



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

LICENCIATURA EN DERECHO

**TRABAJO POR ESCRITO QUE
PRESENTA:**

FLORES DE LA CRUZ YOLITZIN EDITH

TEMA DEL TRABAJO:

**PROBLEMÁTICA DE LA SANCIÓN IMPUESTA A LOS SERVIDORES
PÚBLICOS ADSCRITOS AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN
PETRÓLEOS MEXICANOS CUANDO SE HA ACREDITADO SU
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN
COLECTIVA”**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO



FES Aragón

Nezahualcóyotl, Estado de México, 2014.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres **PASCUAL FLORES MAYORGA** y **GUADALUPE DE LA CRUZ SALVADOR**, por la confianza que siempre me han tenido y que a pesar de todas las adversidades que hemos atravesado siempre serán una muestra de tolerancia, respeto y fortaleza y por todo el amor que les profesó, siendo mi más grande ejemplo de vida a seguir.

A mis hermanos **Citlaly**, **Julio** y **Ximena**, por estar conmigo siempre y demostrarme que podemos lograr lo que deseamos sin importar que tan difícil sea el camino y los obstáculos que en el encontremos.

A los licenciados **Rubén Hernández**, **Noé Arriaga** y **Raúl Fernández**, por sus enseñanzas, comentarios y lecciones de disciplina que compartieron con una servidora.

A la licenciada **Laura Olvera**, por darme la oportunidad de iniciar mi vida laboral dentro de una excelente institución; y sobre todo por creer en mí y abrirme de nueva cuenta las puertas para seguir creciendo profesionalmente y por toda la confianza y el apoyo prestado a mi persona.

A mis amigos por todas las muestras de cariño y el apoyo que me han brindado siempre.

A mis compañeros y profesores de la universidad por todas sus enseñanzas y comentarios, pero sobre todo por ser parte de mi vida estudiantil.

A mis asesoras de tesis, las licenciadas **Diana Selene** y **Rosa María Valencia**, por todo el apoyo prestado a la que suscribe para llevar a cabo la elaboración del presente trabajo.

A los integrantes de mi sínodo por todo el tiempo prestado y la disposición que demostraron con la que esto escribe.

Por sus comentarios tan acertados, optimistas y oportunos también dedico este escrito a los licenciados e ingenieros, y a todas las personas que forman parte del Área de Quejas del Órgano Interno de Control, lugar donde nació la idea de realizar esta investigación.

A la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**, por permitirme ser parte de ella y lograr uno de mis más grandes sueños.

A todas las personas que amo y que son y han sido parte de mi vida les doy las más sinceras gracias por compartir conmigo uno de los logros más grandes que he obtenido, a todos ustedes
GRACIAS.

PROBLEMÁTICA DE LA SANCIÓN IMPUESTA A LOS SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PETRÓLEOS MEXICANOS CUANDO SE HA ACREDITADO SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Pág.

ÍNDICE.....I
INTRODUCCIÓN.....III

CAPÍTULO 1

GENERALIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO Y SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

1.1 SERVIDOR PÚBLICO1
1.1.1 Facultades3
1.1.2 Obligaciones4
1.1.3 Derechos5
1.2 RESPONSABILIDAD6
1.2.1 Tipos7
1.3 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO 10
1.3.1. Etapas 11
1.4 SANCIÓN 13
1.4.1 Tipos 14

CAPÍTULO 2

CUESTIONES BÁSICAS DE PETRÓLEOS MEXICANOS COMO EMPRESA PARAESTATAL Y DE SU ÓRGANO INTERNO DE CONTROL

2.1 PETRÓLEOS MEXICANOS COMO EMPRESA PARAESTATAL.....17
2.1.1 Regulación jurídica.....20
2.1.2 Funciones, facultades y atribuciones22
2.2 ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PETRÓLEOS MEXICANOS23

2.2.1 Regulación jurídica.....	25
2.2.2 Estructura.....	27
2.2.3 Funciones, facultades y atribuciones	30

CAPÍTULO 3

PROBLEMÁTICA DE LA SANCIÓN IMPUESTA A LOS SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PETRÓLEOS MEXICANOS, CUANDO SE HA ACREDITADO SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

3.1 ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PETRÓLEOS MEXICANOS	32
3.2 LA INADECUADA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PETRÓLEOS MEXICANOS.....	36
3.3 PROPUESTA PARA QUE SE DÉ CORRECTA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PETRÓLEOS MEXICANOS	39
3.4 CREACIÓN DEL ARTÍCULO 13 BIS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	40
CONCLUSIONES	43
FUENTES CONSULTADAS.....	45
ANEXOS	50

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de investigación se realiza un estudio sobre la problemática existente entre el equilibrio de la infracción y las sanciones impuestas a los servidores públicos adscritos al Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos cuando se ha acreditado su Responsabilidad Administrativa, asimismo se exterioriza una propuesta consistente en la creación de un artículo 13 bis en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en la cual se pretende que dicho artículo establezca las sanciones que deberán de ser impuestas por la autoridad administrativa cuando el servidor público cometa una falta a las obligaciones contenidas en el numeral 8 del mismo ordenamiento, buscando de esta manera que la medida correctiva aplicada no resulte inequitativa para el servidor público infractor.

Para cumplir nuestro objetivo esta tesina se integra de tres capítulos. El capítulo 1 denominado “Generalidades del Servidor Público y su Responsabilidad Administrativa”, en donde se estudia el concepto de servidor público, sus facultades, obligaciones y derechos, de igual manera se hace un análisis de la responsabilidad y los tipos de ésta; asimismo, se hace referencia al procedimiento administrativo, sus etapas, la sanción y tipos de sanción. En el capítulo 2 se desarrolla el tema de Petróleos Mexicanos como empresa paraestatal, su regulación jurídica, sus funciones, facultades y atribuciones, dentro del mismo capítulo se estudia al Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos, la regulación jurídica de éste, su estructura, así como las funciones, facultades y atribuciones del mismo y, por ello, se intitula “Cuestiones Básicas de Petróleos Mexicanos como Empresa Paraestatal y de su Órgano Interno de Control”.

En el capítulo 3 denominado “Problemática de la Sanción Impuesta a los Servidores Públicos Adscritos al Órgano Interno de Control en Petróleos

Mexicanos cuando se ha acreditado su responsabilidad administrativa”, se analiza el procedimiento administrativo disciplinario, asimismo, se estudia la inadecuada aplicación de las sanciones a los servidores públicos adscritos al Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos y se presenta una propuesta para la correcta aplicación de las sanciones administrativas, presentando por último la creación de un artículo 13 bis en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos así como sus ventajas.

Los métodos aplicados en la presente investigación fueron el método deductivo, puesto que se partió de una idea general a una particular, el método exegético debido a que se llevó el estudio de diversas normatividades jurídicas, de igual manera se recurrió al método hermenéutico así como al de interpretación y de igual forma se utilizó el método analítico.

CAPÍTULO 1

GENERALIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO Y SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En el presente capítulo se analizará el concepto de servidor público, así como los derechos, obligaciones y facultades del mismo; de igual manera se estudiará la responsabilidad administrativa en la que pueden incurrir por el incumplimiento de sus obligaciones, el procedimiento al cual serán sujetos y las sanciones a las cuales se harán acreedores en caso de acreditarse dicha responsabilidad.

1.1 SERVIDOR PÚBLICO

La Administración Pública tiene como finalidad el *bien común* o *bienestar general* de toda la población, el medio que la Administración Pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el Servicio Público, y las personas encargadas de hacer llegar dicho servicio a toda la comunidad a través de la prestación de servicios al Estado, son llamados servidores públicos. Existen muchas definiciones en torno al servidor público, “la mayoría de los países define como servidores públicos a quienes se desempeñan en el Poder Judicial, junto con los integrantes de la Administración Pública y los empleados administrativos del Poder Legislativo”.¹

A través del tiempo se ha ido modificando el concepto de servidor público, sin embargo, la esencia siempre ha sido la misma, debido a que busca delimitar al servidor público como parte esencial para llevar a cabo la efectiva labor de la Administración Pública. Cabe mencionar que, dentro de la doctrina existen diferentes definiciones respecto al servidor público, por ejemplo, Narciso Sánchez Gómez lo define como “la persona física, que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los

¹ GUERRERO, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, 18 de Febrero de 2013 16:34 p.m. Libro disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1426/6.pdf>.

Poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de derecho público, y que lleva como finalidad atender a necesidades sociales”.²

No obstante lo dicho con antelación, en la regulación mexicana, específicamente en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece en el primer párrafo del artículo 108 una enumeración de quienes son considerados servidores públicos, precepto que señala lo siguiente:

“Artículo 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 el congreso de la unión, en la asamblea legislativa del distrito federal o en la administración pública federal o en el distrito federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...”

Del dispositivo anterior, se desprende que toda persona que desempeña una función o presta un servicio tanto a las dependencias administrativas como a las entidades de la Administración Pública Paraestatal son considerados servidores públicos.³

En ese orden de ideas, el servidor público es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública, en cualquiera de los tres Poderes, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios, obligada a apegar su conducta a los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia durante el

² SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Primer Curso de Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México 1998, pág. 374

³ Vid. RAMÍREZ MEDRANO, Raúl, *El régimen constitucional sobre la responsabilidad de los servidores públicos y las consecuencias en el orden público de los estados de la federación*, 20 de Febrero de 2013, 19:37 p.m. En línea en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/477/22.pdf>

desarrollo de las funciones que le fueron encomendadas, teniendo como objetivo principal llevar a cabo la satisfacción de las necesidades de una comunidad a través de la prestación de servicios públicos.⁴

En esa tesitura, podemos concluir que para que todas las instituciones de la Administración Pública Federal funcionen, es necesario el recurso humano, es decir, las personas físicas que formen y exterioricen la voluntad del Estado y que tendrán una responsabilidad concreta por el manejo de los asuntos públicos y esas personas son a quien nosotros conocemos como servidores públicos.

Finalmente, el marco normativo fundamental de los servidores públicos se encuentra contenido en gran diversidad de legislaciones, tales como: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

1.1.1 Facultades

Los servidores públicos únicamente pueden hacer aquello que expresamente les faculta la Ley, es decir, “deben de respetar las reglamentaciones externas e internas y las pautas del Código de Ética de los Servidores Públicos, sobre una base de compromiso personal e indelegable con la honestidad, la lealtad y la transparencia en todos los actos laborales”.⁵

De tal forma se deduce que, toda entidad administrativa o dependencia, otorga a los servidores públicos que se encuentren adscritos a cualquiera de ellas, ciertas facultades para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las cuales deberán estar legalmente fundadas y mismas que pueden constar

⁴ Vid, PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, *Deontología Jurídica Ética del Abogado y del Servidor Público*, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 127.

⁵ *Facultades de los servidores públicos*, 20 de Febrero de 2013. 17: 53 p.m. Disponible en: http://www.imt.mx/Archivos/AdministradorContenido/File/SPC/Curso%20Nociones/contenidos/modulo6/mod_6_4_1.htm .

en una reglamentación perteneciente o independiente a la entidad o dependencia de que se trate.

Asimismo, el servidor público se verá obligado a desempeñar su cargo conforme a lo que expresamente la Ley le permite.

1.1.2 Obligaciones

Las obligaciones de los servidores públicos comienzan a partir del momento en que toman protesta, ya que de acuerdo al artículo 128 constitucional “todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

El título cuarto de la Carta Magna establece en su artículo 109, fracción III, como obligación general de los servidores públicos el no cometer actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, principios que deben observar en el desempeño de su función.

Con el fin de dar cumplimiento a esa obligación en lo general, el artículo 113 del mismo ordenamiento, determina que las respectivas leyes sobre responsabilidades administrativas establecerán específicamente las obligaciones de los servidores públicos.

Atendiendo al mandato Constitucional, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su artículo 8, en veinticuatro fracciones, un amplio catálogo de obligaciones de los servidores públicos, dentro de las cuales se enumeran las siguientes: desempeñar su función, empleo, cargo o comisión de acuerdo a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; custodiar y cuidar la información a su cargo o a la que tengan acceso; no ejercer funciones que no le correspondan o continuar ejerciéndolas cuando haya cesado su cargo; deberá abstenerse de otorgar nombramientos a personas inhabilitadas por resolución de autoridad competente; por ningún motivo podrá recibir dinero o donativos, por sí o por interpósita persona, de terceros a los que beneficie en

razón de su función; se deberá abstener de intervenir en la designación, promoción, suspensión, cese o sanción de cualquier otro servidor público, cuando tenga interés particular en el caso; dar atención a las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Función Pública; asimismo supervisará el cumplimiento de las obligaciones de sus subordinados y denunciar ante el superior los actos y omisiones que puedan constituir responsabilidad administrativa; no realizar actos que violen normas jurídicas relacionadas con el servicio que desempeñe; presentar de manera oportuna su declaración de situación patrimonial; y no deberá celebrar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios, contratación de obra pública con otros servidores públicos, o con empresas donde aquéllos tengan interés, sin la previa autorización del titular de la dependencia, de igual manera está obligado a cumplir con lo que le dicten las demás leyes aplicables en relación a su empleo.

Como se observa, el listado de obligaciones es amplio; no obstante a ello, dichas obligaciones se pueden incrementar de acuerdo con la función específica que realice el servidor público, en el marco de la legislación sobre la materia o reglamentos internos de cada dependencia.

1.1.3 Derechos

Todos los habitantes de la Federación gozan de derechos públicos subjetivos, por lo que respecta a los servidores públicos, estos también cuentan con derechos laborales, éstos se encuentran consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos bajo el nombre de “*los Derechos Humanos y sus Garantías*”, sus límites están fijados en la propia Ley suprema. Se trata de derechos básicos, inherentes a la condición humana y entre ellos se encuentran la jornada de trabajo, descanso y licencia, vacaciones, salario y prestaciones económicas, designación y promoción,

asociación sindical y defensa de intereses, instrumentos de trabajo, seguridad social, prestaciones sociales y culturales.⁶

Es pertinente destacar el derecho contenido en el artículo 5 constitucional, que faculta a todas las personas para dedicarse a cualquier profesión u oficio lícitos, sujetándose a los lineamientos que la misma norma señala. Cabe resaltar que esta libertad abarca la posibilidad de laborar en el servicio público. De lo anterior se desprende que todo servidor público también tiene derecho al goce y participación en los beneficios que el estado proporciona.

1.2 RESPONSABILIDAD

Desde el punto de vista etimológico la palabra responsabilidad es decir, “*responsum* -en un sentido restringido responsable- significa el obligado a responder de algo o de alguien. La palabra *responsabilidad* proviene de *responderé* que significa, inter *alia*: *prometer, merecer, pagar*, y que se encuentra estrechamente relacionada con *spondere*, la expresión solemne de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación”.⁷ Cabe aclarar que es un principio general del derecho que todo aquél que cause un daño a otro debe resarcirlo.

En la actualidad la responsabilidad se define como la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia. Un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes. En esa tesitura, las responsabilidades que imponen las normas mexicanas a los servidores públicos van más allá de la simple relación laboral, pues con una misma conducta se pueden hacer acreedores a sanciones administrativas, penales, y en su caso, políticas.⁸

⁶ Vid. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Derechos de los Servidores Públicos*, INAP, 21 de Febrero de 2013, 22:16 p.m. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1443/4.pdf>

⁷ GAMBOA MONTEJO, Claudia, *Responsabilidad de los Servidores Públicos*, 19 de Febrero de 2013, 19:40 p.m. En línea en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-07-07.pdf>

⁸ Vid. ARRIAGA ESCOBEDO, Miguel Raúl, *Manual de Derecho Administrativo I*, Editorial Porrúa, México 2008, pág. 141.

Derivado de lo anterior, se observa que si bien es cierto, la Ley establece determinadas obligaciones a los servidores públicos para que desempeñen con eficiencia las labores que les fueron encomendadas, también lo es que, existe diversa normatividad que atribuye cierta responsabilidad a dichos servidores cuando éstos infringen en el desempeño de sus respectivos cargos.

1.2.1 Tipos

Cuando un servidor público se abstiene de cumplir las obligaciones que la Ley le dicte se dice que incurre en responsabilidad. En México, a nivel Constitucional (título 4º, artículos 108 a 114) existen disposiciones relativas a los tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, mismas que pueden ser de carácter administrativo, político y penal.⁹ Dichas responsabilidades se describen a continuación:

A) **RESPONSABILIDAD POLÍTICA**; está prevista en la Constitución Federal, en los artículos 109 fracción I y 110, este último establece lo referente al juicio político, mismo que se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía, en conclusión, se puede decir que en esta responsabilidad pueden incurrir ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

B) **RESPONSABILIDAD PENAL**; esta responsabilidad se encuentra regulada por la fracción II del artículo 109 constitucional y de igual manera por el Título X del Código Penal Federal, y puede ser derivada por ejercicio

⁹ Vid. SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Tipos de Responsabilidad de los Servidores Públicos*, 17 de Febrero de 2013, 11: 18 a.m. Hoja suelta disponible en: http://www.imt.mx/Archivos/AdministradorContenido/File/SPC/Curso%20Nociones/contenidos/modulo6/mod_6_3.htm

indebido del servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, entre otros; por lo que podemos concluir que, cuando los servidores públicos provocan algún daño o lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal.

C) **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA;** su base jurídica se encuentra consagrada en la fracción III del artículo 109 constitucional, así como en el precepto 113 de ese mismo ordenamiento, serán acreedores a esta responsabilidad los servidores públicos que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, es decir, cuando se incumpla con los principios que debe de cumplir todo servidor público durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Con base en lo anterior, se advierte que si bien es cierto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículo 108 a 114 contempla tres modalidades de responsabilidad en las cuales podrá incurrir un servidor público en el desempeño de sus obligaciones, también lo es que, en el segundo párrafo del numeral 113 del Pacto Federal se hace referencia a la responsabilidad que tendrá el Estado durante el desempeño de su actividad administrativa, precepto que a la letra señala:

“Artículo 113.-

...

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

En lo referente al artículo antes mencionado, se determina que los daños causados por un servidor público a un particular deberán ser imputados directamente al Estado para que éste a su vez indemnice a los agraviados, ahora bien, la Ley a que hace referencia el artículo anterior es la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Es de gran relevancia mencionar que el Estado tiene el derecho de repetir a los servidores públicos la indemnización que se otorgó a los particulares, siempre y cuando se determine la responsabilidad del servidor público en cuestión.

Con base en lo anterior, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 8 contiene un catálogo de obligaciones que deben de cumplir los trabajadores al servicio del Estado, y en caso de omitir dicho cumplimiento se incurriría en responsabilidad.

Para la exigencia de la responsabilidad, es necesario indicar que los servidores públicos están obligados a cumplir los principios de legalidad, honradez, eficiencia, imparcialidad y lealtad, mismos que deben ser inherentes a la actividad que desempeñan, de manera que cuando violen alguno o algunos de ellos, por omisión o por acción, incurrirán en responsabilidad administrativa, lo que conlleva a un procedimiento administrativo.¹⁰

Cabe destacar que las conductas infractoras no deben de limitarse únicamente a lo establecido en la Constitución Federal y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, puesto que puede llegar a existir una gran variedad de disposiciones, reglamentos, acuerdos, entre otros, que delimiten ciertas obligaciones administrativas a los servidores públicos que realicen alguna actividad en cualquiera de los tres poderes.

Aunado a lo citado con antelación, se deduce que dependiendo del incumplimiento de la obligación de que se trate, siempre y cuando dichas obligaciones estén reguladas en un cuerpo normativo que tenga relación con la labor que desempeñe el servidor público, de acorde a ello, es como será impuesto alguno de los tipos de responsabilidad. En conclusión, se determina que los tipos de responsabilidad que se pueden derivar del incumplimiento de

¹⁰ Vid. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, **Procedimiento Administrativo**, 19 de Febrero de 2013. 11:23 a.m. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1195/12.pdf>

las obligaciones establecidas por la Ley son, responsabilidad penal, política, administrativa, y responsabilidad patrimonial del Estado.

1.3 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Cuando un servidor público incurre en responsabilidad “la imposición de las sanciones disciplinarias, en su carácter de actos administrativos, deben ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen”.¹¹ En lo que respecta a la autoridad administrativa está se encuentra vinculada a los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

Cuando un servidor público, durante el desempeño de sus funciones, incurre en la falta de cumplimiento de alguna de las obligaciones a las que está sujeto, la autoridad competente determinará si se da inicio a un procedimiento administrativo para que a dicho servidor se le imponga una sanción en caso de acreditarse su responsabilidad. A este procedimiento también se le denomina procedimiento administrativo de responsabilidad, procedimiento administrativo disciplinario o procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad y se encuentra regulado por el numeral 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.¹²

Asimismo, el procedimiento de referencia se encuentra conformado por el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad procesal, tanto de la autoridad juzgadora como del servidor público, en una relación jurídica derivada del acto administrativo, cuya finalidad es sancionar conductas u omisiones que incumplan las obligaciones contenidas en el artículo 8 de la Ley citada con antelación.

¹¹ Vid. Idem.

¹² Vid. ARRIAGA ESCOBEDO, Raúl Miguel, Op. cit. pág. 152.

En ese orden de ideas, en el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se establece que en todas las dependencias se cuenta con unidades especiales que se encargarán de recibir las denuncias, que den lugar a un procedimiento administrativo, dispositivo que a la letra indica:

“Artículo 10.- En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. ”.

Entonces, se deduce que en caso de que exista la posibilidad de que un servidor público ha infringido alguna de sus obligaciones, el particular o cualquier persona que tenga conocimiento del hecho, podrá hacer de conocimiento, ante la autoridad competente, la conducta irregular, para estos supuestos la mayoría de las dependencias cuentan con diversos medios a través de los cuales se podrán hacer llegar quejas o denuncias en contra del servidor público que sea considerado infractor, iniciando así una investigación para que derivado de ello se inicie un procedimiento administrativo, mismo que tendrá como finalidad aplicar al supuesto infractor una medida correctiva.¹³

1.3.1 Etapas

De acuerdo con las disposiciones contenidas en el capítulo II del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, relativo a las Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas, se deriva que el procedimiento disciplinario se integra con las etapas indagatoria y comprobatoria.

La Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades citará al servidor público como presunto

¹³ Vid. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*. INAP, 19 de Febrero de 2013. 18:49 p.m. En línea en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1195/12.pdf> .

responsable, a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputan y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables. Si no comparece, sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan¹⁴.

En ese orden de ideas y una vez “concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen”¹⁵. En lo referente a las pruebas “son admisibles las probanzas establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, excepto la confesional”¹⁶.

Una vez desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad, la resolución se notificará en un plazo no mayor de diez días hábiles¹⁷. En su caso, se notificará, para los efectos de su ejecución, al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponde, en un plazo no mayor de diez días hábiles (Artículo 21 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

De lo enunciado con anterioridad, se deriva que como en todo procedimiento, se llevará a cabo una serie de investigaciones para que la autoridad competente que deba conocer las conductas irregulares de que se trate, valiéndose de cualquier medio siempre y cuando la Ley lo permita, pueda llegar a la verdad y esclarecer los hechos, no dejando en estado de indefensión al servidor público otorgándole y respetándose la garantía de audiencia que por disposición constitucional tiene.

¹⁴ Vid. ARRIAGA ESCOBEDO, Raúl Miguel, Op. cit., pág. 153.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Íbidem, pág. 154

¹⁷ Ídem

En esa tesitura, es de gran relevancia mencionar que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de enero de 2013, se destacó la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, no obstante ello, dicha Secretaría seguirá realizando sus funciones mismas que cesarán en el momento en que haya sido creado el órgano anticorrupción.

1.4 SANCIÓN

El término sanción definida en forma genérica es “la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado”.¹⁸ La sanción en este sentido, se encuentra condicionada a la realización de un supuesto. De carácter secundario, ya que consiste en una inobservancia de un deber establecido por una norma a cargo del sujeto sancionado. En ese orden de ideas se concluye que “la sanción es la secuela obtenida al contravenir las disposiciones jurídicas emitidas por una autoridad competente, en donde la sanción está condicionada por la infracción”.¹⁹

Así entonces, “La sanción administrativa es la potestad sancionadora de la Administración Pública”.²⁰ Para la imposición de las sanciones administrativas, se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, para que con base en ello, la autoridad competente, imponga la medida correctiva que estime necesaria y a la cual se hizo acreedor el servidor público al llevar a cabo el incumplimiento de lo que tenía encomendado.

¹⁸ **Sanciones de los servidores públicos**, 20 de Febrero de 2013, 17:53 p.m. Disponible en: <http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/sanciones>

¹⁹ KORENFELD FEDERMAN, David, *El Sistema Sancionador Mexicano teoría de la Sanción Administrativa*, INAP, México 2005.

²⁰ MARTINEZ MORALES, Rafael, **Derecho Administrativo**, Segunda Edición, Editorial Harla, México, 1999, pág. 222.

1.4.1 Tipos

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 13 hace mención a las sanciones a que se harán acreedores los servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidad administrativa, mismas que son:

- **AMONESTACIÓN PRIVADA O PÚBLICA:** Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público, consistente en la advertencia que se hace al servidor público, haciéndosele ver las consecuencias de la falta que cometió, mediante la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.
- **SUSPENSIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN POR UN PERÍODO NO MENOR DE TRES DÍAS NI MAYOR A UN AÑO:** Es una medida administrativa destinada a evitar las consecuencias molestas del mantenimiento en funciones de un servidor público sobre el cual pesa una sospecha, la que en su caso, deberá estar debidamente fundada, considerándose que tal medida está encaminada a evitar que en el desempeño de su cargo el servidor público entorpezca la investigación que realiza el Órgano de Control.
- **DESTITUCIÓN DEL PUESTO:** Conlleva a la separación definitiva del cargo, empleo o comisión.
- **SANCIÓN ECONÓMICA:** Son aplicadas por el superior jerárquico cuando el monto del lucro obtenido o del daño causado sea de hasta cien veces el salario mínimo, y por la Secretaría de la Función Pública cuando exceda de dicho monto.
- **INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO:** Procede por resolución de autoridad competente, y será de entre uno y diez años cuando el lucro no exceda de doscientos días de salario mínimo, y de

diez a veinte años cuando exceda de dicho límite o corresponda a responsabilidades graves.²¹

Asimismo, el numeral 14 de la citada Ley establece los criterios que serán tomados en cuenta para la imposición de dichas sanciones, artículo que a la letra dice:

“Artículo 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones...”

En relación al precepto antes citado, se desprende que toda sanción debe ser impuesta tomando en consideración ciertos criterios, de esta manera se estaría imponiendo una sanción justa y de acuerdo a la infracción que el servidor público haya cometido durante el desempeño de sus funciones.

En esa tesitura se determina que los legisladores han considerado diversos criterios para la imposición de la sanción que se imponga al servidor público por acreditarse su responsabilidad, de igual manera, cada dependencia o entidad empleará los criterios que crea convenientes para la

²¹ Vid. MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M. **Responsabilidad Administrativa**, 02 de marzo de 2013, 11:54 a.m. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/907/5.pdf>

aplicación de la medida correctiva que considere pertinente siempre y cuando las sanciones aplicadas sean conforme a derecho.

CAPÍTULO 2

CUESTIONES BÁSICAS DE PETRÓLEOS MEXICANOS COMO EMPRESA PARAESTATAL Y DE SU ÓRGANO INTERNO DE CONTROL

En el presente capítulo se abordarán cuestiones relativas a Petróleos Mexicanos como empresa paraestatal, así como sus funciones, facultades y regulación jurídica, y finalmente se analizarán las facultades, atribuciones y normatividad a la que estará sujeto su Órgano Interno de Control.

2.1 PETRÓLEOS MEXICANOS COMO EMPRESA PARAESTATAL

Dentro de los antecedentes de las paraestatales es preciso mencionar que “la transformación iniciada con la revolución de 1910-1917 implicó un largo camino que con avances y retrocesos, en procesos lentos y rápidos fueron conformando una ideología de participación del Estado para enfrentar las necesidades sociales”.²² De igual manera, es necesario destacar que “la Constitución de 1917 estableció el marco ideológico fundamental de la intervención estatal en la economía y en la conducción de la sociedad, en este sentido, el artículo 27 dio cabida a una amplia gama de posibilidades de intervención estatal, para garantizar la adecuada explotación y aprovechamiento de los recursos naturales del país en beneficio del interés nacional”.²³ Es así, como se dio origen a lo que hoy se conoce como empresas paraestatales.

El término “*paraestatal*” es una palabra compuesta, de la preposición *para* que viene del idioma griego antiguo y que va unida a la palabra *estatal*, que significa relativo o relacionado con el Estado, de donde paraestatal quiere decir *junto al estado o al lado del estado*.²⁴

Por lo anterior, es que una empresa paraestatal se define como la “unidad económica surgida por decisión estatal, misma que tiene por objeto la

²² OSORIO CORRES, Francisco Javier, *La Administración Paraestatal*, 24 de febrero de 2013, 13:06 p.m. En línea en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/483/7.pdf>

²³ Idem.

²⁴ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2010, pág. 566.

explotación de los recursos nacionales, la producción de bienes o la prestación de servicios donde la mayoría del capital pertenece al Estado, que cuenta con autonomía y patrimonio propio”.²⁵

La administración paraestatal está integrada, fundamentalmente por tres categorías de entidades, es decir, se integra por organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.²⁶ Por su parte, el numeral 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define a los organismos descentralizados de la manera siguiente:

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

De lo anterior, se deduce que la política de organización y dirección de estos órganos siempre debe ser ejercida por autoridades distintas del poder central. El patrimonio de las entidades paraestatales no es un patrimonio distinto al del Estado, sino que forma parte del patrimonio estatal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1 párrafo tercero establece la organización de la administración paraestatal, artículo que a la letra indica:

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

...

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”

²⁵ OSORIO CORRES, Francisco Javier, *La Administración Paraestatal*, Op. Cit.

²⁶ Vid. OSORIO CORRES, Francisco Javier, *El Papel de la Administración Pública Mexicana en los Procesos de Integración*, 25 de febrero de 2013, 12:54 p.m. Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/21/23-05.pdf>

Así entonces, un organismo paraestatal se define como una institución, un centro, compañía, empresa, organización, asociación o agencia que, por delegación del Estado, coopera a los fines de este sin formar parte de la Administración Pública, sin embargo, sus propósitos y resultados políticos, sociales y económicos forman parte de la regulación del país por parte del Estado, aunque no es el propio gobierno quien rige dicha empresa. Cabe aclarar que el objetivo de todo organismo paraestatal es la prestación de un servicio público social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica así como la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, para satisfacer de esta manera las necesidades de la sociedad.²⁷

El 18 de marzo de 1938 el presidente Lázaro Cárdenas del Río decretó la expropiación de los bienes muebles e inmuebles de 17 compañías petroleras a favor de la Nación, motivo por el cual el 7 de junio de ese mismo año se creó Petróleos Mexicanos (PEMEX) una de las empresas paraestatales más importantes en México.²⁸

Hoy en día, Petróleos Mexicanos es la principal empresa paraestatal del país en términos de demanda de bienes y servicios para operaciones e inversiones.²⁹ La economía nacional ha dado un giro gracias a que Petróleos Mexicanos, a través de sus alianzas con la industria, se ha posicionado como palanca del desarrollo nacional generando altos índices de empleo.

²⁷ Vid. TAMAYO, Jorge, *Las entidades paraestatales en México, origen, evolución y perspectivas*, en Revista de Administración Pública, No. 82, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 28 de febrero de 2013, 19:39 p.m. En línea en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/82/pr/pr11.pdf>

²⁸ Vid. PETRÓLEOS MEXICANOS, *Historia de Petróleos Mexicanos*, 26 de febrero de 2013, 13:51 p.m. Disponible en: <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionid=1&catid=10004>

²⁹ PETRÓLEOS MEXICANOS, *Pemex en la Economía Nacional*, 26 de febrero de 2013, 14:29 p.m. Disponible en: http://www.pemex.com/files/content/DCA_Expo_2012.pdf

2.1.1 Regulación Jurídica

De acuerdo al propio Marco Jurídico que establece Petróleos Mexicanos, este Organismo Subsidiario se encuentra regulado por diversa normatividad jurídica³⁰, tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley de Petróleos Mexicanos, Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, así como la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

La Constitución Política en su artículo 27 establece en su párrafo sexto lo referente al ramo del petróleo, numeral que a la letra señala:

“Artículo 27.-

...

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

...”

Ahora bien, la Ley a que hace referencia el artículo anterior es la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, esta Ley dispone en su numeral 4 lo siguiente:

“Artículo 4o.- La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3o., que se consideran estratégicas en los términos del

³⁰ Vid. GAMBOA MONTEJO, Claudia, *“Evolución del Marco Jurídico de Pemex”*, Cámara de Diputados, 22 de febrero de 2013, 01:36 a.m. México, 2008. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-06-08.pdf>

artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios
...”

Del párrafo sexto del artículo 27 constitucional se desprende que, si bien es cierto, la Nación es quien está facultada para llevar a cabo la explotación de recursos pertenecientes al país, también lo es que, esta actividad la realizará delegando dicha función a Petróleos Mexicanos.

Ahora bien, en lo referente a la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su numeral 3 párrafo cuarto se establece como será regulado Petróleos Mexicanos, ordinal que a la letra señala:

“Artículo 3o.-

...”
Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios, creados por ley o decreto expedido por el Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la estructura jurídica que adopten, se regularan por sus propias leyes o decretos de creación. Esta Ley se aplicará sólo en lo que no se oponga o en lo no previsto por aquéllas. Los decretos antes referidos que, en su caso, expida el Ejecutivo Federal, invariablemente deberán cumplir y apegarse a lo dispuesto por la Ley de Petróleos Mexicanos y la presente Ley, en lo que resulten compatibles entre sí.”

En esa tesitura, de lo antes mencionado se advierte que Petróleos Mexicanos, deberá contar con sus propias leyes, mismas que serán aplicadas en el desarrollo de sus actividades; asimismo, señala que cuando en las leyes de dicho organismo no se contemple determinadas situaciones, se aplicará de manera supletoria la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

La Ley de Petróleos Mexicanos, establece en su artículo 1 párrafo tercero las disposiciones a las que se deberá sujetar esta paraestatal, numeral que a la letra señala:

“Artículo 1o.-

...”
Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios que se constituyan se sujetarán, en primer término, a lo establecido en

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

En lo que refiere al artículo anterior, se desprende que Petróleos Mexicanos deberá sujetarse de igual manera a lo establecido en el reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, Ley que dispone en su ordinal 1 lo señalado a continuación:

“Artículo 1.- El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley de Petróleos Mexicanos y será de observancia general y obligatoria para Petróleos Mexicanos, sus Organismos Subsidiarios y para las personas que mantengan relaciones con dichos Organismos Descentralizados”.

Aunado a lo anterior, se observa que aunque Petróleos Mexicanos es una empresa paraestatal con autonomía y patrimonio propio, también cuenta con un marco normativo que permite al Estado regular las funciones de dicho organismo, de esta manera se asegura el eficaz cumplimiento de las actividades de esta paraestatal, mismas que serán realizadas de acuerdo a lo establecido en la Ley.

2.1.2 Funciones, Facultades y Atribuciones

Petróleos Mexicanos, opera en forma integrada, con la “finalidad de llevar a cabo tanto la exploración como la explotación del petróleo y demás actividades estratégicas que constituyen la industria petrolera nacional, maximizando para el país el valor económico de largo plazo de los hidrocarburos, satisfaciendo con calidad las necesidades de sus clientes nacionales e internacionales, en armonía con la comunidad y el medio ambiente”.³¹

Una de sus funciones principales de esta paraestatal es maximizar el valor de los activos petroleros y los hidrocarburos de la nación, satisfaciendo la

³¹ PETRÓLEOS MEXICANOS, *Objetivo y Visión*, 26 de febrero de 2013, 17:48 p.m. Disponible en: <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=1&catID=5>

demanda nacional de productos petrolíferos con la calidad requerida, de manera segura, confiable, rentable y sustentable. Asimismo lleva a cabo la exploración y explotación del petróleo; elaboración de productos petrolíferos y derivados del petróleo, su distribución y almacenamiento; lo referente al proceso, transportación y comercialización de gas natural, hidrocarburos líquidos (como el gas licuado del petróleo o Gas LP) y productos petroquímicos básicos, así como ejercer la conducción central y dirección estratégica de la industria petrolera.³²

2.2 ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PETRÓLEOS MEXICANOS

La auditoría pública se fundamenta en el precepto 134 párrafo primero de la Constitución Federal, mismo que a la letra establece:

“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados...”

Derivado de dicha disposición, los servidores públicos responsables directos de la administración de los fondos del erario federal, deben definir, establecer, mantener y vigilar la aplicación de mecanismos que aseguren el logro de metas y objetivos; la salvaguarda de los bienes, fondos y valores públicos; el cumplimiento del marco legal aplicable a la Administración Pública Federal; y la obtención oportuna, veraz, clara y suficiente de la información financiera y presupuestaria.

Al conjunto de dichos mecanismos se les conoce bajo el nombre genérico de “Sistema de Control Interno o simplemente Control Interno, y es partiendo de la evaluación de dicho sistema en que la auditoría pública

³²Vid. PETRÓLEOS MEXICANOS, *Objeto de Petróleos Mexicanos* 26 de febrero de 2013, 18:19 p.m. Disponible en: http://www.pemex.com/files/content/DCA_Expo_2012.pdf

determina el alcance o profundidad de la revisión y promueve el establecimiento o fortalecimiento de instrumentos de control para garantizar una Administración Pública honesta, eficiente y eficaz”.³³ Los sistemas de control interno incluyen los procesos de planeación, organización, políticas, métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta la dependencia o entidad con el propósito de promover la eficiencia operacional.

El Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos es una unidad administrativa que depende jerárquica y funcionalmente de la Secretaría la Función Pública, tal y como lo dispone el artículo 37³⁴ de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que ejerce sus atribuciones y funciones de conformidad a los lineamientos que emite dicha dependencia. Su misión es contribuir a la gestión honesta, eficiente y transparente de las instituciones del sector de energía con un enfoque preventivo y correctivo.

Al frente del Órgano Interno de Control y de sus respectivas áreas habrá un titular, mismo que será nombrado de manera directa por el Secretario de la Función Pública, a través de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control.³⁵ Lo anterior se desprende del artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, numeral que a la letra indica:

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

....

XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades

³³ NORMAS Y LINEAMIENTOS QUE REGULAN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL, 27 de Febrero de 2013, 18:45 p.m. Disponible en: <http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1368/2/boletb.pdf>

³⁴ El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue derogado mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de enero de 2013.

³⁵ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Órgano Interno de Control*, 25 de febrero de 2013, 16:24 p.m. disponible en: <http://transparencia.cimav.edu.mx/oic/pdfs/facultades.pdf>

de tales órganos, quienes dependerán jerárquicamente y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría
...”

En relación a lo anterior, se aprecia que el titular del Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos y de sus respectivas áreas, son de libre nombramiento y remoción por el Secretario de la Función Pública y permanecerán en sus cargos hasta que se notifique su remoción o se designe al servidor público sustituto.

De igual manera, se determina que dentro del marco de acción de estos órganos, se ha establecido que deben funcionar a semejanza de la Secretaría de la Función Pública, en consecuencia su actividad se desarrolla básicamente a través del cumplimiento de tres tipos de funciones genéricas: la de supervisión de control, la de auditoría y la de quejas y denuncias.

2.2.1 Regulación Jurídica

El Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos depende jerárquicamente de la Secretaría de la Función Pública, puesto que así lo manda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37.

De lo anterior, se infiere que aunque Petróleos Mexicanos no cuenta con una legislación propia que regule a los Órganos Internos de Control y a sus organismos subsidiarios, dichos organismos se encuentran regulados en el artículo 37 fracciones I y XII la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así como en los numerales 79 y 80 el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en las citadas legislaciones, se dota de

ciertas facultades a los Órganos Internos de Control para que coadyuven en el desarrollo de las funciones de la Administración Pública Federal.³⁶

En esa tesitura, el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que:

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

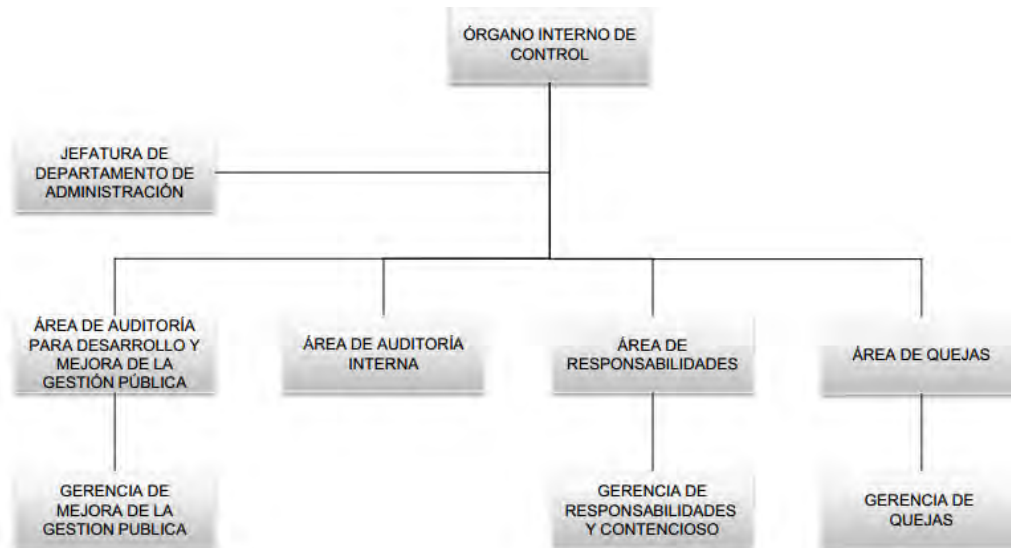
Del precepto citado se desprende que los titulares de los órganos internos están facultados para realizar las diligencias necesarias que den solución a una queja o denuncia siempre que sea de su competencia, cabe mencionar que cada dependencia cuenta con un órgano interno de acuerdo a la función que desempeña lo que hace más factible para el interesado al momento de presentar su queja o denuncia.

En ese orden de ideas podemos advertir que toda persona que tenga o haya tenido conocimiento de un hecho que se presuma como delictivo podrá acudir a la dependencia de que se trate y hacer del conocimiento de la autoridad la presunta irregularidad administrativa realizada por algún servidor público adscrito a la misma, a través de la presentación de una queja o denuncia misma que podrá hacer llegar por medio de los diferentes medios de comunicación que la dependencia haya establecido para ese fin.

³⁶ Vid. CARDOSO, José Carlos, *Los Órganos Internos de Control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*, Revista de Administración Pública, 28 de febrero 12:44 a.m. Disponible en línea en: <http://transparencia.cimav.edu.mx/oic/pdfs/facultades.pdf>

2.2.2 Estructura

El Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos, también cuenta con una estructura orgánica integrada por diversas áreas, estructura que se visualiza en el siguiente organigrama:³⁷



De lo anterior, se puede observar que el Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos, está integrado a su vez por cuatro áreas. Cada una de las Áreas mencionadas cuentan con diversas atribuciones, mismas que van dirigidas a la realización de las funciones que les fueron encomendadas, dichas atribuciones y facultades se encuentran en el numeral 80 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, siendo las siguientes:

- A) **ÁREA PARA EL DESARROLLO Y MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA** está facultada para verificar el cumplimiento de normas, así como promover y asegurar el desarrollo administrativo, requerir

³⁷ Vid. ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PETRÓLEOS MEXICANOS, *Estructura Orgánica*, 28 de febrero de 2013: 11:53 p.m. Disponible en : http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=18572

información a unidades administrativas, de igual manera debe brindar asesoría en cuanto a su competencia y dará seguimiento a las acciones implementadas por la dependencia a la que corresponda.

- B) **ÁREA DE AUDITORÍA INTERNA** está facultada para ordenar y realizar, a instancia propia o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría de la Función Pública, las auditorías y visitas de inspección que instruye el Titular del Órgano Interno de Control, al final de lo cual se integra el informe de presunta responsabilidad correspondiente que es remitido al Área de Responsabilidades para el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades respectivo.
- C) En el caso del **ÁREA DE QUEJAS**, ésta recibe las quejas y denuncias que se formulan por el posible incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y practica de oficio, o a partir de queja o denuncia, las investigaciones por el posible incumplimiento de los servidores públicos a las obligaciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al final de lo cual dicta los acuerdos que correspondan en los procedimientos de investigación realizados, incluidos los de archivo por falta de elementos cuando así proceda, y de remisión al Área de Responsabilidades.
- D) **ÁREA DE RESPONSABILIDADES**, para la determinación o no de responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados, toma en consideración todos los aspectos que rodean el caso concreto, incluyendo leyes, normas, reglamentos internos y cualquier otra disposición legal, o reglamentaria relacionada con el servicio público que haya sido violentada con la conducta del

servidor público, documentos que den origen al procedimiento administrativo de responsabilidades, así como los argumentos de defensa que para esclarecer los hechos vierten los servidores públicos y las pruebas que en su defensa aportan.

Es de importancia mencionar, que la función de titular de área de responsabilidades, auditoría y quejas podrá concentrarse en un mismo servidor público, el cual contará con las facultades propias de cada una de las áreas para efectos del ejercicio de las atribuciones establecidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. El Secretario podrá encargar el despacho de los asuntos de un Órgano Interno de Control en una entidad paraestatal, al titular del OIC en la dependencia a la cual esté sectorizada aquella o al titular del OIC en otra entidad paraestatal del mismo sector. En su caso, los titulares de las áreas de responsabilidades, quejas y auditoría del OIC en la entidad paraestatal correspondiente, reportarán directamente al respectivo encargado del despacho.

Con base en lo anterior, se advierte que, si bien es cierto, existe un Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos, también lo es que en cada uno de sus organismos subsidiarios (Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica, Pemex Petroquímica y Pemex Exploración y Producción) existe de igual manera un Órgano Interno de Control, se cuenta con áreas específicas para la adecuada atención de los asuntos³⁸, cabe destacar que cada uno de estos organismos cuenta con diversos medios para que los particulares o servidores públicos que tengan conocimiento de alguna infracción por parte de algún servidor público, hagan de conocimiento dicha situación para que los Órganos Internos puedan esclarecer los hechos de una manera adecuada y eficaz, asimismo, se observa que los OIC tienen como función principal el vigilar que la función pública que realizan los trabajadores

³⁸ Ver anexo 1.

al servicio del Estado se desarrolle siempre apegada a los principios de legalidad, honradez, eficiencia, imparcialidad y lealtad.

2.2.3 Funciones, Facultades y Atribuciones

Conforme a la estructura de la Administración Pública Federal, los Órganos Internos de Control, se encargan de ejecutar el sistema de control y evaluación gubernamental, es decir, que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos en las dependencias estén apegados a la legalidad y que coadyuven a los objetivos sustantivos de estas instituciones y, en caso de no ser así, son quienes poseen la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía contra presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos, imponiendo las sanciones establecidas en la Ley.³⁹

Las funciones de los Órganos Internos de Control se circunscriben, conforme lo disponen los artículos 79 y 80 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública al ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados, o de la Procuraduría General de la República. Entre sus principales funciones se encuentran:

- “Promover una cultura de legalidad.
- Recomendar la implementación de mejoras en Pemex.
- Acompañar y asesorar en los procesos de adquisiciones y obra pública.
- Recibir e investigar quejas y denuncias.
- Programar, ordenar y realizar auditorías.
- Emitir resolución de inconformidades y sanciones a licitantes, proveedores y contratistas.
- Resolver procedimientos de Responsabilidades Administrativas.

³⁹ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Op. Cit.*

- Investigar irregularidades en procedimientos de contratación conforme a la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas”.⁴⁰

Cabe mencionar, que existen excepciones dentro de las funciones antes establecidas, una de ellas se plasma en el artículo 82 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública al establecerse que: La función de delegado, comisario público y titular del Órgano Interno de Control podrá concentrarse en cualquiera de sus modalidades en un mismo servidor público, el que será, en este caso, el titular del OIC.

⁴⁰ PETRÓLEOS MEXICANOS, *Facultades de los Órganos Internos de Control*, 28 de febrero de 2013, 17:37 p.m. *Op. Cit.*

CAPÍTULO 3

PROBLEMÁTICA DE LA SANCIÓN IMPUESTA A LOS SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PETRÓLEOS MEXICANOS CUANDO SE HA ACREDITADO SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En el presente capítulo se estudiará lo referente al procedimiento administrativo disciplinario, asimismo se analiza la aplicación de las sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos adscritos al Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos y se presenta una propuesta para que dichas sanciones sean aplicadas de manera correcta, concluyendo con la presentación de la creación de un artículo 13 bis en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos así como sus ventajas.

3.1 ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PETRÓLEOS MEXICANOS

Todo Procedimiento Administrativo Disciplinario en contra de los servidores públicos adscritos al Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos, se inicia por la presentación de quejas o denuncias de los particulares (artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), mismas que pueden ser presentadas por internet, atención telefónica, red de buzones, oficialía de partes del Órgano Interno de Control en PEMEX, dicho procedimiento podrá ser realizado tanto por las contralorías internas de las dependencias en su ámbito de competencia, o por la Secretaría de la Función Pública.

De esta manera, el particular al que se le haya causado un agravio o tenga conocimiento de algún hecho ilícito cometido por algún servidor público adscrito a Petróleos Mexicanos, podrá elegir el medio que considere más

conveniente para hacer de conocimiento a la autoridad competente la comisión de cualquier irregularidad administrativa, atribuible a servidores públicos adscritos a esta paraestatal.

La autoridad disciplinaria debe formalmente registrar bajo su jurisdicción administrativa la queja o denuncia presentada, es decir, se otorgara el número de expediente que le corresponda, mismo que debe registrarse en el Libro de Gobierno. Asimismo, durante la etapa de investigación, la autoridad disciplinaria se hará llegar de los elementos necesarios para determinar la procedencia o improcedencia de la presunta responsabilidad administrativa del servidor público investigado. Si al concluir las diligencias de investigación, la autoridad disciplinaria, en este caso, el Área de Quejas del Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos, considera que el servidor público incurrió en responsabilidad administrativa, remitirá el expediente correspondiente al Área de Responsabilidades para que se inicie formalmente el Procedimiento Administrativo Disciplinario, ya que existen elementos suficientes que presumen la responsabilidad administrativa del inculpado.

Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la Administración, se inicia la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario. Esta fase se inicia con la citación del presunto infractor, con una anticipación no menor de cinco días, ni mayor de quince días hábiles, haciéndoles saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa, lo anterior encuentra su fundamento en la fracción I del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, numeral que a la letra indica:

“Artículo 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

...
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;
...”

Cabe mencionar que al establecer la fracción anterior que se citará al servidor público a una audiencia, se le está respetando la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Federal. Dicha audiencia se debe de llevar a cabo en los días y horas señalados, con la intervención de los interesados, en donde se debe de cumplir con las formalidades que todo procedimiento exige. Una vez terminada la audiencia, se dará oportunidad al infractor para que presente las pruebas con las que cuente, siempre y cuando estas guarden relación con los hechos que motivaron la apertura de la indagatoria en la cual se le ha involucrado (artículo 21 fracción II Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

Acto continuo, la autoridad debe de admitir las pruebas que presente el servidor público para su defensa, siempre que sean ofrecidas conforme a derecho y guarden relación con el fondo del asunto. Una vez que el servidor público investigado haya ofrecido las pruebas para su defensa, la autoridad deberá acordar sobre la admisión o desechamiento de las mismas, la determinación que la autoridad decida sobre las pruebas, la cual deberá estar debidamente fundada y motivada. Cabe hacer mención que, las pruebas sólo podrán ser desechadas en los casos siguientes: I) Si no son ofrecidas conforme a derecho; II) Si no tienen relación con el fondo del asunto; III) Si son improcedentes o innecesarias; y IV) Si son contrarias a la moral o al derecho, por así disponerlo el párrafo tercero del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Admitidas las pruebas, se procede al desahogo de las mismas, lo cual constituye la última parte del procedimiento probatorio en donde se hace el perfeccionamiento, desarrollo y descargo de las mismas. Una vez desahogadas las pruebas y antes de que sea emitida la resolución de la autoridad, el servidor público señalado como presunto infractor, tiene derecho a alegar lo que a su derecho convenga por un plazo no inferior de cinco días ni superior a diez, tal y como lo regula el segundo párrafo del artículo 56 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En ese tenor, y por su relevancia es necesario destacar que de acuerdo a la fracción IV del precepto 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, “la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del Área de Responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.”

Lo importante de esta etapa es que, con pleno respeto a las disposiciones legales se debe preparar el expediente para que la autoridad sancionadora cuente con los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación que marca la Ley. Asimismo, por su relevancia es importante mencionar que para el mejor desarrollo de esta etapa, la autoridad instructora podrá decretar la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del servidor público, tal y como lo establece la fracción V del numeral 21 de la multicitada Ley.

Una vez integrado el expediente con todos los elementos necesarios para permitir que la autoridad se forme una clara convicción de los hechos, es a lo que se le denomina etapa de decisión, es decir, concluido el periodo para la presentación de alegatos, la autoridad procede a analizar todas y cada una

de las constancias y actuaciones que obren en el expediente, relacionándolas con las imputaciones que se hubiesen señalado en el citatorio de audiencia.

Por lo tanto, si la autoridad competente, advierte que existen elementos suficientes que finquen responsabilidad administrativa a servidores públicos adscritos a Petróleos Mexicanos, deberá resolver dentro de los 45 días hábiles siguientes y de igual manera deberá imponer la sanción correspondiente. Lo anterior, tiene su fundamento en la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, numeral que a la letra dispone:

“Artículo 21.-

...

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

...”

De tal forma, se deduce que, la resolución que determine la autoridad competente, deberá darse a conocer al servidor público responsable, así como a sus superiores jerárquicos, para que en su caso se proceda al cumplimiento de la sanción correspondiente, misma que haya determinado la autoridad durante la resolución derivada del procedimiento disciplinario.

3.2 LA INADECUADA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PETRÓLEOS MEXICANOS

El fincamiento de responsabilidad administrativa a los servidores públicos adscritos al Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos, tiene

como objetivo mantener el cabal cumplimiento de lo establecido en las normas jurídicas. Cuando se hace alusión a las sanciones que deben ser impuestas a los servidores públicos por faltar a sus obligaciones, se hace referencia a las sanciones que se encuentran reguladas en el artículo 113 constitucional así como aquellas que señalen las leyes de la materia.

Hoy en día, cuando la autoridad administrativa impone una sanción a algún servidor público, lo hace con base en las sanciones que establecen las leyes correspondientes, sin embargo siempre va a partir de lo que la Constitución Federal manda (artículo 113 constitucional), asimismo cuando la autoridad competente a determinado la imposición de una sanción administrativa también se toman en cuenta diversos criterios que la Ley señala (artículos 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), mismos que son evaluados y de esta manera la autoridad encargada de imponer la medida correctiva procede a la designación de la sanción la cual es cumplida por el servidor público infractor.

De lo citado con antelación, se desprende que al imponer la sanción, la autoridad está obligada a valorar las circunstancias particulares que existen en el caso concreto y que le permitan imponer la sanción adecuada para que de esta manera no resulte inequitativa la imposición de la medida correctiva.

No obstante a lo anterior, se ha determinado que no existe tal equidad al momento de imponer las sanciones administrativas a los servidores públicos, puesto que aunque sean tomados en cuenta diversos criterios para su imposición, no siempre se analiza la infracción cometida en relación a la sanción impuesta, es decir, no se hace una evaluación a fondo para determinar si los criterios que se tomaron en consideración para proceder a la sanción en realidad daban lugar a la imposición de determinada medida disciplinaria.

En relación a lo que antecede sirve de apoyo el siguiente criterio jurisprudencial emitido por el Poder Judicial de la Federación que a la letra indica:

“Responsabilidad administrativa de servidores públicos. Al resolver el procedimiento relativo, la autoridad debe buscar el equilibrio entre la conducta infractora y la sanción a imponer. De conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán establecer sanciones de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados con su conducta. De esta manera, por dispositivo constitucional, el primer parámetro para graduar la imposición de una sanción administrativa por la responsabilidad administrativa de un servidor público, es el beneficio obtenido o el daño patrimonial ocasionado con motivo de su acción u omisión. Por su parte, el numeral 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de contenido semejante al precepto 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos), dispone que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta, además del señalado con antelación, los siguientes elementos: I. La gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de dicha ley; II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; V. La antigüedad en el servicio; y, VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones. Por tanto, la autoridad administrativa debe buscar un equilibrio entre la conducta desplegada y la sanción que imponga, para que ésta no resulte inequitativa. Por ejemplo, si la autoridad atribuye a un servidor público el haber extraviado un expediente, y esa conducta la estima grave, pero sin dolo o mala fe en su comisión; reconoce expresamente que no existió quebranto al Estado, ni beneficio del servidor público; valoró la antigüedad en el empleo, lo cual no necesariamente obra en perjuicio del empleado de gobierno, toda vez que la perseverancia en el servicio público no debe tomarse como un factor negativo; tomó en cuenta si el infractor no contaba con antecedentes de sanción administrativa, y no obstante lo anterior, le impuso la suspensión máxima en el empleo, es inconcuso que tal sanción es desproporcionada y violatoria de garantías individuales.

Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo directo 1217/2004. Julio César Salgado Torres. 12 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.”

Si bien es cierto, las sanciones son aplicadas conforme al procedimiento que marca la Ley, también lo es que, no se señala que sanción será impuesta a las faltas graves, solamente se menciona cuales son consideradas infracciones graves, por lo tanto, retomando lo mencionado en la tesis antes referida, se advierte que no resulta equitativo aplicar una sanción consistente en la destitución del puesto a un servidor que ha incurrido en responsabilidad por haber autorizado a uno de sus subordinados faltas injustificadas.

Así entonces, la autoridad administrativa, para la aplicación de las sanciones correspondientes, debe buscar un equilibrio entre la conducta manifestada por el servidor público y la sanción que vaya a imponer, para que de esta forma, se sancione adecuadamente al servidor público, y no se afecte la esfera jurídica del mismo.

3.3 PROPUESTA PARA QUE SE DÉ CORRECTA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PETRÓLEOS MEXICANOS

De lo analizado con anterioridad, se desprende que, si bien es cierto el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece las sanciones que deberán ser impuestas en el supuesto de que algún servidor público incurra en responsabilidad administrativa, también lo es que no se ha especificado a ciencia cierta cuál será la sanción que deberá ser impuesta a un caso en concreto, es decir, no se ha establecido que tipo de sanción corresponde cuando se haya

incumplido alguna de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En esa tesitura, cabe mencionar que no es posible aplicar una determinada sanción cuando las infracciones de que se trate sean o constituyan diferente gravedad, motivo por el cual es necesario realizar una modificación en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, específicamente en lo referente a la imposición de sanciones para que de esta manera la autoridad al momento de sancionar pueda contar con un precepto que indique que sanción deberá ser la idónea para ser aplicada en cada caso concreto.

En ese tenor la propuesta que se plantea en la presente tesina tiene como objetivo establecer dentro del marco normativo mencionado anteriormente, un artículo 13 bis que especifique de manera concreta en que supuestos deberá la autoridad competente imponer una sanción a un servidor público cuando se haya acreditado la responsabilidad administrativa de éste.

Tomando como base la propuesta anteriormente citada, con la creación del artículo se dará a la autoridad sancionadora una manera precisa para imponer las sanciones correspondientes, tomando en cuenta los criterios que la Ley ha establecido y mismos que se deberán de analizar al momento de castigar una infracción.

3.4 CREACIÓN DEL ARTÍCULO 13 BIS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Para poder materializar la propuesta de esta investigación es necesario crear el artículo 13 Bis en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos por lo que se expresa la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece las sanciones que serán impuestas a los servidores públicos cuando cometan una falta administrativa, es decir cuando no cumplan las obligaciones que les han sido encomendadas en términos del precepto 8 de esa misma Ley, a fin de que dentro de su competencia, la autoridad administrativa pueda llevar a cabo la imposición de las sanciones que considere procedentes, siempre y cuando así se determine en la resolución del Procedimiento Administrativo Disciplinario. De igual manera, la citada Ley establece en su artículo 14 cuales deberán ser los criterios que la autoridad tiene que tomar en cuenta al momento de imponer las sanciones. Si bien es cierto, el mencionado ordenamiento jurídico establece el tipo de sanción procedente en infracciones por parte de los servidores públicos, también lo es que dicha Ley no establece un marco que regule que sanciones serán impuestas en un caso concreto, es decir, no señala que sanción corresponde a cada falta cometida por un servidor público.

Por lo anterior, se considera necesario establecer un precepto que determine las sanciones correspondientes a cada falta de cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la multicitada Ley, tomando en consideración la reincidencia, la gravedad, nivel jerárquico, entre otros criterios establecidos por ese mismo ordenamiento jurídico.

En la presente iniciativa se prevé la necesidad de creación de un artículo 13 bis en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que deberá contener cuáles de las sanciones establecidas el numeral 13 de ese mismo ordenamiento jurídico, deberán ser impuestas a un servidor público cuando infrinja alguna de las 24 obligaciones establecidas en el precepto 8, la Iniciativa en general tiene el propósito de garantizar la correcta aplicación de la infracción para que de este modo no resulte inequitativa para el servidor público, por lo que se hace la siguiente:

PROPUESTA DE CREACIÓN DEL ARTÍCULO 13 BIS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, para quedar como sigue:

“Artículo 13 bis.- Las sanciones a que se refiere el artículo anterior se impondrán de acuerdo a lo establecido en las siguientes fracciones:

I.- A los servidores públicos que se violen lo dispuesto en las fracciones I, V, VI, VII, VIII y XXII del artículo 8 de este ordenamiento, se impondrá como sanción la amonestación privada o pública;

II.- A los servidores públicos que omitan el cumplimiento de lo establecido en las fracciones XVI y XIX se impondrá la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

III.- Ameritan destitución del puesto los servidores públicos que no cumplan con lo estipulado en las fracciones XI, XII, XIII y XXIII del artículo 8 de la presente Ley;

IV.- Dará lugar a sanción económica cuando se deje de cumplir con las obligaciones establecidas en las fracciones II, III, IV, XV, XX; y

VI.- El servidor público será acreedor a la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público cuando no cumpla con lo dispuesto en las fracciones IX, X, XIV, XVII y XVIII del artículo que antecede.

Transitorio

Único. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

Con la presente propuesta por otra parte, se estará estableciendo un régimen más confiable e idóneo para llevar a cabo la imposición de sanciones por parte de las autoridades administrativas y de igual manera se estará imponiendo al infractor una sanción que vaya de acuerdo a la falta cometida, logrando así una mayor confianza y equidad en las medidas disciplinarias impuestas por la autoridades administrativas al momento de sancionar a algún servidor público, en este caso a los servidores públicos adscritos al Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos, cuando así se derive de un procedimiento disciplinario en el que se haya acreditado se responsabilidad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Hoy en día, si un servidor público comete alguna falta u omisión a las obligaciones que le han sido conferidas durante su empleo, cargo o comisión, se le impone una de las sanciones contempladas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin embargo, el citado ordenamiento jurídico no contempla un precepto en el que se señale la medida correctiva que debe de ser impuesta cuando se incumpla alguna de las fracciones que integran el ordinal 8 del mismo ordenamiento.

SEGUNDA.- Al no existir un artículo en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que regule la sanción que corresponde a cada omisión de una obligación, la autoridad sancionadora impone la medida disciplinaria de acuerdo a su valoración y únicamente toma en consideración los criterios que la misma Ley dispone que deben ser tomados en cuenta al momento de sancionar, motivo por el cual se ha llegado a aplicar una misma sanción a conductas de diferente gravedad.

TERCERA.- Actualmente, no existe un equilibrio entre la sanción impuesta por la autoridad administrativa competente y la infracción cometida por parte de un servidor público, motivo por el cual la mayoría de las veces, las sanciones que la autoridad determina resultan inequitativas, debido a que en ocasiones se llega a imponer una misma medida disciplinaria a conductas de diferente gravedad y, por lo tanto llegan a perjudicar la esfera jurídica del infractor.

CUARTA.- Es necesario que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tenga a bien la creación de un artículo 13 bis en el que disponga cual es la sanción correspondiente a cada falta cometida, esto sería de gran utilidad para la autoridad competente, puesto que dicho precepto establecería de forma precisa cual es la medida correctiva

proporcional a la infracción, dotando de esta manera a la autoridad de mayores elementos jurídicos para que procedan a la adecuada corrección a las violaciones a la Ley.

QUINTA.- Es de vital importancia la adición de la propuesta de la presente investigación a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así se tendrá mayor confianza en las sanciones impuestas a aquellos servidores públicos que cometieron una falta u omisión a las obligaciones que la propia Ley les confiere, logrando que de esta manera no se rompa el equilibrio que debe de existir entre una infracción cometida y la medida disciplinaria aplicada.

SEXTA.- Lo que se busca con la creación de un artículo 13 bis es que exista un verdadero equilibrio entre infracción y sanción impuesta, para que de esta manera no se perjudique a los servidores públicos adscritos al Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos y se les sancione conforme a lo que las leyes de la materia determinen, logrando así una mayor confianza en las correctivas que las autoridades establezcan después de haber instruido el procedimiento administrativo correspondiente.

BIBLIOGRAFÍA

- ARRIAGA ESCOBEDO, Miguel Raúl, **Manual de Derecho Administrativo I**, Editorial Porrúa, México 2008.
- GUTIERREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, **Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano**, Tercer Edición, Editorial Porrúa, México, 2010.
- KORENFELD FEDERMAN, David, **El Sistema Sancionador Mexicano Teoría de la Sanción Administrativa**, INAP, México 2005.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, **Derecho Administrativo**, Segunda Edición, Editorial Harla, México, 1999.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, **Deontología Jurídica Ética del Abogado y del Servidor Público**, Editorial Porrúa, México, 2003.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, **Primer Curso de Derecho administrativo**, Editorial Porrúa, México 1998.

BIBLIOGRAFÍA METODOLÓGICA

- Comité académico de la carrera de licenciado en derecho de la facultad de Estudios Superiores Aragón, **Bases Técnico Metodológicas para la Realización de Trabajos de Investigación en la Carrera de Derecho**, México, 2006.
- WITKER Velázquez, Jorge C. Larios, Velasco, Rogelio. **Metodología Jurídica**, Segunda Edición. Mc Graw Hill, México. 1996.

LEGISLATIVAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley de Petróleos Mexicanos, Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública

- Código Federal de Procedimientos Civiles

JURISPRUDENCIALES

- Tesis I.7o.A.301 A con número de registro 181025 emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo XX del mes de Julio de 2004, Novena Época a foja 1799.
- Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

MESOGRÁFICAS

- CARDOSO, José Carlos, ***Los Órganos Internos de Control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal***, Revista de Administración Pública, 28 de febrero de 2013, 12:44 p.m. Disponible en: <http://transparencia.cimav.edu.mx/oic/pdfs/facultades.pdf>
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, **El derecho disciplinario de la función pública**. INAP, 19 de Febrero de 2013. 18:49pm. En línea en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1195/12.pdf>
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, **Procedimiento Administrativo**, 19 de Febrero de 2013. 11:23 am. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1195/12.pdf>
- ***Etapas del procedimiento administrativo***, 19 de Febrero de 2013 14:05 pm. disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1195/12.pdf>
- ***Facultades de los servidores públicos***, 20 de febrero de 2013, 17:53 p.m. Disponible en http://www.imt.mx/Archivos/AdministradorContenido/File/SPC/Curso%20Nociones/contenidos/modulo6/mod_6_4_1.htm

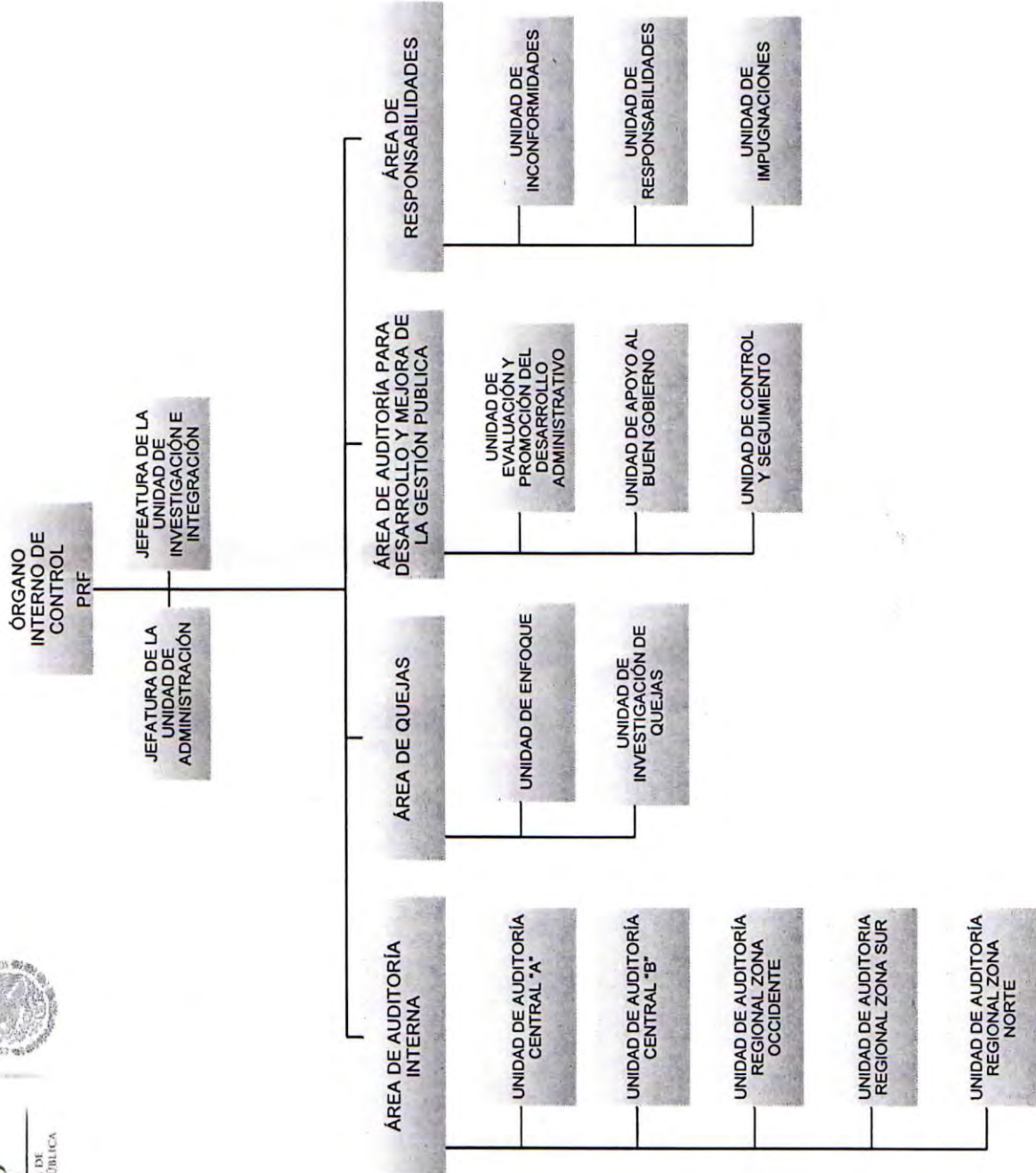
- GAMBOA MONTEJO, Claudia, **Responsabilidad de los Servidores Públicos**. 19 de febrero de 2013, 19:40 p.m. En línea en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-07-07.pdf>
- GAMBOA MONTEJO, Claudia, "**Evolución del Marco Jurídico de Pemex**", Cámara de Diputados. 22 de febrero de 2013, 01:36 a.m. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-06-08.pdf>
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, **Derechos de los Servidores Públicos**, INAP, 21 de febrero de 2013, 22:16 p.m. Disponible en línea en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1443/4.pdf>
- GUERRERO, Omar, **El funcionario, el diplomático y el juez**, pág. 53, 18 de Febrero de 2013 16:34 pm libro disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1426/6.pdf>.
- MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M. **Responsabilidad Administrativa**. 02 de marzo de 2013, 11:54 a.m. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/907/5.pdf>
- NORMAS Y LINEAMIENTOS QUE REGULAN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL, 27 de febrero de 2013, 14:36 p.m. Disponible en : <http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1368/2/boletb.pdf>
- ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PETRÓLEOS MEXICANOS, **Estructura Orgánica**. 28 de febrero de 2013, 11:53 p.m. Disponible en: <http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&idDependencia=18572>
- OSORIO CORRES, Francisco Javier, **El Papel de la Administración Pública Mexicana en los Procesos de Integración**, 25 de febrero de 2013, 12:54 p.m. Disponible en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/21/23-05.pdf>
- OSORIO CORRES, Francisco Javier, **La Administración Paraestatal**. 24 de febrero de 2013, 13:06 p.m. En línea en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/483/7.pdf>
- PETRÓLEOS MEXICANOS, **Facultades de los Órganos Internos de Control**. 28 de febrero de 2013, 17:37 p.m. Disponible en: http://www.pemex.com/files/contraloria/cgc_facultades.pdf

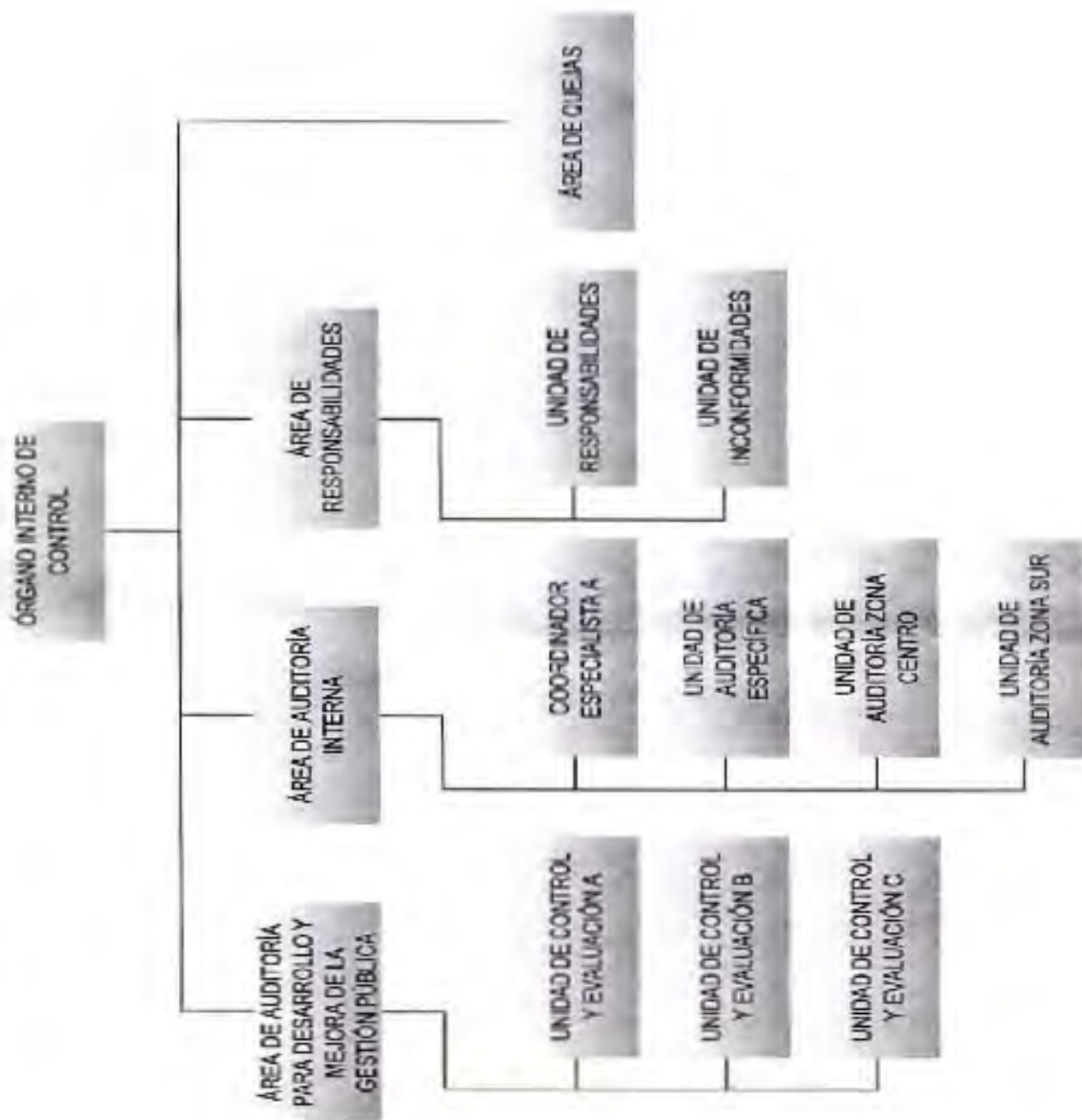
- PETRÓLEOS MEXICANOS, **Historia de Petróleos Mexicanos**. 26 de febrero de 2013, 13:51 p.m. Disponible en: <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionid=1&catid=10004>
- PETRÓLEOS MEXICANOS, **Pemex en la Economía Nacional**. 26 de febrero de 2013, 14:29 p.m. Disponible en: http://www.pemex.com/files/content/DCA_Expo_2012.pdf
- PETRÓLEOS MEXICANOS, **Objetivo y Visión**, 26 de febrero de 2013, 17:48 pm. Disponible en <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=1&catID=5>
- PETRÓLEOS MEXICANOS, **Objeto de Petróleos Mexicanos**. 26 de febrero de 2013, 18:19 p.m. Disponible en, http://www.pemex.com/files/content/DCA_Expo_2012.pdf
- RAMÍREZ MEDRANO, Raúl, **El régimen constitucional sobre la responsabilidad de los servidores públicos y las consecuencias en el orden público de los estados de la federación**. 20 de febrero de 2013, 19:37 p.m. En línea en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/477/22.pdf>
- **Sanciones de los servidores públicos**, 20 de Febrero de 2013. 17:53 pm. Disponible en <http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/sanciones>
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, **Tipos de Responsabilidad de los Servidores Públicos**. 17 de febrero de 2013, 11:18 a.m. Hoja suelta disponible en http://www.imt.mx/Archivos/AdministradorContenido/File/SPC/Curso%20Nociones/contenidos/modulo6/mod_6_3.htm
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, **Órgano Interno de Control**, 25 de febrero de 2013, 16:24 p.m. Disponible en: <http://transparencia.cimav.edu.mx/oic/pdfs/facultades.pdf>
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, **Los Órganos Internos de Control**. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_mex_OIC.pdf
- TAMAYO, Jorge, **Las entidades paraestatales en México, origen, evolución y perspectivas**, en Revista de Administración Pública, No. 82, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 28 de

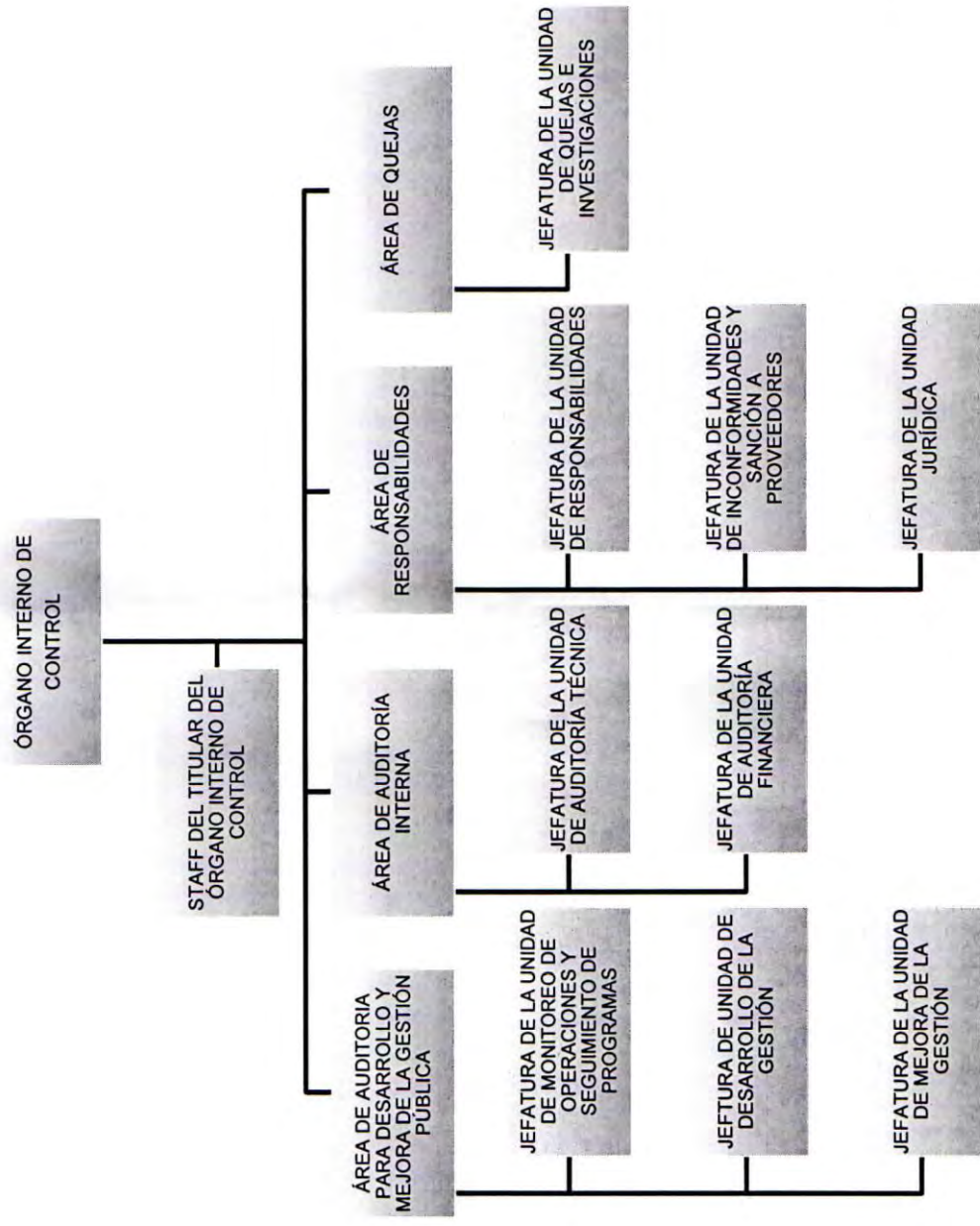
febrero de 2013, 19:39 p.m. En línea en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/82/pr/pr11.pdf>



ANEXO 1









SFP
SECRETARÍA DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA

**TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO
DE CONTROL
PEMEX EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN**

**JEFE DE UNIDAD
DE APOYO TÉCNICO**

**TITULAR DEL ÁREA DE
AUDITORÍA PARA
DESARROLLO Y
MEJORA DE LA
GESTIÓN PÚBLICA**

**JEFE DE UNIDAD
DE NORMATIVIDAD**

**JEFE DE UNIDAD
DE MEJORA DE LA
GESTIÓN PÚBLICA**

**TITULAR DEL ÁREA DE
AUDITORÍA INTERNA**

**JEFE DE UNIDAD
DE AUDITORÍA "A"**

**JEFE DE UNIDAD
DE AUDITORÍA "C"**

**TITULAR DEL ÁREA DE
RESPONSABILIDADES**

**JEFE DE UNIDAD
DE
RESPONSABILIDADES**

**JEFE DE UNIDAD
CONTENCIOSA,
CONSULTIVA Y DE
CONCILIACIONES**

**JEFE DE UNIDAD
DE
INCONFORMIDADES**

**TITULAR DEL ÁREA DE
QUEJAS**

**JEFE DE UNIDAD
DE QUEJAS**

**JEFE DE UNIDAD
REGIONAL DE
CONTRALORIA
INTERNA NORTE**

**JEFE DE UNIDAD
REGIONAL DE
CONTRALORIA
INTERNA
MARINAS**

**JEFE DE UNIDAD
REGIONAL DE
CONTRALORIA
INTERNA SUR**