrices que fije la Secretaría de Contraloría; establece las bases complementarias para tal efecto; promueve la eficiencia de su gestión y el cumplimiento de los objetivos previstos; coadyuva con ésta y la Contaduría Mayor de Hacienda en el cumplimiento de sus respectivas obligaciones; vigila que los actos u omisiones de las unidades y direcciones a su cargo, no implique responsabilidad alguna; denuncia a la Secretaría de Contraloría el incumplimiento de las obligaciones de sus titulares; sanciona en el ámbito de su competencia a los demás servidores públicos sujetos a su dirección; y resuelve los conflictos de competencia que se presente entre éstas.

DECIMA SEPTIMA.- La Unidad de Auditoría Operacional inspecciona la debida aplicación de las normas y disposiciones jurídicas aplicables en materia de contratación y remuneración del servidor público basifica--do, eventual y de confianza, adscrito a la Dependencia auditada; la programación y presupuestación de los mismos; la ubicación y localización del servidor público al área, departamento, puesto y turno asignado; el adecuado manejo de nóminas, recibos, tarjetas de asistencia,

y demás instrumentos de control operativo; y revisar que los Manuales de Organización, de Procedimientos y de Servicios al Público se encuentren permanentemente actualizados.

DECIMA OCTAVA.- La Unidad de Auditoria Financiera vigila el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de planeación, presupuestación, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la Dependencia; los mecanismos y sistemas de registro y contabilidad; la contratación de servicios, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de muebles e inmuebles, almacén y demás activos y recursos materiales asignados a la institución.

DECIMA NOVENA.- La Unidad de Auditoria de Obras revisa la planeación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación y mantenimiento de la obra pública y los servicios relacionados con la misma, de conformidad con la legislación respectiva; la cantidad y la calidad de los insumos adquiridos; la capacidad del personal asignado; así como el cumplimiento de esta en el tiempo, las circunstancias y condiciones pactadas; y al igual que la Unidad de Auditoria Financiera, participar en los concursos de licitación pública, convocados por la propia Dependencia.

VIGESIMA.- La Unidad de Quejas y Denuncias recibe, ratifica, admite e investiga las promociones de éste tipo; inicia y desahoga el Procedimiento Administrativo Disciplinario por los actos u omisiones de los-

servidores públicos de la Dependencia, que no impliquen infracciones "graves", o que en el concepto del titular de la misma, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados no deba conocer o participar directamente de las investigaciones la Secretaría de Contraloría; conocer de las investigaciones y auditorías que ésta realice en la Dependencia, y aparezca responsabilidad de los servidores públicos sujetos a su dirección de manera inmediata o mediata; coadyuvar con ésta en el proceso de determinación de responsabilidades "mayores" cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría de Contraloría; y dar vista a ella y a la autoridad jurisdiccional competente de los hechos denunciados que constituyan responsabilidad penal.

VIGESIMA PRIMERA.- La Dirección General de Responsabilidades y Sanciones determina la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa; notifica la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la Dependencia y al superior jerárquico; impone al infractor las sanciones administrativas correspondientes; resuelve igualmente, los recursos de revocación promovidos contra éstas; e impugna las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación contra las mismas, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos y demás disposiciones legales aplicables.

VIGESIMA SEGUNDA.- La diferencia entre la facultad reglamentaria del Presidente de la República para emitir los reglamentos, decretos y acuerdos en la Administración Pública Federal y la facultad del titu-

lar de las Dependencias Administrativas del Sector Central para expedir manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público; se encuentra en que la primera se haya implícita en la última parte del artículo 89 fracción I y 92 de la Constitución General, en tanto que la segunda se encuentra expresamente establecida en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; ambas forman parte de sus respectivas competencias; su ejercicio es obligatorio y subordinado a la ley, en consecuencia, no podrá excederla, modificarla o contrariarla; y todos excepto los manuales de procedimientos administrativos y de servicios al público, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

VIGESIMA TERCERA.- El objeto del Organismo de Control Interno es prevenir las faltas administrativas de los servidores públicos de la propia Dependencia, en ejercicio de sus atribuciones; reprimir las que ya se hayan cometido; y en su caso, procurar la reparación o indemnización de los daños y perjuicios ocasionados con tal motivo, al patrimonio del Erario Federal o al de los particulares. El primero de ellos implica una serie de actos técnico-materiales desarrollados por las Unidades de Auditoría, que se encuentran sometidos principalmente a las exigencias de la ciencia y a las que el Derecho sólo puede dar una perspectiva; y de no llevarse a cabo procede como consecuencia jurídica la denuncia. En tanto que, con el segundo y tercero se origina invariablemente un efecto de derecho en la esfera jurídica -- del servidor público responsable, aún y cuando sus efectos se limitan de manera directa e inmediata dentro del propio ente público.

VIGESIMA CUARTA.- La importancia del Control Administrativo Interno se encuentra en su objeto y en su finalidad; salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público;- la correcta utilización de los recursos económicos, materiales y humanos empleados, así como, el bienestar general de la comunidad; pues determina la competencia del Estado como ocurre con la Contraloría Interna en la Administración Pública Federal, y en este caso concreto, en el sector central.

B I B L I O G R A F I A

D O C T R I N A

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso". 12a ed., Porrúa, México, 1995, 556p.

ARCE BRAVO, Enrique. "Sociedad, burocracia y corrupción". 5a ed., Pensamiento Nuevo, México, 1990, 340p.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco. "Regimen Jurídico del Servidor Público". Porrúa, México, 1995, 239p.

AZUARA PEREZ, Leandro. "Sociología". 11a ed., Porrúa, México, 1990 354p.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". 8a ed. Porrúa, México, 1991, 1040p.

CORTIÑAS PELAEZ, León. "Introducción al Derecho Administrativo". - 2a ed., Porrúa, México, 1994, 340p.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Porrúa, México, 1996, 201p.

----- y LUCERO ESPINOZA, Manuel. "Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso". Porrúa, México, 1994, 360p.

DORANTES TAMAYO, Luis. "Elementos de Teoría General de Proceso". - 3a ed., Porrúa, México, 1990, 348p.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". 36a ed., Porrúa, México, - 1997, 506p.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". 41a ed., Porrúa, México, 1990, 444p.

GOMEZ LARA, Cipriano. "Teoría General del Proceso". 8a ed., Har-
la, México, 1990, 429p.

LANZ CARDENAS, José Trinidad. "La Contraloría y el Control Inter-
no en México". 2a ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1993, --
683p.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Ad-
ministrativo en México". 2a ed., Porrúa, México, 1997, 286p.

NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Administrativo". Fondo de Cultura-
Económica, México, 1995, 360p.

OLIVERA TORO, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". 7a ed.,-
Porrúa, México, 373p.

PEREZ DE LEON, Enrique. "Notas de Derecho Constitucional Adminis-
trativo". 12a ed., Porrúa, México, 1991, 280p.

ROQUE FOURCADE, Elsa. "Derecho Constitucional y Administrativo Me-
xicano". Porrúa, México, 1996, 217p.

SANCHEZ GOMEZ, Narciso. "Primer Curso de Derecho Administrativo".-
Porrúa, México, 1998, 493p.

SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo. Primer Curso". 19a -
ed., Porrúa, México, 1998, 903p.

TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". 31a ed.,-
Porrúa, México, 1997, 653p.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Penal para el Distrito Federal.

Código Civil para el Distrito Federal.

ECONOGRAFIA

Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servi
cio Público. SECODAM, México, 1994, 106p.