
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según
Acuerdo Secretarial 15018, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA
FEDERACIÓN EL 29 DE NOVIEMBRE DE 1976

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÁNEO



**DESVÍO DE RECURSOS PÚBLICOS, ES VIABLE SU RECUPERACIÓN A
TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL DE EJECUCIÓN**

TESIS PROFESIONAL

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÁNEO

Presenta

ROSA MARÍA DE LOURDES PÉREZ SÁNCHEZ

Asesor: Juan Carlos de Obeso Orendain

Tlaquepaque, Jal., Marzo de 2014

Agradecimientos

A mis Universidades:

*Universidad de Guadalajara
ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara*

ÍNDICE

Introducción	4
--------------------	---

CAPÍTULO I

I. Planteamiento del Problema	7
II. Preguntas de investigación	10
III. Objetivos de investigación	11
IV.- Hipótesis de trabajo	13

CAPÍTULO II

Método y Ruta crítica	14
-----------------------------	----

CAPÍTULO III

Antecedentes y Contextualización	18
--	----

CAPÍTULO IV

MARCO TEÓRICO

1.1 Estado y Derecho de acuerdo con Kelsen	22
1.2 Derecho Administrativo y Administración Pública	26
1.3 Ingresos no tributarios y Presupuesto por programas	31
1.4 Relación y Justicia Administrativa	33
1.5 El Acto Administrativo	36
1.6 Procedimiento Administrativo	42
1.7 Medios de oposición e impugnación a las resoluciones derivadas de procedimientos administrativos	45

CAPÍTULO V
LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA

I. Recursos públicos	49
1.1 Naturaleza de los recursos públicos	49
1.2 Recursos Federales	52
1.3 La estructura de los ingresos públicos federales en México	57
II. Instrumentos jurídicos para la ejecución de los recursos públicos de la Federación	60
2.1 Ejecución de los recursos públicos	60
2.2 De los instrumentos jurídicos que se suscriben	62
2.3 Fundamento de la ejecución de recursos en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	64
2.4 Características de los recursos públicos entregados a los ejecutores del gasto público	66
A) De los subsidios	66
B) De los fondos de aportaciones	70
2.5 Incumplimientos	72
III. Responsabilidad administrativa federal	76
3.1 Responsabilidad (concepto)	76
3.2 Obligaciones de los servidores públicos	78
3.3 Procedimiento sancionador	79
3.4 Otras personas sujetas a la Ley Federal de Responsabilidades	84
IV. Actos y Procedimiento Administrativo	87
4.1 Actos, Procedimientos y Resoluciones	87
4.2 Acto Administrativo	88
a) Sus elementos	88

b) Tipos de actos	89
c) Nulidad y Eficacia	90
4.3 Procedimiento Administrativo	91
4.4 Finalización del Procedimiento Administrativo	93
4.5 Cumplimiento forzoso de las sanciones	95
V. Crédito fiscal	97
5.1 Concepto	97
5.2 Aprovechamientos	99
5.3 Sanción económica (servidores públicos y personas que manejan recursos públicos)	101
5.4 Recursos públicos federales, pueden constituir crédito fiscal	102
5.5 Cobro coactivo del crédito fiscal	106
Procedimiento administrativo de ejecución	107
CAPÍTULO VI	
Estudio de caso	116
CAPÍTULO VII	
Conclusiones y Propuesta	120
ANEXO ÚNICO	129
Estudio de caso	129
Fuentes de información	139

INTRODUCCIÓN

Dependencias de la Administración Pública Federal como la Secretaría de Desarrollo Social, se encargan de entregar los recursos públicos de programas sociales, por conducto de sus delegaciones y órganos administrativos desconcentrados, por lo que deben vigilar y dar seguimiento constante a la ejecución de esos recursos, de las obras, proyectos y de la forma en cómo, cuándo y con qué medios, las instancias ejecutoras cumplirán con sus obligaciones.

Los recursos públicos son entregados mediante la suscripción de diversos instrumentos jurídicos, pero en algunos casos, los ejecutores incumplen con sus obligaciones y los desvían, ante tal problema, en este trabajo de investigación se tratará de dar una solución, haciendo uso de la normatividad existente, la cual regula los citados programas, proponiendo procedimientos administrativos, para obligar a sus suscriptores a cumplir con estos documentos jurídicos, y más aún, recuperar los recursos que fueran desviados.

Cabe mencionar que la finalidad de esta tesis no es demostrar que se desvían los recursos públicos entregados en los distintos programas, pues ello sólo puede afirmarse una vez que se siguen, desahogan y resuelven los procedimientos o juicios de acuerdo a la Ley, no obstante, es común observar en la prensa, notas relacionadas con el derroche, desvío e indebida utilización de los referidos recursos.

Por otro lado, es necesario señalar que esta investigación, no versa sobre la evaluación de los programas sociales o de la política nacional de desarrollo social, los lineamientos, criterios y acciones para la

identificación y medición de la pobreza, por lo que no se estudiarán las funciones y evaluaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de igual manera, tampoco se revisará del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), sus apoyos en consultorías y asesorías técnicas en investigaciones fiscales, sus funciones en el desarrollo de haciendas públicas municipales o para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema de Coordinación Fiscal.

Lo anterior en razón de que estos organismos que no tienen carácter fiscalizador y sancionador, se limitan a evaluar y verificar si se están logrando los planes y metas del Ejecutivo, capacitar a funcionarios públicos en evaluación y medición de la pobreza o asesorar a tesoreros municipales y estatales sobre administración, desarrollo de estadísticas fiscales y demás atribuciones como las anteriores, por lo que ante lo extenso y complejo de estos temas y que no tienen relación con la finalidad de la investigación, se considera que esto debería ser tema de otra tesis.

El objetivo de este trabajo, es proponer procedimientos administrativos que permitan recuperar recursos públicos desviados y sancionar el incumplimiento a los acuerdos, convenios o contratos celebrados principalmente con particulares, organizaciones de la sociedad civil y grupos sociales, para ejecutar programas contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Se revisará en el capítulo denominado “estudio de caso”, una resolución administrativa que no fue recurrida y que actualmente es firme; en la cual se siguió el procedimiento administrativo por parte de la autoridad

administrativa, se determinó el recurso que fue recibido indebidamente y se estableció su recuperación a través del procedimiento administrativo de ejecución, ordenándose para tal efecto su envío a la autoridad fiscal.

Así pues, se dejará de relieve que para la recuperación de los recursos económicos desviados, será más rápido y eficaz, llevar a cabo el procedimiento administrativo y posteriormente el procedimiento administrativo de ejecución, que ejercitar otro tipo de acciones, como la interposición de la denuncia penal, ya que la integración de la averiguación previa, implica demasiado tiempo y no existe certeza de que se configure algún delito y se repare el daño causado a la administración pública, incluso se trata hacer un comparativo del periodo, los medios y la efectividad entre la vía administrativa y la penal.

Finalmente, lo que se pretende demostrar en este trabajo de investigación, es que si se aplica un método de interpretación analítico e incluso de cierta normativa vigente en el orden jurídico mexicano, es posible determinar que al utilizar los procedimientos administrativos antes mencionados, se pueden recuperar rápida y eficazmente los recursos públicos que se desvían por los ejecutores del gasto público, causando un daño al erario federal.

Si tomamos en cuenta el pensamiento valorativo, inferimos que el Estado como organización política debe contemplarse insertado en el orden moral. De ahí su vinculación con la ética, por ello, sus fines no deben ser construcciones arbitrarias de la actividad política, sólo que la realización concreta en cada situación histórica y en cada comunidad, son distintas ejecuciones del bien común y cuando el Estado deja de lado ese bien adjudicándose fines contrarios a él, se evade del orden moral.

Ma. De la Luz González González
Valores del Estado en el Pensamiento Político

CAPÍTULO I

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Administración Pública Federal, mediante sus diversas secretarías, entre otras la Secretaría de Desarrollo Social “SEDESOL”, ejecuta los programas sociales a través de obras y proyectos, los cuales generalmente no presentan problemas, irregularidades o inconsistencias, sin embargo en ocasiones los ejecutores del gasto público, como los son los municipios, organizaciones de la sociedad civil, grupos sociales y los particulares, incumplen los convenios, acuerdos o contratos que se suscriben.

Los incumplimientos, van desde la falta de comprobación de los recursos hasta su desvío, respecto del objeto pactado en dichos instrumentos jurídicos y la normatividad aplicable.

Por lo anterior, cada ejercicio fiscal y particularmente en el cambio de las administraciones de los municipios, nos encontramos con obras y proyectos inconclusos, la resistencia por parte de algunos de los ejecutores del gasto de cumplir con sus obligaciones, percibiendo los programas sociales como “un fondo perdido de recursos”, por lo cual la SEDESOL, como otras dependencias de la administración pública, se ven

obligadas a denunciar por peculado, abuso de confianza o la figura del tipo penal que resulte y notificar a las instancias auditoras.

Sin embargo no es fácil acreditar todos los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad de los ejecutores, por lo cual no siempre se consignan la denuncias interpuestas, toda vez que el ministerio público debe entender la naturaleza y el objetivo de los programas, sensibilizarse del daño sufrido en erario federal, lo cual no es nada simple, además, es necesario erogar otros gastos, como dictámenes periciales para determinar el recurso desviado y el seguimiento a las denuncias, al final la reparación del daño no es equivalente al daño al erario, ello sin soslayar el detrimento que sufre el recurso por el transcurso del tiempo, es decir, desde que se interpone la denuncia hasta que se liquida la reparación del daño, mediante billete de depósito a favor de la TESOFE.

Aunado a lo anterior, actualmente los programas son ejecutados bajo una visión de corresponsabilidad, en la que se da una mezcla de recursos financieros de los tres niveles de gobierno y que el recurso se entrega al municipio y no a un servidor público en lo particular, por lo cual acreditar la responsabilidad penal de una persona y no de la persona jurídica que es el municipio, una organización de la sociedad civil o incluso un grupo social, resulta más complejo y complicado de lo que parece advertirse en la legislación penal federal.

- CAUSAS

El que no se cumpla con los convenios, acuerdos o contratos, que no se ejecuten las obras o los proyectos y que no se comprueben los recursos

que les son entregados a los ejecutores del gasto público, puede deberse a tres situaciones:

La primera y principal, es que los referidos instrumentos se encuentran supeditados al ejercicio fiscal y generalmente los recursos se entregan después de la primera mitad del ejercicio, lo cual limita el plazo de ejecución.

La segunda, la falta de capacitación de los ejecutores en materia de administración de recursos, ya que generalmente son los municipios las instancias ejecutoras, y cuando ya aprendieron a ejecutar los recursos públicos, concluye su administración y la siguiente en turno debe iniciar de nueva cuenta con la curva de aprendizaje que la anterior administración, recién concluyó.

La tercera es el hecho de que algunos municipios, organizaciones de la sociedad civil y particulares, muestran interés en recibir el recurso, pero al final muy poco en cumplir con sus obligaciones, no dan seguimiento a las obras, ni cumplen con los compromisos pactados, al considerar que los recursos “van a fondo perdido”.

II. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

1.- ¿Es posible la recuperación de los recursos públicos federales a través del procedimiento administrativo y el procedimiento administrativo de ejecución, financiando créditos fiscales a los ejecutores del gasto público?

2.- ¿Será necesario contemplar este procedimiento administrativo haciendo referencia al mismo, desde las reglas de operación de los programas y en los instrumentos jurídicos que se firman con los servidores públicos, organizaciones y particulares?

3.- ¿Qué requisitos deberán observar las dependencias al instaurar estos procedimientos a efecto de que sean seguidos en apego a los derechos fundamentales “audiencia, seguridad jurídica y debido proceso”?

4.- ¿Los procedimientos administrativo y el de ejecución, son más rápidos y eficaces que la denuncia penal, por incumplimientos de contratos o convenios suscritos para la ejecución de recursos públicos?

5.- ¿Qué beneficios obtendrá el gobierno federal al seguir estos procedimientos de tipo administrativo, en lugar de optar por la denuncia penal?

III. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

a) OBJETIVO GENERAL

Fomentar a través del ejercicio de procedimientos administrativos, sobre la correcta ejecución de los recursos públicos, impactando de manera positiva en los beneficiarios y ejecutores del gasto público en el sentido de que, ante el incumplimiento de sus obligaciones serán acreedores a sanciones no sólo por la responsabilidad administrativa como servidores públicos o ejecutores del gasto, sino que es posible ejecutar por la vía forzosa los recursos que desvíen de su objeto.

b) OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1.- Proponer procedimientos administrativos previstos en la normatividad, como una alternativa que permita la recuperación de recursos públicos desviados, así como el cumplimiento de los instrumentos jurídicos suscritos por particulares, grupos sociales, organizaciones de la sociedad civil con la administración pública federal.

2.- Establecer el procedimiento administrativo y el procedimiento administrativo de ejecución, en las reglas de operación de los programas, lineamientos, y demás normatividad que regule la entrega de los recursos económicos; los cuales permitan su rápida y eficaz recuperación, en caso de incumplimiento a los contratos, convenios y acuerdos celebrados entre particulares, organizaciones de la sociedad civil, municipios, entidades federativas y la administración pública federal.

3.- Advertir que los procedimientos administrativos señalados anteriormente, si se establecen debidamente en la normatividad administrativa aplicable, será más rápida y eficaz la recuperación de los

recursos públicos y el cumplimiento de contratos o convenios que si se optase por la interposición de denuncias penales.

4.- Señalar y considerar algunos beneficios que obtendría el Gobierno Federal al instaurar y seguir este tipo de procedimientos administrativos en lugar de otras acciones legales, como la acción penal.

IV. HIPÓTESIS DE TRABAJO

El desvío de los recursos públicos se presenta en algunas ocasiones en su ejecución por parte de los ejecutores del gasto público, tal y como se señala en el planteamiento del problema, por lo que es necesario establecer de manera clara una vía que permita su pronta recuperación.

Existe la posibilidad de recuperar los recursos federales de los programas sociales provenientes de subsidios a diversos ramos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros, del ramo 20 “Desarrollo Social”, cuando son desviados de manera total o parcial del fin u objeto establecido en los convenios y demás instrumentos jurídicos, a través del procedimiento administrativo y posteriormente del procedimiento administrativo de ejecución, ambos previstos por la legislación federal, lo que permitiría concluir con el cobro y el reintegro eficaz de los recursos.

Por lo anterior propongo como hipótesis de trabajo: En caso de desvío o incumplimiento en la ejecución de los recursos públicos por parte de las instancias ejecutoras del gasto, es más rápida y expedita su recuperación a través del procedimiento administrativo y el procedimiento administrativo de ejecución.

CAPÍTULO II

MÉTODO Y RUTA CRÍTICA

“La teoría fundamentada es una metodología general para desarrollar teoría que está fundamentada en una recogida y análisis sistemáticos de datos. La teoría se desarrolla durante la investigación y esto se realiza a través de una continua interpelación entre análisis y la recogida de datos.”
(Strauss y Corbin, 1994, citados en Rodríguez et al., 1999).

En este trabajo de tesis se ha utilizado una metodología de la investigación cualitativa con un enfoque analítico, ya que se estudiarán diversos datos, información y documentación que se encuentra en nuestro entorno y realidad social, contrapuesto con doctrinas, jurisprudencia y legislación, con la intención de proponer una alternativa viable y real que ataque y resuelva el problema.

Se investigará basándose en la importancia de la amplia gama de teorías propuestas por algunos autores, respecto del tema de estudio, lo cual servirá para guiar la realización del presente trabajo.

A través de la investigación cualitativa, el marco teórico ayudará a resolver el problema, realizar los objetivos generales y específicos, responder adecuadamente las preguntas planteadas y en consecuencia despejar la hipótesis, confirmándola o rechazándola.

Por lo anterior, nos acercaremos a una variedad de tópicos que existen en nuestra legislación y en la doctrina, la recogida de todos estos datos y del caso concreto, es deliberada e intencional, pues todo ello juega un papel

indispensable en la resolución del problema, sin embargo al final toda esta información tendrá un significado coherente.

El analizar figuras jurídicas y leyes existentes en la legislación mexicana es indispensable para este trabajo de investigación, pues ello nos acercara a la solución del problema:

Definimos el análisis de datos como un conjunto de manipulaciones, transformaciones, operaciones, reflexiones, comprobaciones que realizamos sobre los datos con el fin de extraer significado relevante en relación a un problema de investigación. Con este concepto, permanecemos dentro de la idea general de análisis como proceso aplicado a alguna realidad que nos permite discriminar sus componentes, describir las relaciones entre tales componentes y utilizar esa primera visión conceptual del todo para llevar a cabo síntesis más adecuadas ... En definitiva, todo análisis persigue alcanzar mayor conocimiento de la realidad estudiada y, en la medida de lo posible, avanzar mediante su descripción y comprensión hacia la elaboración de modelos conceptuales explicativos. (Rodríguez et al., 1999: P. 200).

Lo anterior es entonces la intención de esta investigación, ya que al observar un problema en una realidad muy actual y repetida sucesivamente, se busca describirla, comprenderla, analizarla, explicarla a través del marco teórico y posteriormente por medio de nuestra legislación, jurisprudencia y doctrina, encontrar una solución viable.

Así pues observaremos la interconexión y relación entre todos los datos, información y documentación, los cuales se han seleccionado y ordenado, para analizarlos empleando para tal efecto un método de investigación cualitativa.

Esta investigación da inicio en el *primer capítulo* estableciendo el planteamiento del problema, se define, se hacen las preguntas de investigación, los objetivos y la hipótesis; en el *segundo capítulo* que es el que nos ocupa, se define el método utilizado y la ruta crítica; *tercer capítulo*, se hace una breve remembranza a algunos antecedentes que se encontraron en algunos periódicos, los cuales se refieren al problema planteado en la investigación; en el *cuarto capítulo* se encuentra el marco teórico, en el que se observan las diversas teorías de estudiosos del derecho, las que sirven como base en la presente investigación; el *quinto capítulo*, titulado legislación, jurisprudencia y doctrina, es el que engloba el origen, descripción y los procedimientos que dirigen hacia la solución del problema de investigación; en el *sexto capítulo* se transcribe un estudio de caso, en el que podemos advertir la forma en la que se ha solucionado el problema en una dependencia de la Federación; y por último en el *séptimo capítulo*, las conclusiones a las que se llega en este trabajo.

Todos los capítulos son de gran importancia, se relacionan entre sí, formando una especie de amalgama en la investigación, pues se define un problema que es grave y de interés público, se busca su origen, se analiza, se conceptualiza, se buscan sus fundamentos legales y se propone una posible solución, a través de fuentes de información que fueron localizadas en nuestro inmenso bagaje jurídico y teórico.

En el capítulo quinto, legislación, jurisprudencia y doctrina, se estudiarán de algunas leyes y normas, como las Reglas de operación de programas sociales, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos relativos a la eficacia, transparencia y honestidad de los recursos económicos asignados, que son aplicables para la solución del problema, pero que no se observan y obedecen a cabalidad, en razón de que los órganos de fiscalización probablemente estén rebasados, son incompetentes o lo que es peor, podría interpretarse cierta corrupción y/o conflicto de intereses.

CAPÍTULO III

ANTECEDENTES Y CONTEXTUALIZACIÓN

La ejecución de los recursos públicos, es un tema complejo, que implica un trabajo eficiente, eficaz, transparente y honesto, es por eso que cuando queda en evidencia la desviación, no utilización o lo más grave la sustracción de los recursos, se vuelve para la sociedad un tema polémico y molesto, pues cuando la autoridad, los servidores públicos o las personas a las que se les confiaron recursos provenientes del gasto público no cumplen con sus obligaciones respecto de los mismos, se genera además de la inconformidad ciudadana, la desconfianza, incertidumbre y poca credibilidad en las instituciones.

En este breve capítulo se analizan algunas notas periodísticas, en las que se menciona el desvío y mal uso de recursos públicos en diferentes dependencias y ámbitos sociales, en algunas se alude a que se investigará en torno a las mismas o lo que se está haciendo por parte de la autoridad.

Barrera, J., (2013) “Hallan excesos, lujos, deudas y desvío de recursos”, en *MILENIO*. 25 de Marzo de 2013, Ciudad y Región, señaló que ante la llegada de la nueva administración en el Estado de Jalisco, se estaban realizando revisiones a la administración saliente, encontrando un sinfín de irregularidades que ya se daban a conocer, Ricardo Villanueva Lomelí, Secretario de Planeación, Administración y Finanzas mostraba como panorama actual, hallazgos tales como, excesos, privilegios para los primeros niveles de funcionarios públicos; muchísimas deudas, pasivos, y particularmente 180 millones de pesos en deudas por programas sociales.

Desafortunadamente en la ejecución de los programas sociales, se ha observado que en ocasiones éstos se utilizan con fines electorales, debido a que las personas a las que van dirigidos se encuentran en situación de pobreza o marginación en comparación con el resto de la población, es por eso que las dependencias de la administración pública preocupados por esta situación procuran “blindar” los programas para que no se desvíen en beneficio de candidatos y/o partidos políticos.

Al respecto en publicación de López, L. y Méndez A., (2013) “Ruindad con los programas sociales”, en *MILENIO*. 13 de junio de 2013, Política, se aludió a la Secretaria de Desarrollo Social, Rosario Robles, y los jefes delegacionales de Tlalpan, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón e Iztapalapa, quienes dejaron claro que en la aplicación de la Cruzada Nacional contra el Hambre en esas demarcaciones se transparentarán los recursos para garantizar que no se apliquen con fines electorales, acordaron la instalación de *mesas técnicas* en las que participarán instituciones como la UNAM para analizar, la adecuada construcción de los programas sociales.

En este tenor, en nota relacionada del Staff., (2013) “Investiga el Pacto irregularidades” en *MURAL*. 13 de Junio 2013, Nacional, se publicó sobre una lluvia de quejas del PAN y el PRD relacionadas presuntos delitos electorales, los líderes de estos partidos aceptaron que sólo se atiendan aquellas denuncias "relevantes" y "documentadas".

Posterior a la firma del adéndum al Pacto, en la que acordaron formar grupos de trabajo para atender las denuncias, pactaron crear uno más para analizar las quejas, el PAN y PRD entregaron un documento al titular de Gobernación, en el que acusan a 10 Gobernadores priistas de desvío

de recursos, de uso de programas, de proselitismo ilegal, mientras que el PRI puso en la mesa, acusaciones contra los Gobernadores de Baja California, Puebla y Sinaloa.

Müller, G., (2013) “Detienen al ex director del SIAPA, Rodolfo Ocampo” en *MILENIO*. 8 de Junio de 2013, Ciudad y Región, se refirió a la investigación de desvío de recursos del programa todos con agua del crédito por 1,200 millones de pesos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El ex director del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), Rodolfo Ocampo Velázquez, fue detenido con motivo de una acusación por el delito peculado, referente al desvío de recursos del crédito antes mencionado, en perjuicio del organismo y que se destinarían para dotar de agua a más de 300 mil ciudadanos, la orden de aprehensión fue otorgada por el Juzgado Quinto de lo Penal.

En nota relacionada Compton, J., Estrada, J. y Martínez, P. (2013) “Pasará 'tormenta' desde la cárcel” en *MURAL*. 17 de Junio de 2013, Primera, publicaron: que tras la "lluvia" de acusaciones, el ex director del Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (Siapa), Rodolfo Ocampo, enfrentará el juicio desde la cárcel, por los delitos de peculado, desvío y aprovechamiento indebido de atribuciones, las pruebas presentadas por la defensa carecieron de fuerza para desacreditar las acusaciones de peculado y desvío de recursos por 280 millones de pesos del préstamo de mil 200 millones, de los cuales 14 millones 688 mil pesos se perdieron al invertirlos en la Bolsa Mexicana de Valores.

Sobre el mismo tema de desvío de recursos, Barajas, A., (2013) “Dictan formal prisión contra Andrés Granier” en *MURAL*. 02 de Julio de 2013, Nacional, señaló que una juez federal dictó ayer auto de formal prisión a Andrés Granier Melo por un presunto lavado de dinero por 35 millones de pesos, la juez estimó que la PGR presentó indicios suficientes para presumir que el dinero no justificado procede del desvío de partidas federales.

En esta misma línea de recursos económicos desviados, pero los provenientes de programas sociales, en nota publicada en Locales. Redacción. (2013) “Suspenden amparo a ex delegada de la Sedesol” en *MILENIO*. 28 de Agosto de 2013, se mencionó que la ex delegada de la Secretaría de Desarrollo Social, Silvia Nancy García Treviño, recibió una suspensión del amparo que le impedía ser investigada por el presunto desvío de 360 millones de pesos, que serían para la rehabilitación de espacios públicos, cuyo dinero está “desaparecido”. La Sedesol interpuso la denuncia correspondiente por el desvío de poco más de 360 millones de pesos.

Los anteriores artículos publicados en distintos periódicos, si bien no prueban el desvío de recursos públicos, al menos nos informan sobre situaciones que deben ser del conocimiento de los ciudadanos, en las que se presume que éstos, son destinados para otros fines, no se utilizan con eficacia, transparencia y honradez, y como resultado de ello, no se logran las metas establecidas en planes y programas.

La cultura de la legalidad tiene que permear a todos los ámbitos de la vida y hacerse presente a través de todos estos mecanismos porque con ella va implícito el mejoramiento global de nuestras condiciones de vida. (...) Sin eso, será materialmente imposible lograr el fortalecimiento de nuestra democracia y con ello la seguridad jurídica y el bien común, fines esenciales de cualquier estado moderno de derecho.

Olga Sánchez Cordero de García Villegas
Cultura de la Legalidad

CAPÍTULO IV

MARCO TEÓRICO

1.1 Estado y Derecho de acuerdo con Kelsen¹

En esta investigación será utilizada la teoría de Kelsen, al definir Derecho y Estado, quien observa la importancia que tienen los individuos en y para el Estado, entendido este último como representante de los intereses de la colectividad, ya que al defender y proteger sus derechos y obligaciones, lo hace en representación de la sociedad, así pues, se advierte que existen obligaciones y derechos de un individuo hacia otro y de éstos hacia la colectividad, pero al final, la teleología del derecho es el bienestar común de todas las personas que conforman el Estado.

Kelsen señala que la teoría tradicional entre Estado y Derecho, considera al Estado como un ente jurídico, como sujeto de obligaciones jurídicas y facultades, como una persona y le atribuye existencia independiente del orden jurídico.

¹ **Teoría Pura del Derecho, 2A. ED.**, Kelsen Hans, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1982. Pags., 289 a 315.

Establece la identidad del *Estado como orden jurídico y como persona jurídica*. Como *orden jurídico* tiene que instaurar órganos que funcionen con división del trabajo, produciendo y aplicando las normas y debe exhibir cierta centralización, se suele ver en el ejercicio del poder una exteriorización de potencia, pero no es una fuerza o recurso oculto detrás del Estado o de su derecho, es la eficacia del orden jurídico estatal.

El Estado como *persona jurídica*, es *sujeto activo y pasivo* de obligaciones y derechos, la llamada ficción jurídica, es una colectividad constituida por un orden normativo, funciona con división del trabajo, estableciendo órganos para desempeñar funciones. El ente constituido mediante estatuto está sujeto al orden jurídico, que le impone obligaciones y otorga derechos.

Ahora bien, el *Estado como sujeto activo*, realiza actos o funciones estatales, las funciones atribuidas al Estado se dividen en la teoría tradicional, en tres categorías: legislación, administración y jurisdicción, las tres son funciones jurídicas de producción y aplicación del derecho, sin embargo Kelsen afirma que la función atribuida al Estado no es de producción o de aplicación del derecho, si no de darle cumplimiento a este último.

La actividad que aparece como administración del Estado, puede convertirse en obligación jurídica de un órgano y los funcionarios que lo conforman, deben desempeñar el cargo de manera profesional a cambio de ser remunerados por el Estado, por la prestación de sus servicios, que se cubre con el patrimonio estatal (llamado fisco), además de otros gastos de administración.

El Estado como *sujeto de obligaciones y derechos*, tiene una *obligación* política de ejecutar sanciones, de realizar actos coactivos, de castigar delincuentes, está facultado para ello, pero no existe una obligación profesional del órgano o una atribución imputable a la persona jurídica, si no un deber sancionatorio de formular un postulado moral y político a conductas dañinas, dirigida al orden jurídico, es decir, no es posible imputar el incumplimiento de la obligación, -se puede en interés de la autoridad del Estado, y con ello de su gobierno, sostener la hipótesis, que Estado puede actuar jurídicamente, en cumplimiento de una obligación, pero no antijurídicamente, en violación de una obligación.

No es posible imputarse la comisión de un delito al Estado, únicamente se puede apreciar la realización de la función de determinado individuo, como su conducta, la formula es que el Estado no puede delinquir, puesto que el derecho es su voluntad, no puede querer lo ilícito, la violación del derecho no es atribuible al Estado. Un Estado que incurriera en delito sería una contradicción en sí misma.

Sin embargo las obligaciones patrimoniales de hacer por parte del Estado, son del obligaciones del órgano estatal, obligaciones que deben cumplirse sobre el patrimonio estatal, la ejecución forzosa es dirigida contra la persona del órgano estatal que tiene la administración del patrimonio, de tal suerte que si el patrimonio es atribuido al Estado, éste será responsable de los actos ilícitos que haya cometido un individuo por incumplimiento de sus obligaciones en calidad de órgano del Estado.

Los *derechos del Estado*, son derechos de los individuos que, en su calidad de órganos del Estado, ejercen el poder jurídico, así tenemos que

las obligaciones de hacer, como el pago de los impuestos, que es recibido por individuos que actúan como órganos del Estado; en el ejercicio del poder jurídico se inician los procedimientos que conducen a la ejecución de la sanción, estipulada en el orden jurídico, ante el incumplimiento de obligaciones, mismas que se cumple a través de un individuo calificado como órgano de Estado y es atribuida a este último como función suya. Es posible señalar la recepción de la prestación y el ejercicio del poder jurídico, no a la persona ficticia del Estado, sino a los individuos que reciben la prestación, no sólo vistos como órganos del Estado, sino también como órganos del pueblo que constituye el Estado, así es posible interpretar los derechos, como derechos colectivos de los individuos.

Este derecho sirve para proteger los intereses no del individuo, sino de una comunidad de intereses, esta potestad atribuible en las funciones desempeñadas por individuos de órganos de estado, es en realidad una atribución de los miembros de la sociedad que se encuentra comprendida en la atribución a la persona ficticia del Estado; los derechos de propiedad, en lo que ve a la propiedad estatal es propiedad colectiva, el patrimonio estatal, es patrimonio colectivo, los individuos que desempeñan las funciones correspondientes a la propiedad, son órganos del Estado, mandatarios del pueblo y la propiedad es propiedad estatal y del pueblo.

La *auto obligación del Estado*, se entiende como el Estado existente independientemente del derecho, crea el derecho, para luego someterse a ese derecho. Sin embargo no es el Estado el que se subordina al derecho, es el derecho el que regula la conducta de los hombres, especialmente la orientada a su producción. Respecto a esta obligación autoimpuesta, las obligaciones y derechos atribuidos a la persona del Estado, se estatuyen en el orden jurídico, personificado en la persona Estatal, pero lo que existe

como objeto de conocimiento, es el derecho. Al reconocer en el Estado un orden jurídico, se reconoce un Estado de derecho, que corresponde a las exigencias de la democracia y la seguridad jurídica.

Finalmente, alude a que la descentralización sólo puede aparecer cuando se trata de la articulación de una misma comunidad jurídica, de un mismo territorio, sin embargo, es impensable una multiplicidad de comunidades jurídicas u órdenes jurídicos, sin un orden total constitutivo de una comunidad total que los abarque y delimite.

1.2 Derecho Administrativo y Administración Pública

En este apartado se hará referencia a algunos conceptos, criterios, y en general ideas de estudiosos del derecho que explican los temas que constituyen los puntos torales de esta investigación, los cuales son concomitantes, confluyen y se extienden en las bases establecidas en la Teoría de Kelsen.

Anteriormente, se hizo referencia al Estado como “orden jurídico” y como “persona jurídica”. Es “orden jurídico” porque instauran órganos, dividen el trabajo, producen aplican normas y aunque tienen centralización, ejercen el poder pero no por la fuerza, sino con la eficacia de ese orden jurídico estatal. Como “persona jurídica” es *sujeto activo y pasivo* de obligaciones y derechos, la llamada ficción jurídica, una colectividad constituida por un orden normativo, que funciona mediante órganos.

Acosta (2003) explica algunos criterios sobre el Derecho Administrativo, su conceptualización en sentido lato y se refiere a Dependencias y

Organismos de la Administración Pública, en lo que interesa, se hace mención a Secretarías de Estado y los Órganos Desconcentrados.²

Algunos criterios que definen el Derecho Administrativo son:

- 1.- El criterio legalista. Lo define como conjunto de leyes administrativas cuyo objeto es la organización y la materia de la administración.
- 2.- Criterio del Poder Ejecutivo. La organización, funciones y procedimientos del Poder Ejecutivo.
- 3.- Criterio de las relaciones jurídicas. Normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares.
- 4.- Criterio de los servicios públicos.

CONCEPTO AMPLIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO (Lato sensu)

Es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, se identifica con la administración pública y sus relaciones, con órganos del Estado, entes públicos, los otros dos poderes de la Federación, entidades federativas, los municipios y los particulares, en variadas formas y procedimientos.

Acosta (2003), al referirse a la parte orgánica de la Administración Pública, se refiere a las Secretarías de Estado, que son definidas como el órgano superior político-administrativo compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para

² **Compendio de derecho administrativo. Parte General.** Miguel Acosta Romero. Págs. 11, 12, 163, 203, 204.

ejercitar su competencia, bajo la autoridad del titular, quien a su vez, depende del Ejecutivo.

Las Secretarías de Estado cuentan con órganos desconcentrados que se encuentran subordinados jerárquicamente pero con facultades específicas según la materia de que se trate, son creados mediante leyes, decretos, reglamento interior o por acuerdos; pero no se determina por qué motivo se crean mediante tan variadas normas o incluso por un simple acuerdo del Ejecutivo Federal.

La Administración Pública es centralizada y paraestatal, los organismos descentralizados, los desconcentrados, las sociedades mercantiles del Estado, o bien, cualquier otra forma de organización administrativa, encuentran su fundamento legal en los artículos 90 y 93 párrafos segundo y tercero de la Constitución, además de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es importante definir el concepto del Derecho Administrativo, los aspectos y la organización básica de la Administración Pública, así como su desconcentración.³

CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Podemos definir al Derecho Administrativo como la rama de la Ciencia del Derecho que estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la Administración

³ **Compendio de derecho administrativo/Primer curso.** Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Manuel Lucero Espinosa. Págs. 50, 52, 90-92.

Pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan. (...) Finalmente, nos referimos al hecho de que estas normas y principios son los relativos a la Administración Pública, vista necesariamente como órgano y como actividad.
(Delgadillo y Lucero, 2010)

Por lo que ve a los aspectos del Derecho Administrativo, se considera importante establecer los siguientes:

1.- La estructura de la Administración Pública, a fin de conocer sus formas de organización: centralizada, descentralizada, desconcentrada, naturaleza jurídica, competencia, jerarquía.

2.- La actividad de la Administración Pública, manifestada en procedimientos, actos administrativos, contratos administrativos, concesiones, servicios públicos.

3.- Los medios con que cuenta, como atribuciones, facultades regladas y discrecionales, poderes de policía, ejecutoriedad de sus actos, bienes de dominio público y del dominio privado de la Nación.

4.- Relaciones que genera con los servidores a su servicio y con los gobernados: recursos administrativos, controles y responsabilidades.

El derecho administrativo, suele relacionarse con otras disciplinas jurídicas, en lo que atañe a la presente investigación de acuerdo con (Delgadillo y Lucero, 2010), se relaciona con el Derecho Tributario de la siguiente forma:

En ese sentido Dino Jarach dice que “El conjunto de normas jurídicas que disciplinan la actividad administrativa, que tiene por objeto asegurar el cumplimiento de las relaciones tributarias sustantivas y de las relaciones entre la administración pública y particulares que sirvan al desenvolvimiento de esta actividad, constituye el derecho tributario administrativo”

De acuerdo con lo anterior, encontramos que toda la organización y competencia tributaria del Estado tiene su base en la regulación del Derecho Administrativo, pero que la especialidad de la materia a que se aplica es absorbida por el Derecho Tributario. (Delgadillo y Lucero, 2010)

Los referidos autores, mencionan que los órganos desconcentrados, como parte de la Administración Pública, se crean por disposición del Ejecutivo, son órganos inferiores de un organismo, no tienen personalidad jurídica, ni patrimonio propio, pero cuentan con cierta libertad técnica y administrativa e implican transferencia de facultades de decisión y mando. Por lo anterior, identifican y diferencian tres formas de organización administrativa a nivel federal: Centralización, Descentralización y Desconcentración.

Ahora bien, la organización básica de las dependencias del Ejecutivo y sus atribuciones, se encuentran en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 14 establece la estructura piramidal a partir de un secretario, subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa y por los demás funcionarios.

Sin embargo no basta que se considere su creación y facultades de cada dependencia de forma general conforme a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que de manera particular son asignadas a las unidades de cada dependencia, en el reglamento interior de cada secretaría o departamento de Estado, los cuales son expedidos por el titular del Poder Ejecutivo, en ejercicio de su facultad reglamentaria; pero además existen los manuales de organización específicos, que son emitidos por los titulares de las dependencia, como documentos, que apoyan, auxilian y delimitan las actividades administrativas internas.

Es importante mencionar que tanto en los reglamentos, como en los manuales, se prevé la existencia de delegaciones o administraciones foráneas, la naturaleza de ambos es de órganos desconcentrados.

1.3 Ingresos No Tributarios y Presupuesto por programas

De acuerdo con a teoría de Kelsen, los servicios que presta el Estado y otros gastos de administración, son cubiertos con el patrimonio estatal (llamado fisco), así las obligaciones patrimoniales de hacer, son del órgano estatal, se solventan con el patrimonio estatal y los individuos tienen de igual manera, obligaciones como el pago de impuestos, que son recibidos por el órgano del Estado.

En este sentido, tenemos que el Estado recibe ingresos en sus funciones de derecho público, sin embargo, existen otros ingresos que percibe, que no derivan de su poder tributario, los que posteriormente formarán el

presupuesto, como parte del mismo, tenemos el presupuesto por programas.⁴

“Ingresos no tributarios

Finalmente, deben considerarse como ingresos patrimoniales del Estado los que, no obstante que tienen su origen en la actividad realizada de acuerdo a sus funciones de derecho público, no derivan de su poder tributario, como son las multas, indemnizaciones, reintegros, participaciones, cooperaciones, regalías, etc., enunciados en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley de Ingresos como aprovechamientos.” (Delgadillo y Lucero, 2008)

En el Presupuesto de Egresos de la Federación, es aprobado por el poder legislativo, de acuerdo a las facultades que de manera exclusiva le otorga la Constitución en el artículo 74, en éste se efectúa la planeación, ejercicio y control del gasto público sujeto al año calendario, salvo excepciones que en el mismo se establecen.

Los elementos que contiene el decreto del presupuesto: financiero, equilibrio y anualidad, cobran mayor relevancia pues reflejan toda la actividad económica nacional, toda vez que sirven como base para que la administración pública lleve a cabo la planeación económica y social.

“Presupuesto por programas

Dado que el Estado moderno ha abandonado su actitud pasiva frente a las necesidades individuales o colectivas de la

⁴ *Compendio de derecho administrativo/segundo curso. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Manuel Lucero Espinosa. Pags. 13 y 34.*

población, para dar paso a una actividad intervencionista, en beneficio de las clases más necesitadas, el presupuesto viene a constituir un importante instrumento de política económica y financiera, uno de los documentos de la planificación económica y social de la Nación.” (Delgadillo y Lucero, 2008)

Como se verá más adelante, los programas contienen las metas concretas a cumplir, los recursos entregados se vinculan con los resultados esperados por la dependencias, por lo cual al asignar los recursos, éstas no pueden dejar de cumplirlas, pero tampoco pueden rebasar las asignaciones aprobadas en sus respectivos presupuestos, ni utilizarlos para otros fines, salvo que cuenten con autorización correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1.4 Relación y Justicia Administrativa

Kelsen entiende al Estado, como representante de los intereses de la colectividad, así pues, al defender y proteger sus derechos lo hace en representación de esta última, buscando el bienestar común de las personas que la integran, de lo que entenderíamos que, las relaciones administrativas, no se tienen sólo con el órgano del Estado, sino con todos los individuos que lo conforman y si éste, procura en sus determinaciones la justicia administrativa, todos los individuos la recibirán y coexistirán en una sociedad más justa.

La *auto obligación del Estado*, alude a que el Estado crea el derecho, para luego someterse a él, pero no debe interpretarse como subordinación, sino

como una sociedad en la que el derecho regula la conducta de los hombres.

Así pues, el Estado debe someterse al ordenamiento jurídico en su actuación, la justicia administrativa es el fin que busca el particular al acudir ante la administración pública, haciendo efectivos medios de defensa, confiando en que el ejercicio del poder público está sometido a dicho ordenamiento y que su ejercicio habrá de ajustarse a las disposiciones legales, (Delgadillo y Lucero, 2008) definen el concepto de la siguiente forma.⁵

... la justicia administrativa queda considerada como un medio cuando nos referimos a los diferentes procedimientos de que dispone el administrado para hacer que la Administración Pública ajuste su actuación al Derecho, y como un fin al referirnos al propósito de alcanzar el correcto ejercicio del poder público, en el ámbito administrativo.

La legalidad que debe imperar en la actuación de la administración se manifiesta a través del mandato establecido en la norma, en el sentido de que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado; es decir que tenga el soporte jurídico suficiente que, como competencia, faculte la actuación del órgano. Además, debe estar sustentado en las consideraciones que exprese la autoridad y que justifiquen su actuación. (Delgadillo y Lucero, 2008)

⁵ *Idem.* Pags. 273, 274, 276.

Por lo tanto, los órganos de autoridad, deben tener en cuenta que sólo se puede privar de los derechos a una persona después de haber respetado sus derechos de audiencia y defensa, es decir, *darle oportunidad de que exponga lo que a su derecho convenga, que ofrezca pruebas y que, finalmente, resulte responsable, mediante la resolución respectiva, es decir cumplir las formalidades del procedimiento.*

Es a través de estos derechos que se procura al acudir ante los órganos del Estado, la justicia administrativa, derechos que se refieren al de debido proceso y la legalidad, tutelados por los artículos 14 y 16 constitucionales, en razón de los cuales: *“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”*

La relación jurídico administrativa, es una relación de derechos y obligaciones, en ella, uno de los sujetos es la administración pública, y se denomina “jurídico-administrativa”. Pero como algunas relaciones con la referida administración pública no son de tal naturaleza, sino de derecho privado, sólo tendrá ese carácter cuando esos derechos y obligaciones estén regulados bajo un régimen del derecho administrativo (Delgadillo y Lucero, 2008).

Como regla general, en la relación jurídico administrativa, el sujeto activo será la administración pública y el sujeto pasivo el gobernado, pero no

siempre será así porque como en otras relaciones, la titularidad de derechos y obligaciones puede recaer en ambos sujetos; más aún, en algunos casos ambos sujetos pueden tener carácter público.

1.5 El Acto Administrativo

Como ya se mencionó, el *Estado como sujeto activo*, realiza actos o funciones estatales, las que se dividen en: legislación, administración y jurisdicción, las dos últimas son las que interesan a este estudio, es decir, las funciones de aplicación y cumplimiento al derecho.

El acto administrativo es una declaración de voluntad, realizada por la administración pública en ejercicio de la potestad administrativa, un hecho jurídico que procede de un funcionario administrativo, su alcance afecta positiva o negativamente, los derechos de las personas individuales o colectivas, en su relación con la administración pública, sus elementos son sujeto, voluntad, objeto, motivo, finalidad, forma, merito, oportunidad y en algunos casos el silencio administrativo.⁶

ACTO ADMINISTRATIVO

(...) en un concepto más amplio o general podemos considerar al acto administrativo como una declaración unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de la administración pública y crea,

⁶ **Notas de Derecho Constitucional y Administrativo/ Segunda edición.** Luis Moral Padilla. Pags. 127, 128 y 136.

reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

- a) Sujeto: en el acto administrativo está formado por los órganos individuales o colectivos, a quienes se encomienda el ejercicio de la función administrativa, o sea el órgano que, en representación del Estado, formula la declaración de voluntad. Los titulares de esos órganos deben tener aptitud legal para actuar. A diferencia del sujeto activo que es la administración pública, el sujeto pasivo es el ente al que se dirige la acción administrativa.*
- b) Voluntad: es el elemento esencial del acto administrativo que consiste en la expresión volitiva del titular del órgano administrativo, que se manifiesta externamente para que sea perceptible dentro de su competencia y está exenta de error, dolo o violencia.*
- c) Objeto: se identifica con el contenido del acto, ya que es lo que da consistencia a la declaración administrativa, al indicar la sustancia del acto jurídico, y sirve para distinguir un acto de otro. En otras palabras, es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir, el cual debe ser posible, lícito y determinable. El objeto o contenido del acto es aquello que el acto decide, certifica, dispone o permite.*
- d) Motivo: es el antecedente que provoca y funda la realización del acto administrativo, o sea, es la apreciación y valoración de los hechos y circunstancias en que se efectúa, que el órgano administrativo lleva al cabo su declaración unilateral de voluntad.*

- e) *Finalidad: es el objetivo que debe perseguir el acto administrativo como función administrativa. O bien, es aquello que intenta la voluntad del titular de la administración pública con los efectos jurídicos que de forma unilateral crea e impone.*
- f) *Forma: es la expresión material del acto administrativo mediante una declaración formal y escrita. También se constituye por las condiciones externas exigidas para la validez de un acto jurídico. Son los elementos externos que forman el acto administrativo o modos en que se determina y manifiesta externamente la voluntad pública.*
- g) *Merito: es la conveniencia y utilidad del acto, así como su adaptación para alcanzar el fin específico que señala la ley.*
- h) *Oportunidad: es la conveniencia del acto administrativo en razón del tiempo.*
- i) *Silencio administrativo: es una presunción legal, considerada como una abstención a contestar alguna cuestión solicitada, por lo que se considera un rechazo.*

El acto puede declararse nulo, al omitir cualquiera de los requisitos señalados en el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que no se presume legítimo, ni ejecutable, esta declaración tiene efectos retroactivos, sin embargo la misma Ley señala que en algunos casos, un acto puede ser declarado anulable o con nulidad relativa, es decir, goza de presunción de legalidad y ejecutividad y es subsanable.

De acuerdo con Moral (1999), el acto administrativo se extingue por causas no deseadas, hechos o circunstancias advertidos o surgidos con

posterioridad, que pueden manifestarse de diferentes formas: Inexistencia, Nulidad (relativa o absoluta), Revocación y Renuncia. (...).

En el artículo 11 de la Ley antes mencionada, se establece que el acto administrativo se extingue de pleno derecho: por cumplimiento de su finalidad, expiración del plazo, este sujeto a condición o término y no se realiza en el plazo, acaecimiento de condición resolutoria, renuncia y revocación.

(Moral, 1999; Acosta, 2003), de igual forma señalan que existen dos sujetos en el acto administrativo, el activo, es el órgano administrativo y el pasivo, es a quien va dirigido, el último de los autores, menciona que la competencia, la forma escrita, el motivo y el principio de legalidad son requisitos constitucionales de mismo.⁷

SUJETO

El sujeto del acto administrativo siempre es un órgano de la Administración Pública. Puede decirse que en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos:

- a) El sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto, y*
- b) Los sujetos pasivos, son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.*

⁷ **Compendio de derecho administrativo. Parte General.** Miguel Acosta Romero. Págs. 444, 445, 453, 454, 464, 485-489.

COMPETENCIA DEL SUJETO ACTIVO

Requisito del sujeto activo del acto administrativo es que debe ser competente. Se entiende por competencia la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico.

La competencia siempre es constitutiva de órgano administrativo. En un estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público.

En este punto cabe señalar que el artículo 16 de la Carta Magna, establece como requisitos constitucionales del acto administrativo, la forma escrita, la competencia, el motivo y el principio de legalidad, sin embargo, se establecen los siguientes por el autor antes referido.

“En consecuencia el acto administrativo vaya dirigido al particular y limite su esfera jurídica, (...) deberá reunir los siguientes requisitos:

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

- c) La fundamentación legal, es decir que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular*
- d) Motivación. La autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que lo originaron.” (Acosta, 2003)*

En cuanto al cumplimiento del acto administrativo, éste puede ser voluntario por el sujeto pasivo (particular, persona jurídica o ente público), y también puede ser forzosa, como se verá más adelante.

Delgadillo y Lucero (2010), señalan que el acto administrativo es un declaración unilateral de voluntad, como una expresión intelectual en la que se analizan ciertos hechos, que se ponen de conocimiento y juicio a un órgano administrativo, éste debe referirse a situaciones concretas y producir efectos jurídicos concretos, excluyen disposiciones normativas como reglamentos al considerar que son actos jurídicos abstractos con efectos generales; los contratos administrativos, que constituyen acuerdos de voluntades y los actos de trámite, que no producen efectos jurídicos directos.⁸

Además refieren, que la presunción de legalidad implica que el acto fue realizado conforme a la ley, y es válido en cuanto a los efectos que produce; tiene como fundamento el que las garantías de los gobernados, que preceden al acto administrativo, han sido respetadas, que las

⁸ **Compendio de derecho administrativo/Primer curso.** Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Manuel Lucero Espinosa. Págs. 263, 274, 276 y 277.

autoridades han instruido un procedimiento que contiene hechos, circunstancias, elementos materiales y jurídicos que debe reunir todo acto de la administración.

Asimismo señalan que el acto administrativo es válido, si ha sido elaborado conforme al ordenamiento jurídico; y eficaz cuando, siendo válido puede ser cumplido, lo cual sucede cuando es notificado; por ello la eficacia del acto se vincula con su ejecutividad y ejecutoriedad.

“EJECUTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD

La ejecutividad consiste en que el acto administrativo perfecto produce todos sus efectos jurídicos y, por lo tanto, debe ser cumplido aun en contra de la voluntad del destinatario; es decir, es la cualidad de producir sus efectos sin necesidad de una autorización posterior.

Por su parte, la ejecutoriedad del acto administrativo consiste en la posibilidad de que la Administración, por sí y ante sí, haga efectivos los efectos de ese acto sin necesidad de recurrir a otra autoridad.” (Delgadillo y Lucero, 2010)

1.6 Procedimiento Administrativo

En el apartado 1.1 de este capítulo se señaló que el Estado como *sujeto de obligaciones y derechos*, tiene una *obligación* política de ejecutar sanciones, de realizar actos coactivos, está facultado para ello, es su deber sancionatorio, formular un postulado moral y político a conductas dañinas, dirigida al orden jurídico,

Acosta Romero (2003), establece diferencias entre procedimiento administrativo y proceso, éste como el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución y el procedimiento como un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Por lo que refiere, que su divergencia consiste en que, en uno hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, el otro, es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.⁹

Establece las características y requisitos del procedimiento administrativo que consisten en: actuación de oficio (inquisitivo), forma escrita, rapidez de procedimientos y técnicas, flexibilidad, actuación bajo el principio de legalidad y rapidez en las resoluciones, así como el derecho a la legalidad del que deben gozar los gobernados en la emisión de los actos de la administración integrados por el derecho a la competencia, derecho a la forma, derecho al motivo, derecho a la legalidad (fundamentación), los cuales derivan de los principios del artículo 16 Constitucional.

Es importante definir en qué consiste el procedimiento administrativo, cuáles son sus principios, sus fases los actos que le ponen fin y qué tipos de procedimiento existen.¹⁰

⁹ **Compendio de derecho administrativo. Parte General.** Miguel Acosta Romero. Págs. 485 y 488,

¹⁰ **Compendio de derecho administrativo/Primer curso.** Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Manuel Lucero Espinosa. Págs. 226, 230-255.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Para la Administración, el procedimiento administrativo viene a constituir una garantía de eficacia, en tanto que más que nadie ella tiene la pretensión de dictar sus actos conforme a derecho, a fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el ejercicio de la función administrativa.

(...) Por ello hemos preferido señalar que el procedimiento administrativo consiste en el cauce que prepara, forma, produce o ejecuta la voluntad administrativa, la cual puede instrumentarse en actos administrativos, actos de trámite, o contratos administrativos. (Delgadillo y Lucero, 2010)

Para los referidos autores los principios sustanciales en el procedimiento administrativo son: legalidad, defensa, economía y publicidad. Los principios formales son: oficiosidad; informalidad a favor del administrado, eficacia, celeridad, buena fe e *In dubio pro actione*, sin embargo los que reconoce la Ley Federal de Procedimiento Administrativo son los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

FASES DEL PROCEDIMIENTO

Respecto del trámite administrativo mencionan: que está integrado por una serie de actos jurídicos, a los que se les denomina actos de trámite o actos de procedimiento, que dentro del procedimiento administrativo constituyen actos instrumentales o auxiliares del acto final, producidos de manera sucesiva.

Los actos procedimentales los agrupan en las siguientes fases: Iniciación (que puede ser de oficio o a petición de parte); Instrucción, en la que los

particulares afectados por el acto, deben ser oídos, ofrecer pruebas y formular alegatos, la falta de audiencia produce violaciones al artículo 14 constitucional, Decisión, es la finalidad del procedimiento administrativo, la producción del acto del órgano administrativo, independientemente de que la instancia se inicie de oficio o a petición de parte, y la Eficacia, que consiste en dar a conocer los actos jurídicos a sus destinatarios, para que surtan sus efectos.

Estos autores señalan como tipos de procedimientos: el procedimiento de oficio, a petición de parte, de oposición, el de ejecución, el revisor y el sancionador. En esta investigación son de interés el procedimiento de ejecución consiste en el conjunto de actos que tienden a hacer efectiva la decisión administrativa, cuando el particular no acata en forma voluntaria y el procedimiento sancionador, que puede ser a cargo de los particulares o de los empleados de la propia administración. Si la sanción se impone a los particulares es procedimiento correctivo, y si se impone a los servidores públicos se denomina disciplinario, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula el segundo.

1.7 Medios de oposición e impugnación a las resoluciones derivadas de procedimientos administrativos

Las resoluciones dictadas en los procedimientos administrativos, son impugnables a través del recurso administrativo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el juicio de anulación previsto en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

RECURSO ADMINISTRATIVO

El significado del recurso administrativo deriva de la connotación de sus dos palabras. “Recurso proviene del latín recursus, que significa la acción y efecto de recurrir, porque se dice que el recurso es la acción que concede la ley al interesado para reclamar contra las resoluciones de la autoridad. Por su parte, el calificativo administrativo denota que esa acción debe ser resuelta por una autoridad administrativa, bien sea la que dictó el acto administrativo impugnado u otra especializada, pero siempre en vía administrativa”. (Delgadillo y Lucero, 2008) ¹¹

Es posible observar que los recursos administrativos tienen las siguientes características:

- “1.-Representan una actividad de control de naturaleza administrativa, sobre la actuación de los órganos de la Administración Pública;*
- 2.- Este control es de carácter represivo o correctivo, en cuanto tiende a depurar el acto administrativo de los vicios que tiene, dando lugar a uno nuevo que sustituya, modifique o revoque al impugnado;*
- 3.- Tienen por objeto mantener la legalidad o juridicidad administrativa, para sostener el imperio y eficacia de las normas jurídicas;*
- 4.- Su tramitación se asemeja a la de tipo jurisdiccional, pero sin llegar a asimilarla.” (Ídem)*

¹¹ **Compendio de derecho administrativo/segundo curso.** Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Manuel Lucero Espinosa. Pags. 285 y 286.

Por lo que ve a la regulación del recurso, se encuentra en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en los artículos 83 al 96 de acuerdo a lo siguiente:

Su interposición se hará por los interesados afectados por los actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento; en dicho recurso, el promovente también podrá impugnar los actos de trámite que considere ilegales; el plazo para su interposición será de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente en que surta sus efectos la notificación; el recurso se interpondrá por escrito, ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que provenga del titular en cuyo caso será resuelto por el mismo.

JUICIO DE ANULACIÓN¹²

(Margáin, 2001), señala que “procede el juicio de anulación contra resoluciones dictadas por la autoridad administrativa, sea que las impugnen los particulares o la misma administración, por considerarse ilegales”.

Por lo que ve a las características de la resolución, señala;

- 1.- Que sea definitiva, es decir, que no admita un recurso administrativo, salvo que éste sea optativo o aquélla esté sujeta a revisión de oficio;
- 2.- Que lesione un interés o cause agravio o perjuicio. La resolución debe ser perjudicial para el titular de misma a quien va dirigida.

¹² **De lo Contencioso Administrativo/ De la Anulación o Ilegitimidad.** *Emilio Margáin Manautou.* Págs. 105-120.

3.- Que sea personal y concreta, una resolución de carácter general y abstracta, no puede ser combatida en juicio de nulidad hasta en tanto no se exija el cumplimiento mediante resoluciones individuales y concretas.

4.- Que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta.

5.- Que sea nueva, es improcedente el juicio contra actos “Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas”; o contra actos en los que hubiere consentimiento o que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución; o contra actos que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

Son pues tenidos por injustos el transgresor de la ley, el codicioso y el inicuo o desigual, de donde es claro que el justo será el observante de la ley de la igualdad. Lo justo, pues, es lo legal y lo igual; lo injusto lo ilegal y lo desigual.

Aristóteles
Ética Nicomaquea

CAPÍTULO V

LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA

I. RECURSOS PÚBLICOS

1.1 Naturaleza de los recursos públicos

El concepto de recursos es definido como *“el conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicos con que cuenta y utiliza una dependencia, entidad u organización para alcanzar sus objetivos y producir los bienes o servicios que son de su competencia”*, de acuerdo a lo establecido por (Enríquez, 2002: 54).

Dentro del término recursos y en específico los que se refieren a aquéllos obtenidos y administrados por el Estado, se encuentran los recursos fiscales, los cuales son definidos de la siguiente forma:

“En términos generales los recursos fiscales son regulados por el derecho financiero, esta locución significa los ingresos que obtiene el Estado de los particulares en dinero, en especie o crédito, para financiar las erogaciones relativas a las exigencias administrativas de índole económico social, que conforman el gasto público.” (Diccionario Jurídico Mexicano, 1984: T. VII, P-Reo, p. 371) .

Resulta importante establecer que los recursos, los denominados públicos, siguen un ciclo para ser usados: planeación, presupuestación, ejercicio, evaluación y fiscalización, sin embargo para que opere correctamente el ciclo, se requieren tres sistemas adicionales en esas etapas, sistema de información y rendición de cuentas, sistema de contabilidad gubernamental y sistema de responsabilidades, los cuales permiten identificar aquellos casos en que se deba sancionar a quienes desvíen o utilicen de manera indebida los recursos públicos.

El ciclo del uso de los recursos públicos en cuanto a su ejercicio debe guiarse de una manera ordenada que permita asignarlos para cumplir por una parte, con sus propósitos específicos y por la otra, con la evaluación de su ejercicio.

“conceptualmente los recursos públicos sirven para poner en ejecución las políticas públicas contenidas en los planes y programas gubernamentales. Su ejercicio está entonces guiado por una lógica que debe permitir asignarlos de manera ordenada para cumplir propósitos específicos, y al mismo tiempo, que permitir evaluar la medida en que su ejercicio contribuyó de manera precisa a cumplir esos mismos propósitos.” (López y Fierro, 2010: 490-492)

Respecto del uso correcto de los recursos públicos por parte del Estado, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece:

“Artículo 22º:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la

organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948)

Lo anterior deja de relieve, cómo debe ser la intervención del Estado en la prestación de servicios y utilización del presupuesto en beneficio de la sociedad.

Por su parte, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo vigésimo quinto establece las directrices bajo las cuales se ejercen algunos de los recursos públicos en beneficio de la sociedad en su conjunto y con un fin democrático, considerada no como un régimen político, sino como una forma de vida, basada en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

“Artículo 25°

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.” (Congreso de la Unión, 1917)

1.2 Recursos Federales

Con el objeto de entrar al estudio de los recursos públicos federales, es necesario establecer cómo se generan los mismos, al respecto la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 31, insta a entre otras obligaciones de los mexicanos, en específico en el apartado IV, la de “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Con la finalidad de que los mexicanos puedan cumplir con la obligación mencionada, el Estado establece diversas formas para recibir esos recursos y posteriormente utilizarlos en el gasto público, en ese sentido el Código Fiscal de la Federación (Congreso de la Unión, 1981: 1-3) clasifica los ingresos en sus artículos 2º, 3º y 4º en contribuciones (impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos), aprovechamientos, financiamientos, los que obtengan de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y los productos.

Las contribuciones, sus accesorios, aprovechamientos y las que deriven de responsabilidades, que el Estado pueda exigir a sus funcionarios o particulares, pueden constituir créditos fiscales los cuales percibe el Estado por parte de los contribuyentes.

Asimismo la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2014 (Congreso de la Unión, 2013: 1-9), en su artículo 1º establece que la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos: impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, Ingresos por venta de

bienes y servicios, participaciones y aportaciones, transferencias, asignaciones y subsidios e Ingresos derivados de financiamientos.

Establecido el origen y concepto de los recursos que ingresarán al erario federal, se aprueban ramos, conceptos, rubros y destino de dichos recursos, siendo facultad del legislador aprobar el Presupuesto de Egresos a través de la Cámara de Diputados, con fundamento en el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estipulada como facultad exclusiva de dicha Cámara, por lo que dentro de su fracción IV se acuerda que será ésta, la que apruebe anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. (Congreso Constituyente, 1917: 62).

En nuestra Carta Magna, el artículo 75, el tercer párrafo, establece: *“Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.”*. (Ídem: 64).

Respecto de los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios y los órganos político-administrativos, deben ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, además, serán evaluados los resultados de su ejercicio por las instancias técnicas que establecen la misma Federación y los estados, a efecto de

verificar que dichos recursos hayan sido asignados conforme los respectivos presupuestos, sujetándose a lo establecido en la carta magna y en la leyes reglamentarias, de acuerdo a lo establecido por el artículo 134 Constitucional. (Congreso Constituyente, 1917: 103 y 104)

Al respecto, la Corte resolvió en jurisprudencia constitucional, que el ejercicio de los recursos públicos, deben permitir que los principios a los que alude el primer párrafo del artículo 134 de nuestra Constitución, a fin de garantizar a los ciudadanos que los recursos se destinen a los fines para los que fueron recaudados y que las leyes relativas a los recursos públicos recojan todo lo anterior.

Esta jurisprudencia proviene del Pleno de la Corte es de la novena época, fue publicada bajo registro 163442 en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 1211, Tomo XXXII, Noviembre de 2010.

RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS.

El citado precepto constitucional fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, a fin de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos, con el firme propósito de que su utilización se lleve a cabo bajo la más estricta vigilancia y eficacia, con el objeto de garantizar a los ciudadanos que los recursos recibidos por el Estado se destinen a los fines para los cuales fueron recaudados. En este tenor, el artículo 134 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos estatuye que los recursos económicos de que disponga el Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y prevé que las leyes garanticen lo anterior. Así, para cumplir con este precepto constitucional, es necesario que las leyes expedidas en torno al uso de recursos públicos recojan, desarrollen y permitan que estos principios y mandatos constitucionales puedan ser efectivamente realizados.

El artículo 134 de la Constitución de igual forma establece que es responsabilidad de los servidores públicos, en estricto apego a su contenido, la obligación de aplicar en todo tiempo de forma imparcial los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad.

En este sentido, la disposición del gasto público y la responsabilidad a cargo de quienes lo ejecutan, deberán realizarse en apego a los calendarios, importes, conceptos, programas, partidas presupuestarias, que sean autorizados reflejando eficacia, eficiencia, economía, y honradez, conforme a la normatividad aplicable al ejercicio del gasto público.

La correcta utilización de los recursos públicos es regulada por distintos ordenamientos jurídicos, a nivel federal encontramos el fundamento desde la Constitución, pasando por diversas leyes, reglamentos, reglas y la normatividad aplicable a cada etapa del ejercicio del gasto público, como lo son: el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, Clasificador por objeto del gasto público para la Administración Pública Federal y específicamente Reglas de Operación de Programas Sociales, Lineamientos y diferentes Manuales relativos a los recursos públicos federales.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, acorde con sus facultades establecidas en el artículo 31 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es a la que le corresponde calcular los egresos del Gobierno y ejercer el presupuesto, como parte de las atribuciones del Poder Ejecutivo, mediante las autorizaciones de pagos a las distintas dependencias, entidades y organismos descentralizados con cargo al Presupuesto, incluso la formulación del programa del gasto público federal (Congreso de la Unión, 1976: 15-17).

Es así que conforme a la diversa normatividad en ámbito federal, pasando desde el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, Reglamentos Internos, Reglas de operación, Lineamientos, inclusive Manuales del gasto, que se realiza el ejercicio del gasto público federal, con el objeto de realizar con eficacia y transparencia el manejo y aplicación de los recursos, para dar cumplimiento a los objetivos y programas contenidos en sus presupuestos aprobados, debiéndose efectuar con base en los calendarios financieros y de metas que deberán elaborar las dependencias y entidades en el momento de formular su anteproyecto de presupuesto anual que es presentado para su autorización a la Secretaría de Hacienda.

Abundando en lo anterior, cabe citar una definición del presupuesto de egresos, y su importancia en relación con la planeación nacional:

“El presupuesto de egresos de la Federación constituye el documento a través del cual se asignan fondos públicos a los órganos de los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, para que sean ejercidos durante un periodo fiscal, de acuerdo con sus programas anuales”.

Por esta razón, el presupuesto de egresos actualmente constituye el documento idóneo para la programación de las actividades de la Administración Pública Federal, motivo por el cual tiene una relación directa con la planeación nacional, prevista en el artículo 26 constitucional.” (Delgadillo y Lucero, 1995: 38)

De ahí la importancia de indicar el documento mediante el cual la Federación establece los recursos de que dispone para su gasto público, los ramos, los capítulos, los tiempos y en general la forma en que habrá de disponer de los mismos, con el objeto de cuidar su correcto ejercicio.

1.3 La estructura de los ingresos públicos federales en México

A efecto de que el Estado pueda realizar sus funciones, ejercer los recursos, debe contar con un presupuesto, que a su vez requiere de ingresos de diversos tipos, sobre sus clasificaciones son explicadas de la siguiente forma:

“La clasificación de los ingresos públicos está determinada por el sistema económico en el que tales ingresos se obtienen. Así, el tipo de ingresos públicos y su volumen dependen de la forma de organización económica en cada Estado. Existen diversas clasificaciones de los ingresos públicos que son indicativas de diversas etapas de la evolución del pensamiento financiero público. Una de las más conocidas es la que iniciaron los carneralistas, que en términos generales ha prevalecido para efectos prácticos. Esta clasificación divide a los ingresos públicos en tres grandes fuentes: los ingresos derivados del principio de la soberanía del Estado, esto es, los impuestos; los ingresos que provienen de unidades económicas del Estado, posteriormente conocidas como empresas públicas, y, por último las derivadas de la deuda pública”. (Diccionario Jurídico Mexicano, 1984: 111)

Sin embargo y como ya se señaló en líneas anteriores, para tener mayor claridad de los ingresos que percibe el Estado, éstos se encuentran descritos de manera sucinta en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014.

Conforme a la Constitución el Artículo 31, Fracción IV establece entre otras obligaciones de los mexicanos: Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. (Congreso Constituyente, 1917: 27).

Por lo anterior, se considera que de manera particular en México, los ingresos públicos federales están compuestos por los recursos que capta el gobierno por las siguientes vías:

1. En el sector central, a través de la recaudación tributaria y no tributaria que ejecuta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través del Servicio de Administración Tributaria;
2. Los diversos organismos y empresas paraestatales, tales como: PEMEX, CFE, Lotería Nacional, Notimex, Diconsa, Liconsa, entre otras.
3. Los que tienen su origen del endeudamiento externo o interno. Como ejemplo tenemos los valores gubernamentales, que son títulos de deuda que el Gobierno coloca entre los inversionistas, para cubrir sus necesidades de financiamiento, tales como: los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES); los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES); Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (UDIBONOS), los; Bonos de Protección al Ahorro (BPAS).

Además, de manera general y concreta, todos aquellos que se establecen en la Ley de Ingresos de la Federación

La actividad de la administración es consciente e intencional, lo que equivale a decir que se produce o manifiesta por un motivo, se configura en determinado sentido y se propone un fin.

***Recaséns Siches en Gustavo R. Velasco
El Derecho Administrativo y la Ciencia de la
Administración***

II. INSTRUMENTOS JURÍDICOS UTILIZADOS PARA LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DE LA FEDERACIÓN

2.1 Ejecución de Recursos Públicos

La Administración Pública para el cumplimiento de sus fines celebra diversos instrumentos jurídicos, llámense estos contratos, convenios, acuerdos, anexos de ejecución, entre otros, esto con el objeto de desarrollar su actividad y llevar a cabo actividades de tipo financiero, comercial, de ingeniería, de obra, de prestación de servicios, entre muchas otras, en algunos casos con la intervención de entidades, municipios, organizaciones e incluso particulares.

Acosta (1998: 625), señala *“la Administración Pública y los particulares en forma consciente y voluntaria, mediante acuerdos contractuales ayudan a la satisfacción de las necesidades colectivas al mismo tiempo que estimulan los intereses de la iniciativa privada a través de beneficios mutuos que armonizan el interés colectivo con el interés de los particulares”* y aborda la diversa gama de contratos que puede celebrar la Administración Pública.

Dentro de los contratos sujetos a derecho privado que celebra la administración pública, con particulares pueden encontrarse los contratos de compraventa de inmuebles de dominio privado y otros contratos previstos en la Ley General de Bienes Nacionales, por otro lado los

contratos celebrados bajo la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, así como los convenios o contratos que celebran entre sí diversas entidades públicas, órganos centralizados, descentralizados y sociedades mercantiles de Estado con las entidades federativas, los municipios, organizaciones civiles y particulares, son de derecho público y son materia del presente capítulo.

Los convenios para coordinar, concertar y ejecutar actividades de las distintas áreas, de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con entidades federativas, municipios, asociaciones civiles, sociedades, instituciones, grupos sociales hasta particulares, pueden ser en materia fiscal, electoral, salubridad, educación, social, agricultura, construcción de obras, proyectos de investigación, económicos, de fortalecimiento al comercio, servicios, concesiones entre muchas otras.

Nava (1995: 86), en su libro Derecho Administrativo Mexicano, señala *“Una de las plagas que azotan la administración pública federal son los convenios administrativos; su celebración cunde por todos los ámbitos en forma alarmante. Son actos jurídicos bilaterales llevados a cabo fundamentalmente entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados; más concretamente, entre el Ejecutivo federal –a través de los secretarios de Estado- y los gobernadores. Su fuerza jurídica normativa se impone no sólo a quienes los celebran, sino también a los particulares que no participaron”*.

Tal vez es parcialmente cierto, lo expuesto por el autor, ya que si bien existe una proliferación de convenios, contratos y acuerdos entre otros, a

los que debería darse un seguimiento puntual, ante la suscripción de tantos instrumentos jurídicos y se advierta en muchos de ellos sólo el ánimo de cubrir cierto protocolo, buenas intenciones de los gobiernos o satisfacer alguna demanda social, son necesarios, ya que de no firmarse no existiría obligación alguna de nuestras autoridades administrativas y las otras partes que los suscriben.

De esta forma, los recursos públicos son ejecutados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, los estados, los municipios e incluso los particulares, a través de la suscripción de una gama diversa de instrumentos jurídicos, a los que se les denomina acuerdos de coordinación, convenios de concertación, contratos de ejecución, anexos, entre otros, sin embargo cualquiera que sea su denominación su objeto es la ejecución de los recursos públicos de la Federación.

2.2 De los instrumentos jurídicos que se suscriben

La suscripción de este tipo de instrumentos jurídicos encuentra su fundamento entre otra normatividad, principalmente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Planeación.

Por lo que ve a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Congreso de la Unión, 2006: 1), regula la programación, presupuestación (sic), aprobación, ejercicio, control y evaluación de los

ingresos y egresos de los recursos públicos, con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, economía, austeridad, transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

Dicha Ley (Ídem: 49 y 50), establece en el artículo 82, la transferencia de recursos a través de la suscripción de convenios, “Las dependencias y entidades con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios de coordinación que serán públicos, podrán transferir recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales. En la suscripción de convenios se observará lo siguiente: (...)”.

En la Ley de Planeación, capítulo quinto, artículos 33 al 36 (Congreso de la Unión, 1983: 9 y 10), se prevé que el Gobierno Federal puede convenir con los gobiernos de las entidades federativas participando así de la planeación nacional del desarrollo, así como la forma, términos y requisitos para la suscripción de estos instrumentos, denominados “De Coordinación”.

“Artículo 33.- El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.”

Por otro lado, el Capítulo Sexto de la Ley en cita, específicamente en los artículos 37 al 41 (Ídem: 10 y 11), prevén lo relativo a los instrumentos de concertación e inducción, los cuales deben ser celebrados mediante contratos o convenios con representaciones, grupos sociales o particulares interesados, su cumplimiento es obligatorio, se establecerán sanciones y consecuencias por el incumplimiento, además se les considera de derecho público.

“Artículo 37.- El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

El Ejecutivo Federal podrá signar convenios de concertación de acciones con las comunidades indígenas, en todos aquellos asuntos que se consideren pertinentes y de conformidad con lo establecido en las leyes que rijan en la materia de que se trate.”

2.3 Fundamento de la ejecución de recursos en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Además de la legislación federal anterior, en la Secretaría de Desarrollo Social, los instrumentos jurídicos se suscriben con fundamento en la Ley General de Desarrollo Social, la cual tiene entre otros objetos el garantizar los derechos sociales contemplados en la Carta Magna, establecer las obligaciones de los gobiernos e instituciones responsables, fomentar el sector social de la economía regular y garantizar la prestación de los

bienes y servicios contenidos en los programas sociales, entre otros, (Congreso de la Unión, 2004: 1 y 2).

Asimismo, el artículo 43, fracción V de la Ley en cita (Ídem: 10) refiere que corresponde al Gobierno Federal por conducto de la Secretaría (se refiere a la SEDESOL) entre otras atribuciones “*V. Promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones civiles y privadas, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social;*”

Cabe señalar, que además de la fundamentación para la suscripción de los diversos instrumentos jurídicos mencionada en el presente capítulo, se encuentra establecida y más aún, se adjunta un formato a requisitar, en algunas de las Reglas de operación de los programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (Diario Oficial de la Federación, del 24 al 30 de diciembre 2013), entre otros se encuentran el programa atención a jornaleros agrícolas, programa para el desarrollo de zonas prioritarias, programa de empleo temporal, programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, programa 3x1 para migrantes, programa de opciones productivas y de coinversión social, dichas reglas son publicadas año con año en el referido medio de difusión oficial.

Además de la normatividad anterior, de conformidad con el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Congreso de la Unión, 2006: 46 y 47), el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal y el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (Diario Oficial de la Federación, 24 de agosto de 2012), se faculta a sus funcionarios para que rubriquen dichos documentos.

2.4 Características de los recursos públicos entregados a los ejecutores del gasto público

Resulta menester indicar, que lo más importante y objeto primordial de la suscripción de los instrumentos públicos mencionados anteriormente en la entrega de recursos públicos, es como se mencionó en el capítulo 1, subcapítulo 1.2 “Recursos Federales”, que su ejecución debe ser bajo criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, conforme al artículo 134, el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria entre otras normas, esta última en su artículo 1º (Congreso de la Unión, 2006: 1) establece:

***Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.*

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

A) De los subsidios

La pregunta sería ¿cómo deben disponerse esos recursos provenientes del Presupuesto?, ¿Qué disposiciones regulan los programas sociales?

¿Cuál es su naturaleza?, bien, los recursos vienen etiquetados por ramos, partidas, su normatividad además de la indicada, se encuentra en las reglas de operación que regule los mismos y su naturaleza es la de un subsidio.

Confirma lo anterior el artículo 30 fracción I del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 2014 (Congreso de la Unión, 2013: 32), que dispone que los programas que se detallan en el anexo 24 (entre los que se encuentran los que están a cargo Secretaría de Desarrollo Social, Agricultura Desarrollo Rural y Alimentación, Comunicaciones y Transportes, Economía, entre otros), se rigen por las reglas de operación, que su vez se sujetan a diversos criterios, entre otros:

Artículo 30. Los programas que deberán sujetarse a reglas de operación son aquéllos señalados en el Anexo 24 de este Decreto. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría, podrá incluir otros programas que, por razones de su impacto social, deban sujetarse a reglas de operación:

I. Las reglas de operación de los programas federales deberán sujetarse a los siguientes criterios generales:

Deberán ser simples, precisas y de fácil acceso para los beneficiarios;

(...)

f) Se promoverá una calendarización eficiente para el ejercicio de los recursos federales respectivos;

g) Se asegurará la transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos;

(...)

A su vez el artículo 32 del mismo Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 2014, (Ídem: 34) establece que los recursos que se entregan en los programas como los de la Secretaría de Desarrollo Social, son “subsidios”.

Artículo 32. Los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social se destinarán, en las entidades federativas, en los términos de las disposiciones aplicables, exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, rezago y de marginación, de acuerdo con los criterios de resultados que defina el Consejo Nacional de Población y a las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en los programas que resulte aplicable y la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria formulada por la Cámara de Diputados, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; protección social y programas asistenciales; y el fomento del sector social de la economía; conforme lo establece el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social, y tomando en consideración los criterios que propongan las entidades federativas.

Para estos fines, el Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social considera los programas establecidos en el Anexo 24 para dicho ramo.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. CXXII/99, de la Contradicción de tesis 134/98, sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito del 27 de agosto de 1999, publicada bajo registro 911688, ha definido y de alguna manera englobando todo lo anterior, la naturaleza jurídica de los subsidios.

SUBSIDIOS. NATURALEZA JURÍDICA.

Los subsidios constituyen una atribución constitucional de la autoridad legislativa y excepcionalmente del Ejecutivo Federal en ejercicio de facultades reglamentarias, consistente en una ayuda de carácter predominantemente económico, que debe revestir las características de generalidad, temporalidad y no afectación a las finanzas públicas, con la finalidad de apoyar las actividades económicas que para la economía nacional sean de orden prioritario, así como el estímulo a la organización de empresarios y consumidores, la racionalización de la producción y la creación de industrias de utilidad nacional, cuya vigilancia y evaluación de resultados debe realizar el Estado. En cuanto a actos de autoridad, los subsidios se decretan unilateralmente, vinculando a los gobernados, tanto a los beneficiarios directos o últimos como a los terceros que eventualmente intervienen en su aplicación, de modo que ésta al crearse situaciones jurídicas concretas, da lugar a obligaciones de las autoridades y derechos correlativos de los gobernados; por lo tanto, aun cuando los subsidios tienen la finalidad de otorgar un beneficio y no causar un perjuicio a dichos gobernados, debe admitirse que al crear una situación jurídica concreta para aquellos terceros que intervienen en el procedimiento, éstos pueden verse afectados por las determinaciones correspondientes que modifiquen o revoquen un subsidio sin la observancia de la normatividad establecida en el decreto respectivo.

Por todo lo anterior, es posible concluir que los recursos federales entregados a los ejecutores de los mismos, para la realización de obras, proyectos, acciones, servicios o cualquiera que sea su fin, al amparo de la legislación anteriormente invocada y de los instrumentos jurídicos respectivos, son subsidios y pueden constituir créditos fiscales si son desviados, destinados a fines no autorizados o no comprobados.

B) De los fondos de aportaciones

Se considera necesario abrir un apartado especial para aludir a los fondos de aportaciones que establece en la Ley de Coordinación Fiscal, mediante los cuales se participa a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, en sus haciendas públicas de los ingresos federales, la Ley establece, la coordinación y la forma de distribución de dichas participaciones.

Es necesario mencionar que estas aportaciones no son subsidios, tienen una naturaleza y forma de entrega a sus ejecutores distinta, la misma Ley de Coordinación Fiscal en sus artículos 2, 2-A, 3-A, 4, 4-A y 4-B (Congreso de la Unión, 1978: 2-12), señalan que provienen de la recaudación federal participable, las formulas para su entrega, distribución y los impuestos de los que provienen los fondos.

Respecto de las aportaciones federales, los artículos 9 y 49 de la Ley en comento, refieren que los fondos de aportaciones son inembargables y no pueden gravarse, salvo lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52 de la misma Ley (Ídem, 42-44), los cuales establecen que los fondos de

aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del D.F., para la infraestructura social, múltiples, para la seguridad pública de los Estados y el D. F. y para el fortalecimiento de las entidades federativas, pueden otorgarse en garantía para el cumplimiento de obligaciones de pago derechos del agua y como fuente de pago de obligaciones de convenios que potencialicen o financien los fondos.

Cabe mencionar que los fondos de aportaciones federales se encuentran previstos en el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal (Congreso de la Unión, 1978, 24), son recursos que la Federación transfiere a las haciendas publicas de los Estados, D.F., y de los municipios, condicionando su gasto y cumplimiento, estos fondos son: para la nómina educativa y gasto operativo, servicios de salud, infraestructura social, fortalecimiento de municipios y demarcaciones del D.F. y entidades federativas, múltiples, para educación tecnológica y de adultos y seguridad pública.

De lo anterior se infiere, que las aportaciones federales no son subsidios como los del ramo administrativo 20 y los sujetos a reglas de operación a que se refiere el artículo 30 y el anexo 24 del Presupuesto de Egresos de la Federación, su ejercicio, destino y evaluación se encuentra previsto y sancionado por los artículos 48 y 49 de la Ley en cita, que señalan la forma en la que reportaran la información y su desvío debe hacerse de conocimiento de la Auditoría Superior de la Federación, de la Función Pública, de la Cámara de Diputados y del Congreso de la Unión.

Así pues, en razón de que estos fondos son administrados por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del

D.F., y el objetivo de estudio son los procedimientos administrativos que se pueden seguir en contra de los particulares, organizaciones civiles y grupos sociales a los que se les entregan recursos públicos y que pudieran tener carácter de subsidio, no se entrará al estudio dichas aportaciones, en razón de que su normatividad y forma de sancionar su desvío es distinta como quedó mencionado en párrafos anteriores.

2.5 Incumplimientos

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria las Reglas de operación de los programas, los convenios o acuerdos celebrados entre el gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, los gobiernos locales, asociaciones, grupos sociales, instituciones, particulares, entre otros; los recursos públicos federales deben ser ejecutados salvo excepción dentro del ejercicio fiscal en que fueron entregados, comprobados, no deben ser desviados del objeto pactado, informar avances y metas alcanzadas, y los subsidios que no se encuentren devengados al 31 de diciembre no podrán ejercerse.

De igual manera se dispone en la legislación y la reglamentación de los programas sociales, que los ejecutores del gasto público deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación (TESOFE) los recursos que no se hubieren destinado a los fines autorizados o que no estuvieren devengados al 31 de diciembre, más los rendimientos, dentro de los 15 días naturales siguientes al fin del ejercicio fiscal; lo anterior tiene su fundamento en el artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Presupuesto de Egresos de la Federación

y las Reglas de operación de los programas sociales a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, sin embargo esta obligación es aplicable para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, toda vez que la legislación en materia presupuestal les es obligatoria.

Sin embargo y no obstante de que exista una vasta normatividad que regula los instrumentos jurídicos y una diversa gama de estos últimos, los cuales son suscritos entre los diferentes niveles de gobierno, los particulares, grupos sociales y organizaciones de la sociedad civil, como he venido señalando, es notorio que en ocasiones son incumplidos, de ahí la necesidad de realizar auditorías a dependencias, organismos y entidades, auditorías en las que se hacen observaciones y son publicadas para efectos de transparencia en los portales de internet de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, además de notas periodísticas como las que se mencionan en este trabajo de investigación.

Lo anterior se traduce en obras inconclusas, deficientes y mal ejecutadas, proyectos deficientes e ineficaces, el desprestigio de las autoridades, pero lo más lamentable es, que la contribución de los ciudadanos al gasto público se disponga de manera poco transparente, ineficaz, sin programación real al momento de ejecutar los recursos, todo ello bastante reprobable y reprochable hacia nuestros gobernantes y ejecutores de los recursos federales.

En publicación de Vicencio, F., (2012) “Finanzas municipales”, en La Jornada. 1 de octubre de 2012, quien fuera Delegado de la SEDESOL en Jalisco, aludió al otrora Gobernador del Estado de Jalisco, Emilio González, respecto a su manifestación pública, de que los municipios del

Estado habían gastado con alegría y de manera irresponsable y no se preocupaban en mejorar sus ingresos o que teniéndolos los han destinado en sabe qué cosas, pero que por justicia, el citado Gobernador debía añadirse a su comentario.

Comentó la forma en la que se manejan los recursos por el Gobierno Federal, el del Estado y sus Municipios, el despilfarro en el que se cae y la necesidad de tener una mayor transparencia y eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos, lo cual esperamos los ciudadanos.¹³

Así pues, se concluye este capítulo haciendo especial hincapié, en dos hechos notorios que han quedado de relieve, el primero, la gran gama de instrumentos jurídicos en el que es parte la Federación, los gobiernos locales, particulares y organizaciones y el segundo, la diversa normatividad que los regula, pero que no obstante las anteriores premisas, son incumplidos en algunas ocasiones por las partes que los suscriben.

Ciertamente estamos rebasados por leyes e instrumentos jurídicos que celebran las autoridades de los tres niveles de gobierno, sin embargo, sin denotar el valor de ambos, parece que los primeros justifican el trabajo de nuestros legisladores y los segundos se han vuelto en ocasiones actos protocolarios o la necesidad de cumplir con el requisito establecido en la

¹³ **Finanzas municipales**, Felipe Vicencio Álvarez, México: La Jornada Jalisco. 2012. “(...) *De aprobarse la iniciativa de reformas a la Ley General de Contabilidad Gubernamental propuesta por el presidente Calderón, estados y municipios estarán obligados a dar a conocer su situación financiera cada trimestre, las obras que están ejecutando así como el destino del dinero de los fondos de aportaciones federales. Es un paso en la dirección correcta pues abona significativamente a la transparencia y ayudaría a evitar muchos excesos y distorsiones que hoy se pueden ver en las finanzas de estados y municipios. Por lo pronto y mientras todo lo anterior se puede realizar, este día 125 ayuntamientos de Jalisco inician su gestión, que los ciudadanos esperamos sea eficiente y transparente*”.

norma.

En este sentido se apunta sobre la necesidad de aplicar la diversa normatividad con la que se cuenta o en su caso buscar la forma de sí hacerlo, ante los incumplimientos que en ocasiones se presentan a los instrumentos jurídicos, lo que se traduciría en un mayor seguimiento y transparencia en la ejecución de los recursos públicos.

“El verdadero hombre de Estado además, parece que ha de ocuparse de la virtud más que de otra cosa alguna, desde el momento que quiere hacer de sus conciudadanos hombres de bien y obedientes a las leyes”

Aristóteles
Ética Nicomaquea

III. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL

3.1 Responsabilidad (concepto)

“El término responsabilidad proviene del latín sponsor, que significa “el que se obliga”, y de respondere, prometer, merecer, pagar. Esto significa que una persona es responsable cuando sus actos impliquen una infracción a la norma jurídica, por lo que está obligada a responder por las consecuencias que originen esos actos, y que de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionada”, (López, 2013: 35).

En el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulan las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado, estableciendo en su artículo 108 (Congreso Constituyente, 1917: 74), quiénes son servidores públicos, indicando así, que lo son los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, 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 la Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Con la finalidad de regular y sancionar a los servidores públicos que incurran en alguna responsabilidad al desempeñar sus respectivas funciones, ya sea en sus actos, o bien en sus omisiones, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados expiden las leyes de la materia conforme a lo estipulado por nuestra Carta Magna en su artículo 109, en cuya fracción III (Congreso Constituyente, 1917: 74 y 75), se prevé: “Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”, lo anterior al margen de las sanciones penales, civiles y políticas en que pudieren llegar a incurrir.

En este punto se debe indicar que todas las responsabilidades en que puedan incurrir los servidores públicos, son constitutivas de créditos fiscales, conforme al artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas (Congreso de la Unión, 2002: 8), pero además existen las sanciones penales, civiles y políticas.

La Carta Magna establece tres tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos, al respecto (Juárez, 2002: 96), señala: *“El Título Cuarto de la Constitución Federal reconoce que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidades penales, civiles y oficiales o públicas (administrativas y políticas), pero señala que las dos primeras no nacen de su particularidad de servidores públicos, sino de un carácter más general, de ser ciudadanos sometidos a las leyes que rigen el país.*

3.2 Obligaciones de los servidores públicos.

Por lo tanto se deduce que el servidor público que incurra en los supuestos establecidos en el 109 fracción III de la Constitución, será acreedor a sanciones administrativas; como normatividad regulatoria de lo anterior y en general del Título Cuarto “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que indica que en el desempeño de sus funciones, los servidores públicos deben salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En el artículo 8 de Ley en cita (Congreso de la Unión, 2002: 3), se establecen todas las obligaciones de los servidores públicos, entre las que me permito destacar las fracciones:

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

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

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

Los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades provenientes de incumplimientos de las obligaciones de los servidores públicos y de la aplicación de las sanciones correspondientes, son establecidas por las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, entre otras autoridades, conforme a su competencia en términos del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (Ídem: 6 y 7).

3.3 Procedimiento sancionador

Las contralorías internas, son órganos de control internos que se establecen en cada dependencia y entidad, pero están subordinados jerárquicamente a la Secretaría de la Función Pública, se encargan de investigar y sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad por incumplimiento de sus obligaciones.

Conforme al artículo 14 de la Ley Federal señalada anteriormente, las sanciones administrativas serán impuestas tomando en cuenta: la gravedad de la responsabilidad en que se incurra, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad, condiciones exteriores, los medios de ejecución, reincidencia y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

Conforme al artículo 13 de dicho ordenamiento legal, las sanciones administrativas consisten en: Amonestaciones (privadas o públicas), Suspensión, Destitución, Sanción económica e Inhabilitación temporal

para desempeñarse en el servicio público (Congreso de la Unión, 2002: 7 a 8).

En responsabilidad administrativa, tenemos un sujeto pasivo (el servidor público) y el sujeto activo, será cualquier persona que se encuentre interesada en presentar una denuncia o queja ante la contraloría interna de cada dependencia o directamente ante la Secretaría de la Función Pública, sólo deberá señalar los datos o indicios que adviertan la presunta responsabilidad imputable a un servidor público, conforme con el artículo 10 de la Ley antes citada (Ídem: 6); seguido el procedimiento, la contraloría, el área de responsabilidades o la propia Secretaría de la Función Pública determinará si existe o no responsabilidad administrativa por incumplimiento de obligaciones del servidor y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

En el supuesto de que la naturaleza de los hechos denunciados o las presuntas infracciones seas graves, deberá conocer directamente la Secretaría de la Función Pública, por lo requerirá el envío del expediente al contralor, al titular del área de responsabilidades o al de quejas.

El procedimiento de responsabilidades para la imposición de sanciones administrativas se seguirá por parte de la Secretaría de la Función, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, conforme a lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (Congreso de la Unión, 2002: 9 a 11), se trata de un procedimiento seguido en forma de juicio, en el que se cita al presunto responsable, notificándole que debe comparecer a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputan, así como el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, se fija fecha para

el ofrecimiento de pruebas, se desahogan y finalmente se dicta resolución sobre la inexistencia de responsabilidad o la imposición de sanciones administrativas.

Como medio de defensa, el servidor público afectado por las resoluciones administrativas podrá optar por interponer el recurso de revocación ante la propia autoridad, o impugnarla ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; la resolución dictada en el recurso de revocación es de igual manera, impugnabile ante dicho Tribunal.

Cuando la resolución se vuelva firme, las sanciones administrativas impuestas se ejecutarán de inmediato y conforme a lo establecido en la propia resolución.

Resulta importante mencionar, que las sanciones pueden consistir en amonestaciones, suspensiones, destituciones, inhabilitaciones y en sanciones económicas, al respecto el artículo 30, tercer párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (Idem: 30), menciona: *“Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables”*.

Es necesario recalcar lo anterior, en razón de que, de las autoridades señaladas en el artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (Congreso de la Unión, 2002: 1 y 2), *“En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente ley: (...) I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del*

Congreso de la Unión; III. Secretaría de la Función Pública, (...) X. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.”, tal pareciera que apenas si les es posible seguir procedimiento de responsabilidades en contra de los servidores públicos, desafortunadamente y tal vez debido a su capacidad administrativa (personal adscrito a las contralorías internas y a la propia Secretaría de la Función Pública) no les permite seguir procedimientos en contra de aquéllos que manejan recursos públicos federales, y que también incurren en responsabilidad por su mal manejo, esto se observa del portal de internet de la Función Pública, en el sistema de registro de servidores públicos sancionados (RSPS).¹⁴

El referido sistema sólo considera a los servidores públicos y que sean federales, ya que aquellos que pertenecen a entidades federativas, los sancionan las contralorías de los estados, de acuerdo a los convenios que se suscriben con el gobierno federal, quedando fuera aquellas personas que manejan recursos públicos, como es el caso de los particulares, asociaciones civiles y grupos sociales.

En este tenor, el artículo 4º de la Ley citada (Congreso de la Unión, 2002: 2) insta que, *“Para la investigación, tramitación, sustanciación y*

¹⁴ **El sistema de registro de servidores públicos sancionados, se encuentra a cargo de la Secretaría de la Función Pública,** conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que no ha entrado en funciones el órgano constitucional autónomo en materia de anticorrupción, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 2 de enero de 2013. El referido sistema puedes ser consultado en la página de internet: <http://www.rsp.gov.mx/Sancionados/publica/buscapublicas.jsp>

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.”

Retrocediendo en líneas anteriores, la Ley en cita, en el artículo 30, refiere: *“Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal,”* se harán efectivas a través procedimiento administrativo de ejecución, tienen prelación y se ejecutan conforme a las disposiciones fiscales, lo que se traduce en que lo hará efectivo el Servicio de Administración Tributaria, de acuerdo con las facultades que tiene conferidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, lo cual será analizado en el capítulo de crédito fiscal.

De igual manera, para efectos del tema que nos ocupa, en la legislación mexicana, artículo 79º de la Carta Magna y su reglamentaria la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (Congreso Constituyente, 1917: 53 a 55), se establece a la Auditoría Superior de la Federación, como una entidad superior de fiscalización, la cual es ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Sin embargo, la fiscalización se hace a los fondos y recursos de los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, los que sean administrados o ejercidos por los estados, municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones; revisa la cuenta pública; investiga actos u omisiones que impliquen irregularidad en

el manejo, custodia y aplicación de recursos federales, determina daños y perjuicios a la hacienda pública federal o al patrimonio de entes públicos federales, finca directamente sanciones pecuniarias y promueve ante las autoridades competentes que se finquen responsabilidades administrativas y se presenten las denuncias o querellas penales.

Las sanciones y demás resoluciones en los mismos términos que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos, son impugnables ante la propia entidad fiscalizadora o el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De esta forma, encontramos dentro de nuestra legislación diversas autoridades administrativas que se encuentran facultadas para iniciar, instruir, promover o fincar directamente responsabilidades administrativas y las sanciones correspondientes a los servidores públicos que incumplan con las obligaciones previstas en la Ley.

En el presente capítulo podemos concluir que los servidores públicos tienen una gran responsabilidad al ejercer sus funciones, pues deben conducirse y actuar en el marco de la legalidad, la normatividad así los obliga y establece las sanciones ante su incumplimiento, pero además los mismos ciudadanos requerimos de su ejemplo, para tener y confiar en la existencia de un Estado de Derecho.

3.4 Otras personas sujetas a la Ley Federal de Responsabilidades

Establecido quienes son servidores públicos, sus obligaciones, sanciones y procedimientos para determinar su responsabilidad con motivo de sus

actos y omisiones en el servicio, es de mencionar que existen otras personas a las que la Ley considera como responsables y sujetos a la misma.

El artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, refiere que son sujetos de la misma, los servidores públicos federales mencionados en el artículo 108 de la Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Se hace especial énfasis en los que manejan los recursos públicos, que no son servidores, porque son objetivo del presente trabajo de investigación, ya que los órganos sancionadores como la Auditoría Fiscal de la Federación, la Función Pública y las Contralorías de los Estados, se ocupan de investigar y sancionar a sus servidores públicos, pero no de los mencionados en primer término; lo anterior puede deberse a que de estas personas se encargan los servidores públicos que entregan los recursos (funcionarios adscritos a dependencias y órganos descentralizados o desconcentrados), quienes generalmente optan por denunciarlos penalmente o porque realmente la incapacidad “administrativa” sólo es suficiente para sancionar a los servidores de la administración pública.

No es sólo una afirmación velada lo anterior, ya que sí se observa que se sanciona administrativamente a los servidores públicos y pero ¿cuántas se sanciona como responsables administrativamente a las personas a los que se les entregan los recursos?.

De esta forma se pretende ir abordando el planteamiento de la hipótesis, y al respecto se señala: es posible recuperar los recursos públicos federales

desviados por las personas a las que les son entregados, infringiendo con ello el objeto establecido en diversos instrumentos jurídicos, la forma de ejecución y desviando los recursos. Lo anterior partiendo del hecho de que son responsables administrativamente por los recursos que les son entregados, porque se les equipara a funcionarios conforme a la Ley anteriormente citada y porque pueden ser sancionados administrativa y penalmente (una no excluye a la otra), ya que se está causando un daño al erario federal.

Bajo este orden de ideas, es posible iniciar procedimiento de responsabilidades administrativas en contra de dichas personas, por parte de las autoridades sancionadores (Función Pública y Contralorías de los Estados) la que en su caso corresponda, sin embargo existe la posibilidad de que en ejercicio de las facultades que se otorgan a cada dependencia o entidad, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus Reglamentos Internos, se inicie el procedimiento administrativo conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al cual se hará referencia en el capítulo subsecuente.

Por lo anterior, se sugiere como forma de recuperación de recursos desviados y cumplimiento de instrumentos jurídicos por parte de particulares y organizaciones civiles, el utilizar el procedimientos administrativo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, independientemente que el procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, les es aplicable conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de la materia, sin embargo en razón de que no se ejercita en contra de las personas que manejan los recursos públicos, el procedimiento administrativo puede ser una alternativa eficaz para solucionar dicho problema.

... ciertos valores éticos se positivizan en el ámbito del derecho, desde una perspectiva individual con la protección de los derechos fundamentales, y desde una perspectiva colectiva, con el consenso en torno a los grandes acuerdos que todos los seres humanos en uso de razón podríamos tomar; como lo son la equidad, la seguridad jurídica, y todos los principios plasmados a nivel constitucional, incluyendo la legalidad.

Gonzalo Moctezuma Barragán
Ética, Legalidad y Democracia

IV. ACTOS Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

4.1 Actos, Procedimientos y Resoluciones

El artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Congreso de la Unión, 1994: 1), establece que sus disposiciones son aplicables a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública centralizada, sin perjuicio de lo establecido en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

Dicho ordenamiento también es aplicable a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal paraestatal y no es aplicable en materia fiscal, de responsabilidades de los servidores públicos, agraria y laboral, ni a la actividad del ministerio público.

La citada Ley, es muy breve y en algunas ocasiones confusa, en comparación del extenso número de situaciones administrativas que en la práctica debe regular, por lo que supletoriamente se le aplican las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

No obstante lo anterior, esta Ley resulta un gran avance en la regulación de los actos administrativos, los procedimientos y sus resoluciones, ya sea que se trate de procedimientos de oficio, a petición de parte o de tipo

conflictual; resulta un medio de control del proceder de la autoridad, ya que ciñe su actuar a criterios de legalidad y no de discrecionalidad.

4.2 Acto Administrativo

El acto administrativo fue definido en la pagina 33 y 34, como una declaración unilateral de voluntad que emana de la administración pública, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica y su finalidad es la satisfacción del interés general, sus elementos son sujeto, voluntad, objeto, motivo, finalidad, forma, merito, oportunidad y eventualmente el silencio administrativo.

a) Sus elementos

No obstante los elementos que nos señalan algunos autores, los elementos y requisitos del acto administrativo se encuentran previstos en el artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (Ídem: 2)¹⁵

¹⁵ Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Congreso de la Unión.1994. "Artículo 3.- *Son elementos y requisitos del acto administrativo: I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo; II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley; III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos; IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición; V. Estar fundado y motivado; VI.- (Se deroga) VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley; VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión; X. Mencionar el órgano del cual emana; XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas; XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión; XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley."*

Estos elementos y requisitos podrían acotarse a: competencia, objeto, finalidad (interés público), forma (por escrito y firma autógrafa), fundado y motivado, legalidad, sin que medie error sobre el objeto, dolo o violencia, señalar órgano del cual emana, lugar y fecha emisión, los actos que deban notificarse, oficina donde puedan ser consultado el expediente, los recurribles, mención de los recursos que procedan y decidir todos los puntos propuestos.

Respecto del artículo anterior, cabe decir que los actos administrativos que no se encuentran debidamente fundados y motivados transgreden lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución, por lo que es totalmente impugnabile en la vía de amparo, de igual manera se puede optar por esta vía si se incumple con la fracción XV y no se señala el recurso que procede en su contra, ya que no sería necesario agotar el principio de definitividad.

b) Tipos de actos

González (1995: 45-47) señala que existen tres clases de actos administrativos, siendo estos, los actos de trámite, resoluciones y actos de ejecución, los cuales resulta necesario mencionar, ya que es a través estos como se propone una alternativa para la recuperación de los recursos públicos desviados por los ejecutores del gasto público.

El citado autor, se refiere a los actos de trámite, como aquellos que integran el procedimiento y preparan la resolución administrativa, son las actuaciones administrativas, sin individualidad y absorbibles por la unidad (el procedimiento administrativo), las resoluciones, que deciden los procedimientos y son la manifestación final de la autoridad y por último los

actos de ejecución, entendidos como aquellos que realizan los dispuesto en un acto anterior.

Los tres actos son absolutamente importantes, sin embargo ¿qué será de los dos primeros si al final no se ejecutan las resoluciones?, será tiempo perdido en el actuar administrativo, meras manifestaciones de la voluntad de la autoridad administrativa sin efectividad alguna, de ahí la importancia de la ejecución de los actos administrativos.

c) Nulidad y Eficacia

Conforme al artículo 5 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Congreso de la Unión, 1994: 3) los actos administrativos producirán según sea el caso, nulidad o anulabilidad, ante la omisión de cualquiera de los requisitos establecidos en el artículo 3 de la misma Ley.

Sin embargo, de acuerdo con los artículos 8 y 9 de la Ley en cita, el acto administrativo es válido hasta en tanto su invalidez no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, por lo tanto será eficaz y exigible a partir de que surta efectos su notificación.

La anterior disposición legal, le otorga a los actos administrativos una presunción *iuris tantum* para su validez, con la finalidad de que surta efectos jurídicos, en tanto no se declare lo contrario por otra autoridad; esto puede resultar un tanto autoritario, sin embargo las características de dichos actos son *unilateralidad*, *imperatividad* y *coercitividad*, y se les debe dar presunción de legalidad al ser emitidos por una autoridad.

4.3 Procedimiento Administrativo

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Congreso de la Unión, 1994: 4), en el artículo 12 establece que sus disposiciones son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como los actos a través de los cuales se desenvuelve su función administrativa y en el artículo 13 los principios del procedimiento: economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

En países como el nuestro habría que cuestionar cuál de estos principios es el que se aplica como regla general y quién o quiénes serán los responsables de esta situación; sin embargo su solución es muy compleja, pues nos enfrentamos a un tema de corrupción, lentitud, burocracia mal pagada y poco capacitada, malas costumbres administrativas y el desprestigio generalizado del gobierno en sus tres niveles.

El procedimiento administrativo puede iniciar de oficio o a petición de parte, en términos del artículo 14 de la Ley citada en párrafos ulteriores (Ídem), a través de éste la autoridad cumple con su función, pero se sujeta a lo que la Ley le permite

En los artículos 46 al 56 de la Ley en comento (Congreso de la Unión, 1994: 13 y 14), se establece la tramitación del procedimiento, todos esos trámites, serie de actos o eslabones que concatenados, forman una unidad denominada procedimiento administrativo; caben destacar que los artículos 50, 51 y 52 se refieren a la admisión y desahogo de pruebas, mientras que el artículo 56 estipula que concluido el procedimiento, se formularán alegatos, para culminar a la postre, con la resolución administrativa.

En la Secretaría de Desarrollo Social, se puede iniciar y substanciar el procedimiento administrativo, a través de las delegaciones de los estados, de conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría, que establece:

***Artículo 39.** Las delegaciones de la Secretaría en las entidades federativas tendrán las atribuciones siguientes:*

(...)

***XXIX.** Iniciar, substanciar y resolver los procedimientos administrativos que se instrumenten derivado de la operación de los programas sociales a cargo de la Secretaría y tendientes a resolver sobre la baja definitiva de los beneficiarios, al colocarse en alguno de los supuestos previstos para ello en las respectivas reglas de operación.*

Lo anterior con excepción de los procedimientos administrativos derivados de la operación de los programas a cargo de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, y

Estas facultades de las delegaciones, en su calidad de órganos administrativos desconcentrados, se repiten en los Reglamentos de otras Secretarías, lo cual les permite iniciar y resolver este tipo de procedimientos facultados en la Ley y en su propio Reglamento Interno.

Sin embargo, se considera necesario que se faculte claramente a las delegaciones y otros órganos administrativos, además de los Reglamentos, en los Lineamientos, Reglas de operación de programas y demás instrumentos jurídicos, para que inicien estos procedimientos, con absoluta competencia.

4.4 Finalización del Procedimiento Administrativo

El procedimiento culmina en términos del artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Ídem: 14), con la emisión de una Resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho, la declaración de caducidad, la imposibilidad material de continuar y el convenio de las partes.

La resolución, es por excelencia la culminación natural del procedimiento administrativo, habrá de decidir todos los puntos planteados por los interesados y los que de oficio se deriven, agotadas las fases de iniciación, recepción, admisión y desahogo de pruebas y los alegatos, constituye así una decisión de fondo respecto de todos los planteamientos; al emitir las resoluciones administrativas la autoridad realmente cumple con su función administrativa, criterio de las relaciones jurídicas abordado en el marco teórico.

Respecto de los procedimientos administrativos, cabe mencionar que en la Secretaría de Desarrollo Social, se ejecutan quince programas, los cuales son: Coinversión social, Apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres (PAIMEF), Abasto social de leche a cargo de LICONSA, Seguro de vida para jefas de familia, Fondo nacional para el fomento a las artesanías, Apoyo alimentario, Abasto rural a cargo de DICONSA, 3x1 para migrantes, Desarrollo de zonas prioritarias, Opciones productivas, Jornaleros agrícolas, Pensión para adultos mayores, Empleo temporal, Oportunidades y Estancias infantiles,

en sus Reglas de operación,¹⁶ sólo este último de los programas tiene debidamente establecido el procedimiento administrativo que pudieran ser instaurado por incumplimiento a las obligaciones a cargo de la población objetivo del mismo.

Ahora bien, las Reglas de operación de los programas: seguro de vida para jefas de familia, apoyo alimentario, 3x1 para migrantes, desarrollo a zonas prioritarias, jornaleros agrícolas, pensión para adultos mayores, empleo temporal y oportunidades, únicamente hacen referencia a que se aplicará en lo conducente el procedimiento administrativo.

Lo anterior, sin especificar los motivos y la forma de instaurarlo, lo cual resulta importante ya que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es demasiado general y en ocasiones confusa al ser aplicable a toda la administración pública, los programas en cuanto a su forma de ejecución son complejos y heterogéneos, por lo que al dejar tan abierta y difusa la posibilidad de aplicar la Ley en cita, no se brinda claridad a la administración en cuanto a su aplicación y certidumbre jurídica al particular; lo que es tan necesario, que las Reglas del programa estancias infantiles, sí tienen un apartado específico en el numeral 4.2.2.6.

¹⁶ **Reglas de Operación de los Programas Sociales 2014**, fueron publicadas los días 24, 27, 28, 29 y 30 de diciembre de 2013 y se encuentran disponibles en la página de internet http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Reglas_de_Operacion_2014

4.5 Cumplimiento forzoso de las sanciones

Establecido que fue el acto administrativo, el procedimiento administrativo y sus resoluciones, será necesario buscar su efectividad, su cumplimiento, si no de qué servirá haber echado a andar el aparato administrativo, observando su funcionalidad, serán meras resoluciones de trámite, de requisito y sólo justificaran un trabajo burocrático.

En este sentido el artículo 75 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, (Congreso de la Unión, 1994: 13 y 14) establece *“Las autoridades competentes harán uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que procedan.”*,

La administración pública está capacitada para proceder en forma directa a la ejecución de sus resoluciones, sin la intervención de tribunales, esta posibilidad conlleva lo que en la doctrina se conoce como el carácter ejecutorio de las resoluciones; reposa en el hecho de que las resoluciones gozan del principio *iuris tantum*, pues se emiten por órganos o autoridades competentes, que actúan de manera desinteresada y en beneficio de la sociedad.

Concluyendo con este capítulo, es permitido y dable señalar que la Administración Pública Federal, a través de sus dependencias, entidades, cuenta con facultades suficientes para iniciar, concluir e incluso ejecutar los procedimientos administrativos, observando las formalidades de la ley; en cuanto al cumplimiento de las resoluciones, cuando los particulares o personas morales en contra de quienes se entabla, no lo hacen de manera voluntaria, en los plazos establecidos para tal efecto, éste puede buscarse

y tornarse forzoso, pues el objetivo del procedimiento, además de su resolución es la ejecutoriedad.

Las sanciones pueden ser económicas y consistir en multas o reintegros "*ingresos no tributarios*", como refieren, (Delgadillo y Lucero, 2008), citados en líneas anteriores, en la página 31, esas sanciones económicas y las multas pueden ser impuestas tanto a particulares como a los servidores públicos, a estos últimos en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el caso de los reintegros pueden ser recursos recibidos de forma indebida o que habiéndolos recibido legalmente son desviados del objeto establecido en los instrumentos jurídicos que son suscritos para tal efecto.

Las sanciones económicas, multas, reintegros y demás, constituyen créditos fiscales a favor del erario federal, en términos de la legislación anteriormente citada, el Código Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria entre otra normatividad aplicable, lo cual será materia del siguiente capítulo.

... cabe efectivamente la posibilidad de reconocer la personalidad del Estado y su titularidad de derechos y deberes, pero en ese caso habrá que reconocer también que el Estado es un poder con mando, y como mandar equivale a imponer a otro la propia voluntad, como mandar es imperium, en sus relaciones jurídicas con los ciudadanos el Estado aparecerá siempre y por necesidad como un poder superior.

**Javier Conde en Pedro de Vega
Historia de las Doctrinas Constitucionales**

V. CRÉDITO FISCAL

5.1. Concepto

El Diccionario Jurídico Mexicano (1983, Tomo II C-CH: 358), define como crédito fiscal como *“el derecho que tiene el Estado a exigir el pago de una prestación, en dinero o en especie, derivado de la ley, y como consecuencia de su soberanía. A este derecho del Estado, que se convierte en el sujeto activo de la relación fiscal, corresponde el deber del sujeto pasivo de cumplir con la prestación que determine la ley. El Estado ejerce este derecho por medio de sus representantes expresamente autorizados que pueden ser incluso organismos descentralizados. En caso de incumplimiento por parte del sujeto pasivo, el Estado tiene la facultad económico-coactiva. Además, el crédito fiscal es personal y tiene el carácter de preferencial frente a algunos otros créditos.”*

La anterior definición, aborda el concepto de manera muy general, con un enfoque sobre la función administrativa del Estado, su estructura, su facultad de cobro, los sujetos de la relación fiscal, Estado-contribuyente deudor, lo cual brinda una perspectiva global del concepto.

La conceptualización de (Carrasco, 2002: 311), de igual forma se apega y brinda mayor soporte a esta investigación, ya que define como crédito fiscal, como *“lo que se debe a una persona y, desde que algo se adeuda a*

una Tesorería, existe un crédito a favor de la misma que tiene derecho a cobrar. Es la obligación tributaria en sentido estricto, determinada en cantidad líquida.” Más adelante señala al referirse a créditos fiscales, *“Tiene este carácter cualquier crédito a favor del erario federal, sin que importe la índole o situación jurídica del deudor, ni la fuente de la obligación, la que puede derivar de una norma tributaria o de una actividad del Estado en su carácter de persona privada.”*

Ahora bien, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 4º (Congreso de la Unión, 1981: 2), define como créditos fiscales: *“los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de sus accesorios o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o empleados o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.”*

Atendiendo a los anteriores argumentos de la doctrina y fundamentos jurídicos, se entiende que el crédito fiscal representa un derecho a cobrar del Estado respecto de una obligación tributaria a cargo de una persona y puede provenir de las contribuciones que establece el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación (impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras y derechos) de sus accesorios o de aprovechamientos, las que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de funcionarios o de particulares.

Establecido lo anterior, queda de manifiesto que los créditos fiscales pueden tener su origen en la actividad recaudatoria del Estado y la obligación de los mexicanos a contribuir al gasto público o de un ingreso

no propiamente tributario, conocido como aprovechamiento o que deriven de responsabilidades que el Estado puede exigir de sus funcionarios o particulares y otros, a los que las leyes den ese carácter.

El crédito fiscal es una deuda a favor de la tesorería, determinado en cantidad líquida y exigible por el estado hacia el contribuyente o persona física o moral a la que se le finque dicho crédito, pues no importa la situación jurídica del deudor, ni el origen del adeudo al erario federal, además de acuerdo a la legislación fiscal, es preferente sobre otros créditos, con excepción de adeudos garantizados con prenda o hipoteca, de alimentos y de salarios devengados en el último año o indemnizaciones a los trabajadores, conforme al artículo 149 del Código Fiscal de la Federación (Congreso de la Unión, 1981: 149).

5.2 Aprovechamientos

En el artículo 3º del Código Fiscal de la Federación (Ídem: 2) se define el concepto “aprovechamientos” de la siguiente forma:

***Artículo 3º.-** Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.”*

(...)

Los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal, podrán ser destinados a cubrir los gastos de

operación e inversión de las dependencias encargadas de aplicar o vigilar el cumplimiento de las disposiciones cuya infracción dio lugar a la imposición de la multa, cuando dicho destino específico así lo establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Podemos establecer entonces, que los aprovechamientos, no son contribuciones (impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras y derechos), ni sus accesorios, tampoco son productos, en razón de éstos son contraprestaciones por servicios prestados por el Estado, o por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes, además existe una modalidad de aprovechamientos por concepto de multa por infracciones a disposiciones que no tienen carácter fiscal.

Así pues, si los aprovechamientos no son contribuciones, ni accesorios de éstas, cualquier contraprestación a favor del Estado puede considerársele como tal, por lo que reintegros provenientes de recursos federales entregados, no comprobados, no devengados o desviados, bien pudieran calificarse como aprovechamientos y ser cobrados por el fisco federal.

De esta forma, queda de relieve que el Estado tiene derecho, dentro de su actividad recaudatoria y derivado de sus funciones, de percibir otros ingresos no tributarios, llámense estos, aprovechamientos (por concepto de multa o cualquier cantidad que se le adeude al Estado por funciones de derecho público), de responsabilidades, financiamientos y aquellos que se obtengan de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y otros, a los que la Ley de ese carácter; estos aprovechamientos,

pueden constituirse en crédito fiscal y al igual que las citadas contribuciones y los productos, ser cobrados a través de los procedimientos de coacción establecidos en el Código Fiscal y realizados por el fisco federal.

5.3 Sanción económica (Servidores Públicos y Personas que manejen recursos públicos)

Los artículos 3º y 4º del Código Fiscal de la Federación (Congreso de la Unión, 1981: 2) establecen, el primero, que los aprovechamientos por concepto de multas son impuestos por infracciones a disposiciones que no tengan carácter fiscal, y el segundo que créditos fiscales, son los que derivan de responsabilidades de los funcionarios, empleados o particulares, por lo que constituyen una medida de corrección disciplinaria consistente en una sanción pecuniaria para dichas personas.

Lo anterior se correlaciona con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas (Congreso de la Unión, 2002) en su artículo 30 tercer párrafo, que establece: *“las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.”*

Seguido el procedimiento de responsabilidades y determinada la sanción económica al servidor público, éste deberá resarcir el beneficio, lucro o daño ocasionado al erario federal hasta por tres tantos, o dará origen a un crédito fiscal y será actualizado conforme a lo establece el Código Fiscal.

En este punto debemos recordar, que las sanciones administrativas, como las de tipo económico, no sólo pueden aplicadas a los servidores públicos, sino también a los particulares que manejen recursos públicos, conforme al artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades antes aludida, además de esta Ley, no se debe dejar de considerar que para el caso de las personas que manejan recursos públicos, también tiene aplicación la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a través de la cual, puede iniciarse el procedimiento administrativo y revisar de qué forma fueron ejecutados y administrados los recursos entregados mediante los instrumentos jurídicos respectivos.

5.4 Recursos públicos federales, pueden constituir crédito fiscal

Los recursos públicos federales que entreguen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en carácter de subsidio, no pierden su naturaleza jurídica, para efectos de fiscalización y transparencia; de igual manera cuando se transfieran recursos a entidades por medio de convenios, descentralizando programas o proyectos federales, recursos humanos y materiales, esto conforme al artículo 10 y 82 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, las cuales regulan el ejercicio, el control y evaluación del gasto público federal.

Entonces si los recursos públicos federales, no pierden su naturaleza jurídica y provienen del gasto público federal, es posible que cuando un recurso público se desvíe, no se compruebe o no se destine parcial o totalmente a su objeto pactado, pueda constituir un crédito fiscal, por

concepto de aprovechamiento, aprovechamiento por multa o una responsabilidad por parte de los ejecutores del gasto, sean funcionarios, particulares o incluso personas jurídicas.

Lo anterior se corrobora, cuando las Reglas de Operación de los Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social (que son las que principalmente se han considerado en esta investigación) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establecen que los subsidios o transferencias no devengados deben reintegrarse a la Tesorería de la Federación, pudiendo ser por concepto de crédito fiscal, cuando éstos no se destinan a los fines autorizados, ejemplifica lo anterior, el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2014, numeral 4.4.2

4.4.2. Recursos no devengados.

Las instancias ejecutoras deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación (TESOFE) los recursos que no se hubiesen destinado a los fines autorizados, y aquellos que por cualquier motivo no estuviesen devengados al 31 de diciembre, más los rendimientos obtenidos, dentro de los 15 días naturales siguientes al fin del ejercicio fiscal. Dentro del mismo plazo, deberán remitir copia del reintegro a la Delegación para su registro correspondiente.

Además el artículo 25-A del Código Fiscal de la Federación (Congreso de la Unión, 1981: 32), de igual forma señala, que cuando las personas reciban indebidamente subsidios, deben reintegrarlos, y de acuerdo al mismo ordenamiento legal los pagos se hacen a la Tesorería de la Federación.

Artículo 25-A. Cuando las personas por actos u omisiones propios reciban indebidamente subsidios, deberán reintegrar la cantidad indebidamente recibida, actualizada conforme a lo dispuesto en el artículo 17-A de este Código. Además, deberán pagar recargos en los términos del artículo 21 de este Código, sobre las cantidades actualizadas, indebidamente recibidas, que se calcularán a partir de la fecha en la que hayan recibido el subsidio y hasta la fecha en la que se devuelva al fisco federal la cantidad indebidamente recibida.

De lo anterior podemos advertir que los recursos públicos (subsidios en el caso de los programas sociales), al ser desviados pueden ser considerados aprovechamientos y que deben ser reintegrados a la Tesorería de la Federación, de acuerdo con la normatividad que los regula y del Código Fiscal de la Federación.

Además puede correlacionarse con lo que establece el artículo 116 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Congreso de la Unión 2006: 59), sobre que las sanciones e indemnizaciones determinadas conforme a dicha Ley, tienen carácter de crédito fiscal y se sujetan al procedimiento de ejecución.

Más aún, existe un criterio jurisprudencial, en el cual se considera que los recursos entregados por virtud de contrato administrativo, tienen naturaleza de crédito fiscal. La tesis de jurisprudencia es de la novena época, publicada bajo registro 161661 en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 1993, proveniente de los Tribunales Colegiados de Circuito, XXXIV, Julio de 2011, que considera que ante el incumplimiento de contratos administrativos federales, los recursos

pueden constituir crédito fiscal, ergo exigible a través del procedimiento administrativo de ejecución.

CRÉDITO FISCAL. TIENE ESA NATURALEZA LA PENA CONVENCIONAL DERIVADA DEL INCUMPLIMIENTO DE UN CONTRATO ADMINISTRATIVO FEDERAL Y, EN CONSECUENCIA, PUEDE SER EXIGIBLE A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

En términos del artículo 4o. del Código Fiscal de la Federación, son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones (crédito fiscal originario), aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los derivados de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena (crédito fiscal asimilado). Es así que, si un particular se hizo acreedor a una pena convencional por el incumplimiento a un contrato administrativo federal, que tiene un régimen especial en razón de los intereses públicos que se pretende atender, es evidente que se está en presencia de una responsabilidad que el Estado tiene derecho a reclamar y, consecuentemente, tiene naturaleza de crédito fiscal, por lo que es exigible a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Por lo tanto se considera que los recursos públicos desviados, no devengados, no destinados parcial o totalmente a los fines autorizados en un contrato, un convenio, acuerdo o cualquiera de naturaleza administrativa federal, pueden convertirse en crédito fiscal a favor de la Tesorería de la Federación y ejecutable a través de los medios de coacción previstos en la legislación de la materia.

5.5 Cobro coactivo del crédito fiscal

Establecido el significado de las contribuciones, accesorios y los ingresos no tributarios, como lo son los aprovechamientos, aprovechamientos por concepto de multas, las que derivan de responsabilidades, entre otros; al ser enteradas las contribuciones y determinados los otros conceptos, cuando se da origen a un crédito fiscal y el contribuyente o deudor del erario federal, no paga voluntariamente éste, el Estado por conducto de las autoridades del fisco federal, podrán ejercitar el procedimiento administrativo de ejecución y coaccionar para que se satisfaga el interés fiscal.

En la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, dentro de su artículo 6º plantea que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es quien dictará las reglas administrativas que establezcan los sistemas, procedimientos e instrucciones en materia de recaudación; prórrogas y pago diferido de créditos fiscales; ejecución de pagos que deba hacer el Gobierno Federal; ministración de fondos; garantías, y las demás funciones y servicios de Tesorería de la Federación a su cargo, conforme a las cuales deberán ajustar sus actividades las unidades administrativas de la Tesorería y los auxiliares, así como supervisará el cumplimiento de las citadas reglas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de su órgano desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria, tiene la obligación de aplicar la legislación fiscal con el objeto de que las personas físicas y morales contribuyan equitativamente al gasto público.

El citado órgano desconcentrado, por conducto de sus unidades administrativas regionales, denominadas administraciones locales de recaudación, tienen dentro de sus funciones, recaudar y en su caso ejecutar los créditos fiscales no cubiertos en el domicilio que corresponda al contribuyente o deudor del erario, lo que tiene su fundamento en el artículo 7 fracciones I y IV la Ley del Servicio de Administración Tributaria (Congreso de la Unión, 1995: 3)

Artículo 7o. *El Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:*

I. Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, Aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable;

(...)

IV. Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal;

Procedimiento administrativo de ejecución

Como se señaló anteriormente, los créditos fiscales pueden ser ejecutados conforme a las facultades económicas-coactivas del Estado a través del procedimiento administrativo de ejecución, en relación con su significado (Carrasco, 2002: 731) lo define como el conjunto de actos encaminado al cobro forzado de un crédito fiscal, practicado por autoridad tributaria.

Así pues, el Código Fiscal de la Federación establece el procedimiento administrativo de ejecución, estipulando en su artículo 145, que las autoridades fiscales, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados en la Ley.

Resulta importante advertir que todos los actos, actuaciones y diligencias que integran el procedimiento administrativo de ejecución se encuentran regulados principalmente por el Código Fiscal de la Federación, capítulo III secciones primera a la cuarta, artículos 145 al 196-B (Congreso de la Unión, 1981: 144-167), el primero de los artículos refiere que los créditos fiscales no cubiertos o garantizados se harán exigibles mediante el procedimiento administrativo de ejecución, además, dispone la forma mediante la cual se llevará a cabo el embargo precautorio de bienes o de negociaciones.

En el mencionado capítulo III del ordenamiento fiscal indicado, se estipula que los créditos fiscales prescriben por regla general en un término de cinco años, las causas que lo interrumpen, en cuyo supuesto el plazo para que se configure la prescripción no podrá exceder de diez años, en el que no se contará el periodo en el que se encontraba suspendido y que la declaratoria de prescripción es de oficio o a petición de parte.

Por otro lado, los créditos pueden ser cancelados por incosteabilidad de cobro y condonados parcialmente cuando el contribuyente se encuentre sujeto a concurso mercantil, así como extinguidos cuando estén a cargo de una paraestatal o de una asociación o fideicomiso en el que el Gobierno Federal aporte a la totalidad del patrimonio.

Parte de los objetivos del presente trabajo de investigación, es establecer beneficios para la administración pública, tendientes a la rápida y eficaz recuperación de los recursos públicos desviados, en este sentido, el procedimiento económico coactivo ofrece estos beneficios, ya que los créditos fiscales son preferentes, con excepción de los adeudos garantizados con prenda o hipoteca, alimentos, de salarios devengados en el último año o indemnizaciones conforme a la Ley Federal del Trabajo.

Una vez instaurado el procedimiento administrativo de ejecución, los contribuyentes deudores estarán obligados pagar el 2% del crédito fiscal por cada diligencia de requerimiento, embargo y remate, el cual no podrá ser menor de \$340.00 ni mayor de \$52,950.00.

Entrando en la materia del procedimiento, de conformidad con el mencionado capítulo III del Código Fiscal de la Federación, artículo 151 (Ídem: 150, 151) al hacer efectivo el crédito fiscal, primero se requerirá de pago y si no prueba haberlo efectuado, de inmediato se embargarán bienes suficientes, para rematarlos, enajenarlos fuera de subasta, adjudicarlos a favor del fisco o a embargar depósitos o seguros a fin de que se realicen transferencias de fondos para satisfacer el crédito fiscal y sus accesorios o al embargo de negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho corresponda, mediante su intervención.

A efecto de llevar a cabo este procedimiento, el ejecutor designado por la oficina exactora se constituirá en el domicilio en el que se encuentren los bienes propiedad del deudor, identificándose con quien se entienda la diligencia de requerimiento de pago y embargo, con intervención de negociación en su caso, cumpliendo con las formalidades de la

notificación señaladas en el propio Código Fiscal; de la diligencia levantará acta y le entregará copia a la persona con quien se entienda la diligencia y al propietario de bienes mediante el buzón tributario.

Los bienes o negociaciones embargadas podrán quedar bajo el o los depositarios que se hicieren necesarios, quienes serán nombrados y removidos libremente por los jefes de las oficinas exactoras, bajo su responsabilidad, el embargo podrá ampliarse en cualquier momento del procedimiento cuando los bienes sean insuficientes.

La persona con la que se entienda el embargo tiene derecho a señalar bienes, siempre que resulten de fácil realización y venta, respetando el orden establecido por el artículo 155 del Código Fiscal de la Federación (Congreso de la Unión, 1981: 152, 153), sin embargo el ejecutor podrá señalar bienes sin sujetarse a dicho orden, cuando no se señalen bienes suficientes, no se haya seguido el orden que dispone el artículo antes indicado, o bien, los bienes estén ubicados fuera de la circunscripción de la oficina ejecutora, reporten gravamen, sean de fácil descomposición o materias inflamables.

Cuando los créditos fiscales sean firmes o estando impugnados no estén debidamente garantizados, la autoridad fiscal puede inmovilizar depósitos bancarios, seguros o cualquier depósito en moneda nacional o extranjera, a excepción de los depósitos que se tengan en la cuenta individual de ahorro para el retiro. Ahora bien, si el crédito fiscal es firme y el contribuyente no ofreció anteriormente una forma de garantía de interés fiscal, el fisco federal ordenará la transferencia de recursos, de igual forma si no se encuentra garantizado y si está garantizado procederá a hacer

efectiva la garantía en los términos que disponen las fracciones II y III del artículo 156-Ter del Código Fiscal de la Federación (Ídem, 155, 156).

Si alguna persona impide al ejecutor el acceso al domicilio o al lugar en el que se encuentren los bienes, se podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para llevar a cabo el procedimiento de ejecución, incluso se pueden romper cerraduras de las construcciones o casas señaladas para la traba o donde se presuma existen bienes embargables, esto último previo acuerdo del jefe de la oficina ejecutora y ante la presencia de dos testigos, de igual forma si se trata de muebles.

La sección tercera del capítulo III del Código Fiscal de la Federación, establece lo relativo a la intervención de negociaciones, en las cuales, cuando se embarguen negociaciones, el depositario tendrá el carácter de interventor, éste después de separar los salarios y demás créditos preferentes, así como los gastos indispensables para la operación, deberá retirar de la negociación el 10% de los ingresos percibidos en efectivo, transferencia o depósito y cuando detecte irregularidades en el manejo de la negociación que pongan en peligro los intereses del fisco, dictará las medidas para protegerlos, dando cuenta a la oficina ejecutora, la que podrá ratificarlas o modificarlas.

Cabe mencionar que el interventor administrador, tendrá las facultades de la administración de la sociedad y plenos poderes que requieran cláusula especial conforme a la ley, actos de dominio y de administración, pleitos y cobranzas, otorgar y suscribir títulos de crédito, presentar denuncias y querellas y desistirse previo acuerdo de la oficina ejecutora y no estará supeditado en su actuación al consejo de administración, asamblea de accionistas o socios.

Las obligaciones del interventor se limitan a rendir cuentas mensuales a la oficina ejecutora y recaudar el 10% de las ventas o ingresos diarios de la negociación intervenida, su nombramiento debe anotarse en el registro público que corresponda al domicilio de la negociación intervenida. La intervención se levantará cuando el crédito fiscal quede satisfecho o cuando la negociación se hubiere enajenado, en este caso la oficina ejecutora lo hará de conocimiento del registro público para que cancele su inscripción.

La última sección del capítulo III regula lo relativo al remate, éste procede: a partir de que se fije la base para la enajenación de bienes embargados, (que será la del avalúo); en los embargos precautorios, cuando los créditos sean exigibles y no se paguen en el requerimiento; cuando el embargado no proponga comprador y al quedar firme la resolución confirmatoria del acto impugnado, lo anterior conforme a los artículos 173 y 175 del Código Fiscal de la Federación (Congreso de la Unión, 1981: 160, 161).

La enajenación se hará en subasta pública a través de medios electrónicos, la base será la del avalúo y será convocado al día siguiente de haberse notificado el avalúo, para que tenga verificativo dentro de los veinte días siguientes, su convocatoria se hará cuando menos diez días antes del inicio del periodo para el remate, la cual se publicará en la página electrónica de la autoridad fiscal.

Cabe mencionar, que existe una página electrónica de subastas del Servicio de Administración Tributaria, en la que se señala entre otros datos, el periodo de cada remate, registro de postores y posturas; para

intervenir en una subasta, es necesario realizar transferencia electrónica de fondos equivalente a cuando menos el diez por ciento del valor de fijado en la convocatoria.

El fisco federal tiene preferencia para adjudicarse los bienes en remate, a falta de postores, de pujas y en caso de posturas o pujas iguales; cuando no hubiere postores o no se hubieren presentado posturas la autoridad se adjudicará el bien, pero la adjudicación será en un 60% valor avalúo.

Los bienes pueden enajenarse fuera del remate, cuando el embargado proponga comprador antes del día en que se finque el remate, se enajenen a favor del fisco, se trate de bienes de fácil descomposición o materiales inflamables. En tanto no se hubieren rematado, enajenado o adjudicado los bienes, el embargado podrá pagar total o parcialmente el crédito y recuperarlos en la proporción del pago.

Ahora bien, en cuanto a la autoridad que lleva a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (Diario Oficial de la Federación, 22 de Octubre de 2007), hace referencia a la estructura de este organismo, las facultades de las administraciones generales de recaudación y la competencia de sus administraciones locales, conforme a los artículos 2, 25 y 27; entre otras facultades de estas unidades administrativas, las fracciones III y IV del artículo 25 establecen:

Artículo 25.- *Compete a la Administración General de Recaudación:*

(...)

III.- *Notificar todo tipo de actos administrativos, incluyendo los que determinen créditos fiscales, citatorios, requerimientos y solicitud de*

informes que emitan las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, así como habilitar a terceros para que realicen notificaciones.

IV.- Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, incluyendo el embargo de cuentas bancarias y de inversiones a nombre de los contribuyentes deudores y responsables solidarios, así como hacer efectivas las garantías constituidas para asegurar el interés fiscal.

La competencia de las administraciones locales de recaudación, se encuentra prevista por el artículo 27 del Reglamento antes indicado.

Artículo 27.- Compete a las Administraciones Locales de Recaudación, dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda, ejercer las facultades señaladas en las fracciones III, IV, (...)

Las Administraciones Locales de Recaudación estarán a cargo de un Administrador Local, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los Subadministradores, Jefes de Departamento, Notificadores, Ejecutores, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

Así pues, es posible determinar que los créditos fiscales derivados de contribuciones, accesorios o ingresos no tributarios (como los aprovechamientos y las multas que no tengan carácter fiscal), pueden y son cobrables a través del procedimiento administrativo de ejecución, el cual se lleva a cabo por el Servicio de Administración Tributaria por

conducto de la Administración Local de Recaudación que corresponda al domicilio del contribuyente o deudor del fisco federal.

El procedimiento de ejecución se encuentra perfectamente establecido y delimitado en cuanto a las actuaciones administrativas, trámites de los particulares y periodos de la autoridad exactora para llevarlo a cabo, por lo que resulta mayormente eficaz que otras vías tendientes a la recuperación de recursos para la autoridad administrativa.

Bajo estos conceptos y disposiciones jurídicas, se pretende brindar la claridad suficiente y concluir que una de las mejores formas de recuperar los recursos desviados cuando son subsidios, es por medio del procedimiento administrativo y posteriormente el de ejecución, ya que son más rápidos, y en el caso de este último, los créditos fiscales son preferentes, salvo las excepciones que el propio Código Fiscal de la Federación establece, además de que es la propia autoridad administrativa y posteriormente la autoridad tributaria, la que a través de los procedimientos legales establecidos y en ejercicio de sus facultades tratan de recuperar dichos recursos.

CAPÍTULO VI

ESTUDIO DE CASO

En este capítulo se hace un análisis de una resolución administrativa, la cual fue solicitada a la Secretaría de Desarrollo Social, en términos del artículo 6 de la Constitución, y su legislación reglamentaria, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, toda vez que contiene información confidencial, ésta se encuentra testada y fue entregada una versión pública en cumplimiento de las disposiciones de la Ley en cita.

La resolución administrativa fue dictada en el expediente número PEI/JAL/006/2012, por la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en el Estado de Jalisco en contra de Emilia Fernanda Ayala Sánchez, en su carácter de Responsable de la estancia infantil “EL NIÑO FELIZ”, quien recibía subsidios del programa estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras a cargo de la Secretaría antes indicada.

El procedimiento administrativo fue instaurado, debido a que la responsable incumplió e infringió las reglas de operación del programa y el convenio de concertación, al haber cambiado de domicilio la estancia infantil, sin respetar el procedimiento establecido en las Reglas de operación del programa, además recibió subsidios de forma indebida, según se advierte de la resolución, es de señalar que fueron respetados los derechos de audiencia, debido proceso y seguridad jurídica, tutelados en nuestra Carta Magna.

Según se advierte de su contenido y los actos que fueron realizados, personal de la Delegación llevó a cabo orden de visita de fecha 6 de

septiembre de 2012, en razón de que se advirtieron algunas irregularidades, se dictó acuerdo de inicio el 21 de septiembre de 2012, en el que se hicieron de conocimiento de la responsable los incumplimientos que se le imputaban, otorgando cinco días para que manifestara lo que a su derecho conviniera y ofertara pruebas, lo cual realizó dentro del término concedido, siendo admitidas mediante acuerdo del 12 de octubre del mismo año.

Asimismo, durante el procedimiento se demostró que Ayala Sánchez, había recibido indebidamente un recurso en el mes de julio e intentó cobrar el del mes de agosto, ambos del 2012, por concepto asistencias de niños a la estancia a su cargo, sin embargo toda vez que el inmueble en el que brindaba el servicio no estaba validado por la autoridad, se ordenó que reintegrara los recursos que en calidad de subsidio había cobrado.

Lo anterior se advierte del resolutivo tercero, en el que se ordenó el reintegro de los recursos a favor de la Tesorería de la Federación (TESOFE) y en vía de cumplimiento forzoso, por tratarse de subsidio, se remitiera la resolución al Servicio de Administración Tributaria, por conducto de la Administración Local de Recaudación.

La resolución actualmente es firme, ya que no fue recurrida por el particular y los recursos fueron reintegrados a la TESOFE, de acuerdo a la información proporcionada, cabe mencionar que el procedimiento administrativo fue iniciado y concluido en un plazo de cuatro meses.

El periodo transcurrido se observa del resultando 6 y la fecha de la resolución administrativa, de los que se infiere, que el procedimiento

administrativo fue iniciado el 6 de septiembre de 2012 con una orden de visita, y concluido con la resolución administrativa el 23 de enero de 2013.

El lapso de tiempo del inicio a la conclusión del procedimiento administrativo, se encuentra dentro del periodo que puede transcurrir en su instauración, desahogo y determinación, conforme a lo dispuesto por los artículos 17 y 46 al 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de lo anterior se advierte que estos procedimientos conllevan un periodo de cuatro a cinco meses aproximadamente, siendo firmes transcurrido el término de quince días hábiles a partir de que surta efectos su notificación para interponer el recurso de revisión y en su caso cuarenta y cinco para el juicio de nulidad, acorde a lo establecido por los artículos 85 de la Ley en comento y 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo .

Lo anterior resulta menor al lapso de tiempo que pudiera transcurrir para la integración de una averiguación previa, pues no existen en la legislación penal plazos determinados y perentorios para el desahogo de trámites administrativos como los que señala la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, términos para resolver una averiguación previa, su consignación o el no ejercicio de la acción penal, incluso el expediente se puede enviar al archivo en espera de “mejores elementos”, lo que se traduce en que su integración implique un tiempo considerable, en algunos casos años.

Además de lo anterior, resulta hasta cierto punto absurdo que se deba recurrir a la autoridad ministerial, para tratar de recuperar recursos públicos desviados, pues sólo la autoridad que entregó los recursos, en este caso la Secretaría de Desarrollo Social, sabe cómo se entregaron, se

ejecutaron, cuál es la normatividad que los regula y lo más importante, la naturaleza y finalidad de los recursos públicos entregados en calidad de subsidio.

La resolución administrativa aquí analizada robustece la postura respecto de que la utilización de los procedimientos administrativos es más eficaz y rápida que utilizar otros medios o vías jurídicas como la acción penal, para recuperar los recursos públicos desviados o hacer cumplir con las obligaciones adquiridas a través de los instrumentos jurídicos que se suscriben para realizar la entrega de dichos recursos.

Para mayor y mejor referencia, la resolución en estudio, se encuentra inserta como anexo único al final de la presente tesis.

“El Estado de Derecho moderno nace, con la forma de Estado legislativo de Derecho, en el momento en que esta instancia alcanza realización histórica, precisamente, con la afirmación del principio de legalidad como criterio exclusivo de identificación del Derecho válido y antes aún existente, con independencia de su valoración como justo”

Luigi Ferrajoli
Pasado y Futuro del Estado de Derecho

CAPÍTULO VII

CONCLUSIONES Y PROPUESTA

Los ingresos que percibe la Federación provienen principalmente de las contribuciones a las que todos estamos obligados de acuerdo con el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de otros ingresos que el Estado recibe en su función de derecho público, en este tenor, es responsabilidad de los particulares contribuir al gasto público, pero también es obligación de la autoridad destinar los recursos únicamente en beneficio de toda la sociedad.

Asimismo, cabe mencionar que las contribuciones tienen un fin recaudatorio, pero al mismo tiempo funcionan como instrumentos de una política financiera, económica y social, pues su utilización impulsa todas estas actividades del Estado, buscando el crecimiento de la Nación, al respecto el presupuesto de egresos de la federación, en algunos de sus anexos específicos determina en qué ramos, programas, sectores y dependencias dispondrá del presupuesto con el que cuenta.

Las políticas públicas se llevan a cabo a través de planes y programas, pues una de las obligaciones a garantizar por parte del Estado, es la rectoría del desarrollo nacional que fortalezca su soberanía, de conformidad con el artículo 25 de la Constitución, a este tema se hace referencia en el punto 1.1 del capítulo V del presente trabajo de investigación.

Se considera que si los ciudadanos advierten que los recursos federales, son utilizados correcta y eficazmente, en beneficio social, se creará una mejor percepción de las Instituciones y de la forma en que se utilizan y gastan dichos recursos, además, probablemente se lograría que los ciudadanos contribuyeran responsablemente, pues los beneficios serían evidentes hacia todos.

Sin embargo, ¿qué sucede si advertimos lo contrario?, como se estableció en el capítulo de antecedentes de esta investigación, indudablemente el descontento social será claro y perceptible, serán hechos públicos a través de los diversos medios de comunicación, en los que nos volvemos críticos y juzgadores, pero nada podemos aportar para solucionar el hecho, lo que redundará en que los particulares cada vez quieran contribuir menos al gasto, instituciones públicas desacreditadas y que siga viviendo en un régimen de irresponsabilidad y corrupción.

Pues bien, para que exista un Estado de Derecho es necesario que exista una cultura de la legalidad que permee en todos los ámbitos sociales, pero también en el Estado entendido como gobierno, como administración pública, pues cuando las leyes siendo válidas no se aplican, la percepción de las instituciones y de las autoridades, queda en entre dicho.

Una vez recaudadas las contribuciones y demás ingresos del gobierno, los recursos federales, son empleados a diversos temas de interés público, entre los cuales se encuentran los programas del ramo administrativo 20 Desarrollo Social, establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los recursos federales son entregados a los ejecutores de los programas sociales, quienes podrán ser particulares, organizaciones, asociaciones civiles e incluso ayuntamientos, esto a través de los diversos instrumentos jurídicos, con fundamento en la Ley de Planeación, Ley General de Desarrollo Social y las diversas Reglas de operación de cada uno de dichos programas.

Generalmente los recursos se ejecutan y comprueban correctamente, pero en algunas ocasiones nos encontramos ante la desviación total o parcial de los recursos públicos, la falta de comprobación y en consecuencia el incumplimiento de los instrumentos jurídicos, lo cual constituye el problema de estudio en este trabajo de investigación.

Pues bien, ante estos incumplimientos, es posible llevar a cabo el procedimiento administrativo, por parte de las autoridades que entregan los recursos públicos a los particulares, toda vez que se encuentran facultadas para ello en la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo y algunos casos como en la Secretaría de Desarrollo Social, en su Reglamento Interior.

Seguido el procedimiento administrativo, desahogados todos sus trámites y etapas de procedimiento, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y ante el supuesto de desviación de recursos públicos, falta de comprobación, incumplimiento de metas, en la resolución se deberá requerir la devolución o reintegro de los recursos a favor de la Tesorería de la Federación (TESOFE), otorgándose el término legal para el cumplimiento voluntario, la cual deberá ser debidamente notificada conforme a la citada Ley y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ante el incumplimiento de la resolución, en la que se solicite el reintegro de los recursos desviados o no ejecutados en los términos autorizados, éstos podrán constituir un crédito fiscal, en calidad de aprovechamiento o derivados de responsabilidades que el Estado tiene derecho de recibir de los servidores públicos o de particulares, de acuerdo con el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación, lo que deberá ser debidamente fundado y motivado en la respectiva resolución de la autoridad.

Es de mencionar, que cabe el supuesto de que el particular, organización o asociación civil, no cumplan de manera voluntaria con el reintegro de los recursos desviados o no utilizados a fines autorizados y tomando como ejemplo a la Secretaría de Desarrollo Social, no tiene facultades coercitivas para hacer cumplir la resolución y su cumplimiento es necesario, para concluir a cabalidad e procedimiento que se inició.

Con lo anterior queda de manifiesto que no basta con iniciar los procedimientos administrativos y resolverlos, pues cuando se trata de recuperar los recursos públicos, la mayoría de las dependencias no tienen facultades coactivas, ya que son potestad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Servicio de Administración Tributaria.

Por lo que, con el objeto de hacer cumplir la resolución, la Secretaría de Desarrollo Social, una vez que notifique debidamente la resolución y esta se vuelva firme, al haber transcurrido los quince días hábiles para la interposición del recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y los cuarenta y cinco días hábiles para la interposición de la demanda contenciosa administrativa, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, podrá enviarla al Servicio de Administración Tributaria, quien a través del Procedimiento

Administrativo de Ejecución (PAE), podrá requerir el pago o embargo de bienes, que garanticen el crédito fiscal.

Todo lo anterior es viable, según se advierte del caso concreto, toda vez que es totalmente legal seguir el procedimiento administrativo en todas sus etapas, respetando los derechos de los particulares, solicitando el reintegro de los recursos o de lo contrario, con auxilio de la autoridad exactora requerir el pago forzoso del crédito fiscal.

Resulta importante mencionar que de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuando éstos incumplen con sus obligaciones y obtienen algún beneficio o lucro, causa daños y perjuicios, en cuanto a la utilización de los recursos públicos, pueden ser acreedores a una sanción económica la cual puede constituir un crédito fiscal y los particulares cuando manejan o aplican recursos públicos, son sujetos de igual forma a dicha Ley, ¿por qué entonces, no sería factible aplicarla ante su inobservancia?

En este punto, es el momento de dar respuesta a las preguntas de investigación, señalando que es entonces posible la recuperación de los recursos públicos federales desviados, lo cual se lograría implementando el procedimiento administrativo y en la resolución al solicitar su reintegro de los recursos y en caso de que éste no se realice de manera voluntaria, el monto a reintegrar podrá constituir un crédito fiscal, ejecutable a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Ahora bien, es necesario contemplar este procedimiento administrativo haciendo referencia al mismo, desde la normatividad que regula dichos recursos y en los instrumentos jurídicos que se firman con los servidores

públicos, organizaciones y particulares, no importando que ya se encuentre contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues ello legitima más aún a la autoridad a llevar a cabo el mismo y los particulares o ejecutores del gasto reconocen que este procedimientos pueden llevarse a cabo por parte de la autoridad administrativa.

Los requisitos que deberán observar las dependencias al instaurar estos procedimientos administrativos, a efecto de que sean seguidos en apego a los derechos fundamentales “audiencia, seguridad jurídica y debido proceso”, son los que se contemplan en los instrumentos respectivos, las Reglas que regulan la entrega de los recursos, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Federal de Procedimientos Civiles y de manera general los derechos estipulados en nuestra Carta Magna.

De acuerdo a lo expuesto en el capítulo VI, ante el supuesto de incumplimientos a contratos o convenios suscritos para la ejecución de recursos públicos, si se instaura el procedimiento administrativo y posteriormente se envía a la autoridad exactora para que lleve a cabo el de ejecución, éstos serán más rápidos y eficaces que la interposición de la denuncia penal, su integración y consignación (si se acreditan los elementos del tipo penal y la presunta responsabilidad), además de que aún faltaría que resolviera el juez penal si procede o no la reparación del daño.

Aunado a lo anterior, la autoridad ministerial desconoce totalmente cómo se dispone de los recursos públicos y en específico los que tienen carácter de subsidio, cuáles son los programas sociales, cómo se ejecutan, cuál es su finalidad, entre otros; la dependencia que entrega los recursos y que

busca su recuperación, requiere de otra autoridad, logrando en algunos casos y después de varios años, sólo la reparación del daño, en el supuesto de que se configure algún delito y la responsabilidad del ejecutor de los recursos, cuando es la propia dependencia la que tiene facultades para sancionar el incumplimiento de los instrumentos jurídicos que regulan la entrega de los recursos.

Ahora bien, es de mencionar que el ejercitar estos procedimientos, no excluye de que se interpongan denuncias penales, pues uno no excluye al otro, sin embargo se considera que el objetivo de cualquiera de las dos vías es la recuperación de los recursos públicos, por lo que una vez resuelto el procedimiento administrativo, se continuaría con el cobro coactivo, que se considera más rápido y se dejaría en manos de la autoridad recaudatoria la recuperación de los recursos públicos mediante el crédito fiscal, lo que es parte de sus atribuciones; la vía penal podría optarse dependiendo de la cuantía del daño o menoscabo al erario federal.

Lo anterior no implica que la dependencia o secretaría, regule y sancione, volviéndose juez y parte, pues el particular o ejecutor de los recursos públicos, deberá ver respetados sus derechos fundamentales, además de que podrá recurrir la resolución a través de los medios legales previamente establecidos.

Los beneficios que obtendría el Gobierno Federal al seguir estos procedimientos de tipo administrativo, en lugar de la denuncia penal, será mayor celeridad al resolver, lo que beneficia tanto al particular como a la autoridad, no otorgarle a un asunto que podría ser meramente administrativo, la naturaleza de penal e involucrar al particular en

averiguaciones ministeriales, situación que también implica mayor gasto para la dependencia y que probablemente no se configure delito alguno, en los términos expuestos en el planteamiento del problema.

Ahora bien, tal vez sería menos complicado configurar algún delito y la probable responsabilidad, y facilitar la labor de la autoridad ministerial en cuanto a llevar a cabo investigaciones, pues al seguir el procedimiento administrativo ya se habrían realizado actos de investigación y tendientes a conocimiento de verdad y en la resolución se determinaría el daño al erario federal, sin embargo, podría no ser necesario interponer denuncia penal, toda vez que al final lo que pretende la autoridad administrativa, es la devolución de los recursos, que se traduce y/o equivale a la reparación del daño.

De esta forma se confirma la hipótesis, señalando que ante el desvío o incumplimiento en la ejecución de los recursos públicos por parte de las personas o instancias ejecutoras del gasto, las Secretarías de Estado, en específico la Secretaría de Desarrollo Social, puede recuperarlos, haciendo exigible su cumplimiento a través del procedimiento administrativo y el procedimiento administrativo de ejecución.

Al establecer claramente los procedimientos que se seguirán ante la incorrecta ejecución de los recursos públicos en la normatividad que los regula, se impactará positivamente en los beneficiarios y ejecutores del gasto público, quienes buscarán mayormente el cumplimiento en la ejecución de los recursos, no obstante, podemos partir por lo que existe en nuestra legislación, llevándolos a cabo y abonando a una cultura de legalidad que se extienda en la sociedad y sobre todo a los mencionados beneficiarios y ejecutores de programas sociales.

Lo anterior deja de relieve, que no basta con entregar, gastar los recursos provenientes de nuestras contribuciones, llegar a las metas de los planes y programas de desarrollo, sino que se debe sancionar su incumplimiento, de lo contrario sólo cumplen un fin populista y no objetivos sólidos que impacten en la economía, el desarrollo social y el crecimiento armónico del País.

Cuando se desvían los recursos públicos, se comete un daño en perjuicio de toda la sociedad como persona colectiva, porque a su existencia contribuimos todos, sí se trata de recursos que se dirijan a programas sociales, se considera aún mayor, pues los objetivos de crecimiento no se efectuaran, de ahí la necesidad de recuperar a través de la vía administrativa y coercitiva los recursos desviados, buscando fortalecer la cultura de la legalidad y el reconocimiento de nuestras instituciones, como entes responsables, eficaces y protectores del bienestar común.

Por los anteriores argumentos, se proponen como medio de recuperación de los recursos públicos, los procedimientos administrativos y una vez dictada la resolución, su ejecución con el auxilio de la autoridad fiscal, como una alternativa legal viable y que favorezca su correcta ejecución, la rápida recuperación y el fortalecimiento de las instituciones públicas.

ANEXO ÚNICO ESTUDIO DE CASO

SEDESOL
SECRETARÍA DE
DESARROLLO SOCIAL



PEI/JAL/006/2012

RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE BAJA DE LA RED DE ESTANCIAS INFANTILES.

En la ciudad de Guadalajara, Jalisco; a los 23 veintitrés días del mes de enero de 2013 dos mil trece.

Visto para resolver el procedimiento administrativo instaurado en contra de Emilia Fernanda Ayala Sánchez, en su carácter de Responsable de la Estancia Infantil denominada "EL NIÑO FELIZ", en la Modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil, de acuerdo a las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras para el Ejercicio Fiscal 2012, se emite la presente Resolución de conformidad con los siguientes

RESULTADOS

1. Con fecha 31 treinta y uno de diciembre de 2011 dos mil once, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el Ejercicio Fiscal 2012".

2. Las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el Ejercicio Fiscal 2012, tiene como objetivo general "Contribuir, mediante el aumento de la oferta de espacios de cuidado y atención infantil, a abatir el rezago en materia de acceso y permanencia en el trabajo de madres que trabajan, buscan empleo o estudian y de los padres solos con hijas(os) o niñas(os) bajo su cuidado en hogares que cumplan con los criterios de elegibilidad."

3. Resulta importante indicar que 15 quince de octubre de dos mil ocho, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, Representada por su Delegado Federal en el Estado de Jalisco, Lic. Felipe de Jesús Vicencio Álvarez y Emilia Fernanda



Ayala Sánchez, Responsable de la Estancia Infantil, celebraron un Convenio de Concertación, mediante el cual se afilió a la Red de Estancias Infantiles.-----

4. Asimismo el día dos de enero de dos mil doce, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, Representada por su Delegado Federal en el Estado de Jalisco, Felipe de Jesús Vicencio Álvarez y Emilia Fernanda Ayala Sánchez, en su carácter de Responsable de la Estancia Infantil denominada "EL NIÑO FELIZ", renovaron Convenio de Concertación, con el objeto entre otros, de contribuir mediante el aumento de la oferta de espacios de cuidado y atención infantil en el marco del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, en cuya Cláusula Segunda punto 41, la Responsable de la Estancia Infantil se obligó a cumplir con las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, sus Anexos y el Convenio de Concertación.-----

5. Ahora bien, personal adscrito a esta Delegación actuando conforme a la orden de visita contenida en el oficio número D.S.134.700.0546/2012 de fecha seis de septiembre de dos mil doce, levantó acta de hechos el pasado 20 veinte de septiembre de dos mil doce, en la que se señaló que se advirtieron hechos que constituirían incumplimientos a las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2012.-----

6. En virtud de lo anterior, se dictó acuerdo de inicio del 21 veintiuno de septiembre de 2012 dos mil doce, mediante el cual se le informó a Emilia Fernanda Ayala Sánchez, Responsable de la Estancia Infantil denominada "EL NIÑO FELIZ", cada uno de los incumplimientos en que incurrió a las Reglas de Operación del Programa mencionado en puntos anteriores, sus Anexos y el Convenio de Concertación; asimismo se le otorgó el término de 5 cinco días hábiles para que manifestara lo que a su derecho conviniera y ofreciera los medios de convicción que estimara convenientes.-----

JUM

SEDESOL

SECRETARÍA DE
DESARROLLO SOCIAL



PEI/JAL/006/2012

7. En el procedimiento administrativo, Emilia Fernanda Ayala Sánchez, Responsable de la Estancia Infantil denominada "EL NIÑO FELIZ", ofertó pruebas, en relación a los incumplimientos a las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, sus Anexos y el Convenio de Concertación referido en el punto 4 anterior; que se le imputaron en el acta de hechos y el acuerdo de inicio descritos en los Resultandos que anteceden, los cuales fueron admitidos mediante acuerdo de fecha 12 doce de octubre de 2012 dos mil doce.-----

Tal y como consta en el expediente en que se actúa Emilia Fernanda Ayala Sánchez, Responsable de la Estancia Infantil "EL NIÑO FELIZ", no formuló alegatos dentro del término que le fue concedido, mediante acuerdo de fecha 12 doce de octubre del año próximo pasado, por lo que se procede a dictar la resolución que en derecho corresponda.---

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Esta autoridad es competente para conocer del presente asunto de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2, 17, 17 bis, 18, 26 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 2, 37, 39 y 40 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social vigente, 1, 3, 12, 13, 14, 16 fracción X, 17, 30 y demás relativos aplicables de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; así como los numerales 3.6.2 apartado de "Obligaciones" en su numeral 10 y 11, 3.6.3.2 punto 11, 4.2.2.1., 4.2.2.3.1., 4.2.2.6.2. y 4.2.2.6.2.1 de las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el Ejercicio Fiscal 2012 su Anexo A, incisos A.1.3. y A.6.14.7., publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 treinta y uno de diciembre de 2011; y la Cláusula Segunda del Convenio de Concertación de fecha 02 dos del mes de enero de 2012 dos mil doce, celebrado entre esta Delegación Federal de la Secretaría de Desarrollo Social en el Estado de Jalisco y Emilia Fernanda Ayala Sánchez, Responsable de la Estancia Infantil denominada "EL NIÑO FELIZ". ----



SEGUNDO. Mediante oficio número D.S.134.700.0546/2012 de fecha seis de septiembre del año de dos mil once, se emitió orden de visita, misma que fue practicada por Juan Antonio Guzmán Benitez, quien levantó acta de hechos el pasado 20 veinte de septiembre de dos mil doce, a través de la cual señaló que en la Estancia Infantil denominada "EL NIÑO FELIZ" se advirtieron hechos que constituían incumplimientos a las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2012, sus Anexos y el Convenio de Concertación.-----

Los incumplimientos referidos en el párrafo anterior, consisten en que la Responsable de la Estancia Infantil cambió de domicilio, sin que mediara notificación y conforme al procedimiento establecido en las Reglas de Operación del Programa que nos ocupa.-----

En razón de lo anterior, de conformidad con lo establecido en los numerales 3.6.2., 3.6.3.2. punto 11, 4.2.2.1., 4.2.2.3.1. 4.2.2.6.2 y 4.2.2.6.2.1 de las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras para el Ejercicio Fiscal 2012, se dio inicio al procedimiento administrativo, mediante acuerdo de inicio del 23 veintitres de septiembre de 2012 dos mil doce, instaurándose así el procedimiento administrativo, en el que se respetó la garantía de audiencia prevista por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, documentos en los que se señalaron los siguientes incumplimientos: -----

Del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el Ejercicio Fiscal 2012

3.6.2. Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil e Incorporación a la Red de Estancias Infantiles

Las(os) beneficiarias(os) en estas modalidades tienen los siguientes derechos y obligaciones:

Obligaciones:

10. Brindar un servicio atento, seguro, higiénico y de calidad fomentando el desarrollo físico y social en condiciones de igualdad a las(os) niñas(os).

JAN



Eliminados cuatro renglones con Nombres. Fundamento Legal: Artículo 13, fracción IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Las anteriores documentales privadas, tienen valor probatorio y prueban contrario a los intereses de la Responsable, de conformidad con el artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual establece:

ARTÍCULO 203.- El documento privado forma prueba de los hechos mencionados en él, sólo en cuanto sean contrarios a los intereses de su autor, cuando la ley no disponga otra cosa. El documento proveniente de un tercero sólo prueba en favor de la parte que quiere beneficiarse con él y contra su colitigante, cuando éste no lo objeta. En caso contrario, la verdad de su contenido debe demostrarse por otras pruebas.

El escrito privado que contenga una declaración de verdad, hace fe de la existencia de la declaración; más no de los hechos declarados. Es aplicable al caso lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 202.

Se considera como autor del documento a aquél por cuya cuenta ha sido formado.

JMG

Por otro lado, obran en el expediente administrativo, controles de asistencia de los meses de julio y agosto dos mil doce, a los que se les concede valor probatorio en términos de los artículos 93, 129, 130 y 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles y de los que se advierte y se confirma que Emilia Fernanda Ayala Sánchez, Responsable de la Estancia Infantil denominada "EL NIÑO FELIZ", sí cambio de domicilio dicha Estancia sin apegarse al procedimiento establecido en el numeral 4.2.2.3.1., de las Reglas de Operación del Programa que nos ocupa, pues además cobro el subsidio de los siguientes menores, con motivo de las listas de asistencia presentadas:



DOCUMENTO	MES Y AÑO	NOMBRE DEL NIÑO	MONTO SUBSIDIO	MONTO PRE-CALCULADO
Control de asistencia	Julio de 2012	Eliminados cuatro Recuadros con Nombres. Fundamento Legal: Artículo 13, fracción IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	\$850.00	\$850.00
Control de asistencia	Julio de 2012		\$850.00	\$850.00
Control de asistencia	Julio de 2012		\$850.00	\$0.00
Control de asistencia	Julio de 2012		\$850.00	\$0.00
TOTAL A PAGAR				\$1,700.00

DOCUMENTO	MES Y AÑO	NOMBRE DEL NIÑO	MONTO SUBSIDIO	MONTO PRE-CALCULADO
Control de asistencia	Agosto de 2012	Eliminados cuatro Recuadros con Nombres. Fundamento Legal: Artículo 13, fracción IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	\$850.00	\$850.00
Control de asistencia	Agosto de 2012		\$850.00	\$850.00
Control de asistencia	Agosto de 2012		\$850.00	\$850.00
Control de asistencia	Agosto de 2012		\$850.00	\$637.50
TOTAL A PAGAR				\$3,187.50

JAM

Es importante indicar que a Emilia Fernanda Ayala Sánchez, Responsable de la Estancia Infantil "EL NIÑO FELIZ", sólo le fue entregado el recurso del mes de julio de dos mil



doce, según consta en el reporte de transferencias SPEI, emitido por Banorte, S.A. el 15 de agosto de dos mil doce, por la cantidad de \$1,700.00 (Mil setecientos pesos 00/100 m.n.), a la cuenta con clabe Eliminado Número de Cuenta Bancaria. Art. 14 frac. II, VER 1 de la cual es beneficiaria Emilia Fernanda Ayala Sánchez, no así el del mes de agosto del mismo año, en razón de fue en este mes, cuando el personal de esta Delegación detectó que se encontraba en proceso de cambio de domicilio y que estaba prestando el servicio en un domicilio, que aún no había sido verificado y por tanto la Responsable no había concluido con el proceso establecido para tal efecto en las Reglas de Operación del Programa que nos ocupa. En relación con el subsidio del mes de agosto de dos mil doce, obra en los archivos de esta Delegación cheque número Eliminado Número de Cheque. Art. 14 frac. II, VER 2 fecha 17 diecisiete de septiembre de dos mil doce, por la cantidad de \$3,187.50 (Tres mil ciento ochenta y siete pesos 50/100 m.n.). -----

1.- Eliminado Número de Cuenta Bancaria. Fundamento Legal: Artículo 14, fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
2.- Eliminado Número de Cheque. Fundamento Legal: Artículo 14, fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Por los razonamientos anteriormente vertidos se acredita de manera clara y contundente que Emilia Fernanda Ayala Sánchez, Responsable de la Estancia Infantil denominada "EL NIÑO FELIZ", realizó cambio de domicilio de la Estancia Infantil de la que esta a cargo de Mandarina número 640, Colonia Las Huertas, Tlaquepaque, Jalisco a Manzano número 43, Colonia Centro, Guadalajara, Jalisco a Manzano número 43, Colonia Centro, Guadalajara, Jalisco, sin previo aviso y sin respetar el procedimiento establecido, lo cual infringe las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2012 y sus Anexos.-----

SNM

En ese tenor, esta autoridad considera que se actualiza la causal de baja prevista por el numeral 3.6.3.2 punto 11 de las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, en los términos referidos en la presente resolución:

3.6.3.2. Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil e Incorporación a la Red de Estancias Infantiles.

Se consideran causales de baja de la Red del Programa para las(os) beneficiarias(os) del mismo en estas modalidades las siguientes situaciones:

(...)

11. Realizar cambio de domicilio, de Responsable o incrementar la capacidad de la Estancia Infantil, sin previo aviso, y conforme al procedimiento establecido en las presentes Reglas de Operación.

SEXTO.- En virtud de que en el procedimiento administrativo seguido a Emilia Fernanda Ayala Sánchez, Responsable de la Estancia Infantil denominada "EL NIÑO FELIZ", se probó el cambio de domicilio sin previo aviso y conforme al procedimiento establecido en las Reglas de Operación del Programa en comento, en los términos establecidos en el considerando anterior, cáncelse el cheque por la cantidad de \$3,187.50 (Tres mil ciento ochenta y siete pesos 50/100 m.n.) a que se hace referencia en el párrafo anterior y realícese el reintegro correspondiente a la cuenta de la Tesorería de la Federación (TESOFE).-----

Aunado a lo anterior, la Responsable de la Estancia Infantil, deberá reintegrar la cantidad de \$1,700.00 (Mil setecientos pesos 00/100 M.N.) con motivo del cobro indebido del apoyo que le fuera entregado en la modalidad de "Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos", del mes de julio de 2012, correspondiente al subsidio de servicio de cuidado y atención infantil en la Estancia Infantil "EL NIÑO FELIZ", cuyo domicilio aún no había sido verificado por el personal de la Delegación, en términos del numeral 4.2.2.3.1., de las Reglas de Operación del Programa que nos ocupa. El depósito del monto anteriormente señalado, tendrá que hacerse a favor de la Tesorería de la Federación (TESOFE).-----

Es importante señalar que el apoyo entregado, tiene la calidad de subsidio en términos de lo dispuesto por el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012, las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el Ejercicio Fiscal 2012 y los Convenios de Concertación descritos en los resultandos 3 y 4. -----



Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 2, 17, 17 bis, 18, 26 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2, 37, 39 y 40 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social vigente; 1, 3, 12, 13, 14, 16 fracción X, 17, 30 y demás relativos aplicables de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los numerales 33.6.2 apartado de "Obligaciones" en su numeral 10 y 11, 3.6.3.2 punto 11, 4.2.2.1., 4.2.2.3.1., 4.2.2.6.2. y 4.2.2.6.2.1 de las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el Ejercicio Fiscal 2012 su Anexo A, incisos A.1.3. y A.6.14.7., publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 treinta y uno de diciembre de 2011, así como el Convenio de Concertación de fecha 02 dos del mes de enero de 2012 doce celebrado entre esta Delegación Federal de la Secretaría de Desarrollo Social en el Estado de Jalisco y Emilia Fernanda Ayala Sánchez, Responsable de la Estancia Infantil denominada "EL NIÑO FELIZ"; es de resolverse conforme a los siguientes: -----

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se actualiza la causal de baja que se le imputa a Emilia Fernanda Ayala Sánchez, Responsable de la Estancia Infantil denominada "EL NIÑO FELIZ", consistente en realizar cambio de domicilio sin previa notificación y conforme al procedimiento establecido en las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2012, en términos de lo manifestado en el Considerando Cuarto y Quinto de la presente resolución. -----

SEGUNDO. Emilia Fernanda Ayala Sánchez, deberá devolver la placa alusiva al Programa, misma que le fue entregada con el objeto de identificar su afiliación a la Red de Estancias Infantiles, en la fecha que se le fije, así como a informar a las madres y padres de familia, tutores o responsables del cuidado de los niños que asisten a la Estancia Infantil denominada "EL NIÑO FELIZ", que la misma ha dejado de ser parte de la Red. -----



TERCERO. Emilia Fernanda Ayala Sánchez, Responsable de la Estancia Infantil denominada "EL NIÑO FELIZ", deberá reintegrar la cantidad de \$1,700.00 (Mil setecientos pesos 00/100 M.N.) depósito que tendrá que hacerse a favor de la Tesorería de la Federación (TESOFE).-----

En caso de incumplimiento a lo estipulado en el párrafo anterior, y por tratarse de un subsidio recibido de forma indebida, remitase la presente resolución administrativa al Servicio de Administración Tributaria, por conducto de la Administración Local de Recaudación que corresponda, en términos de lo dispuesto en el considerando sexto.-----

CUARTO.- En cumplimiento a lo establecido por los artículos 3 fracción XV, 35 fracción I, 36, 38 y 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, notifíquese personalmente la presente Resolución a Emilia Fernanda Ayala Sánchez, en su carácter de Responsable de la Estancia Infantil denominada "EL NIÑO FELIZ", haciéndose de su conocimiento que la misma puede ser combatida mediante el correspondiente recurso de revisión, mismo que deberá ser presentado ante esta autoridad en un plazo no mayor a 15 quince días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación. Asimismo hágase de su conocimiento que el expediente respectivo puede ser consultado en las oficinas ubicadas en Lerdo de Tejada número 2466, Colonia Obrera Centro, Guadalajara, Jalisco.-----

JNM

----- **CÚMPLASE** -----

Así lo acordó y firma María Joann Novoa Mossberger, Delegada Federal de la Secretaría de Desarrollo Social en el Estado de Jalisco.-----


María Joann Novoa Mossberger
Delegada Federal

SECRETARÍA DE
DESARROLLO SOCIAL

FUENTES DE INFORMACIÓN

Doctrina

1.- Administración de recursos materiales en el Sector Público. Enfoque Introdutorio. *Enríquez Rubio, Ernesto.* México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 2002. Recuperado de la página de internet <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1439>

2.- Compendio de derecho administrativo: Parte General/ Cuarta Edición. *Miguel Acosta Romero.* México: Porrúa, 2003.

3.- Compendio de derecho administrativo: Primer curso/ Novena Edición. *Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Manuel Lucero Espinosa.* México: Porrúa, 2010.

4.- Compendio de derecho administrativo: Segundo curso /Cuarta Edición. *Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.* México: Porrúa, 2008.

5.- Cultura de la legalidad: algunos significados de una frase que debiera ser parte de nuestra vida cotidiana. Revista Derecho y Cultura. Número 2, Año 2001. *Sánchez Cordero de García Villegas, Olga.* México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001. Recuperado el 16 de enero de 2014, de la página de internet <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derycul/cont/2/ens/ens5.pdf>

6.- De lo Contencioso Administrativo: De la Anulación o Ilegitimidad/ Décima Edición. *Emilio Margáin Manautou.* México: Porrúa, 2001.

7.- Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948. Recuperado el 11 diciembre de 2013, de la página de internet http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1948_237/Declaraci_n_Universal_de_los_Derechos_Humanos_de_l_425.shtml

8.- Derecho Administrativo Especial, Volumen I, *Miguel Acosta Romero,* México: Porrúa, 1998.

9.- Derecho Fiscal, Primera Parte, Hugo Carrasco Iriarte, México: Oxford University Press, México, S.A. de C.V., 2002.

10.- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II C-CH, Tomo V, I-J, Tomo VII, P-REO. México: *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México*, 1984. Recuperado el 10 enero de 2014 de las páginas de internet:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1169/13.pdf>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1172/6.pdf>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1174/14.pdf>

11.- El Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración. Revista de la Administración Pública. Número 1982. *Gustavo R. Velasco*. Recuperado el 16 de enero de 2014, de la pagina de internet <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/1982/pr/pr5.pdf>

12.- Elementos de Derecho Administrativo. *Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Manuel Lucero Espinosa*. México: Editorial Limusa, Grupo Noriega Editores, 1995.

13.- Ética, Legalidad y Democracia. Revista Derecho y Cultura, Ética y Democracia, Número 11-12 Septiembre Diciembre Año 2003. *Gonzalo Moctezuma Barragán*, México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001. Recuperado el 16 de enero de 2014, de la pagina de internet

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derycul/cont/11/eyr/eyr6.pdf>

14.- Ética Nicomaquea, Aristóteles, México: Porrúa, 1992.

15.- La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, *Godolfino Humberto Juárez Mejía*, México: Porrúa, 2002.

16.- La estructura de la rendición de cuentas en México. *Merino, M., López Ayllón, S., Cejudo, G.* México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010. Recuperado el 10 de enero de 2014 de la página de internet <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2800>

17.- La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en México, López Olvera, Miguel Alejandro, México: Universidad Nacional

Autónoma de México. 2013. Recuperado el 16 de enero de 2014, de la página de internet <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3370>

18.- Metodología de la investigación cualitativa, Segunda Edición, *Gregorio Rodríguez Gómez, Javier Gil Flores, Eduardo García Jiménez,* Málaga, España: Ediciones Aljibe, 1999.

19.- Neoconstitucionalismos, *Miguel Carbonell,* México: Editorial Trotta, 2009.

20.- Notas de Derecho Constitucional y Administrativo/ Segunda edición. *Luis Moral Padilla.* México: Mc Graw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V., 1999.

21.- Procedimiento Administrativo Federal, *González Pérez Jesús,* México: Universidad Nacional Autónoma de México: Porrúa, 1995.

22.- Teoría de la Constitución, Ensayos Escogidos, Historia de las Doctrinas Constitucionales, *Pedro de Vega,* México: Universidad Nacional Autónoma de México: Porrúa, 2008.

23.- Teoría Pura del Derecho, 2A. ED., *Kelsen Hans,* México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1982. Recuperado el 10 de febrero de 2014, de la página de internet <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1039>

Leyes

1.- Código Fiscal de la Federación, Congreso de la Unión, 1981. Recuperado el 19 de diciembre de 2013 de la página de internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf>

2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso Constituyente de Querétaro, 1917. Recuperado el 11 de diciembre de 2013 de la página de internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

3.- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, Congreso de la Unión, 2013. Recuperado el 11 de diciembre de 2013 de la página de internet http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2014.pdf

4.- Ley del Servicio de Administración Tributaria, Congreso de la Unión, 1995. Recuperado el 7 de febrero de 2014 de la página de internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/93.pdf>

5.- Ley de Planeación, Congreso de la Unión, 1983. Recuperado el 23 de enero de 2014 de la página de internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>

6.- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Congreso de la Unión, 2002. Recuperado el 10 de enero de 2014 de la página de internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

7.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Congreso de la Unión, 1994. Recuperado el 24 de enero de 2014 de la página de internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112.pdf>

8.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Congreso de la Unión, 2005. Recuperado el 14 de febrero de 2014 de la página de internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA.pdf>

9.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Congreso de la Unión, 2002. Recuperado el 7 de enero de 2014 de la página de internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240.pdf>

10.- Ley General de Desarrollo Social, Congreso de la Unión, 2004. Recuperado el 14 de febrero de 2014 de la página de internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>

11.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Congreso de la Unión, 1976. Recuperado el 14 de febrero de 2014 de la página de internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

12.- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, Congreso de la Unión, 2013. Recuperado el 11 de diciembre de 2013 de la página de internet http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2014.pdf

Reglamentos y Reglas

1.- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2014. *Secretaría de Desarrollo Social.* Diario Oficial de la Federación 27 de diciembre de 2013. Recuperado el 7 de febrero de 2014 de la página de internet http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2014/rop_3x1_migrantes.pdf

2.- Acuerdo por el que se Modifica el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal. *Secretaría de Hacienda y Crédito Público.* Diario Oficial de la Federación 24 de julio de 2013. Recuperado el 14 de febrero de 2014 de la página de internet http://www.normateca.gob.mx/Archivos/92_D_3543_20-08-2013.pdf

3.- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. *Presidencia de la República.* Diario Oficial de la Federación, 24 de agosto de 2012. Recuperado el 7 de febrero de 2014 de la página de internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n51.pdf>

4.- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria *Presidencia de la República.* Diario Oficial de la Federación, 22 de octubre de 2007. Recuperado el 7 de febrero de 2014 de la página de internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n154.pdf>

5.- Reglas de Operación de los Programas Sociales 2014 de la Secretaría de Desarrollo Social. 2013. Recuperado el 7 de febrero de 2014 de la página de internet http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Reglas_de_Operacion_2014

Jurisprudencia

1.- Tesis de Jurisprudencia publicada bajo número de registro 161661, en la Novena Época. México: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, julio 2011. Recuperado el 10 de febrero de 2014 de la página de internet http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=161661&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=161661&Hit=1&IDs=161661&tipoTesis=&tabla=

2.- Jurisprudencia publicada bajo número de registro 163442, en la Novena Época. México: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, noviembre 2010,
http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=%22recursos%20públicos%22&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=14&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=163442&Hit=4&IDs=2005315,2003458,2003742,163442,164783,164937,164878,165214,166236,173935,173918,176674,183458,187436&tipoTesis=&tabla=

3.- Tesis de Jurisprudencia publicada bajo número de registro 911688, en la Novena Época. México: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, octubre 1999. Recuperado el 10 de febrero de 2014 de la página de internet http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=911688&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=911688&Hit=1&IDs=911688&tipoTesis=&tabla=

Periódicos

1.- Detienen al ex director del SIAPA, Rodolfo Ocampo, German Cardona Müller. México: MILENIO. 10 de junio 2013, Ciudad y Región.

2.- Dictan formal prisión contra Andrés Granier, Abel Barajas. México: MURAL. 02 de julio 2013, Nacional.

3.- Finanzas municipales, Felipe Vicencio Álvarez, México: La Jornada Jalisco. 2012. Recuperado el 26 de enero de 2014, de la página de internet <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2012/10/01/finanzas-municipales/>

4.- Hallan excesos, lujos, deudas y desvío de recursos, Jaime Barrera. México: MILENIO. 25 de Marzo de 2013, Ciudad y Región.

5.- Investiga el Pacto irregularidades, Staff, México: MURAL. 13 de junio 2013. Nacional.

6.- Pasaré 'tormenta' desde la cárcel, Jonathan Compton, José David Estrada y Paulina Martínez, México: MURAL. 17 de Junio de 2013, Primera.

7.- Ruindad con los programas sociales, Lorena López y Ana Cecilia Méndez. México: MILENIO. 13 de junio 2013, Política.

8.- Suspenden amparo a ex delegada de la Sedesol, *Redacción*. México: MILENIO. 28 de agosto 2013, Locales.

Resolución

1.- “Resolución del procedimiento administrativo de baja de la red de estancias infantiles”, Expediente PEI/JAL/006/2012, Secretaría de Desarrollo Social vs Emilia Fernanda Ayala Sánchez. 23 veintitrés de enero de 2013 dos mil trece.

Sistemas de información electrónicos

1.- Sistema de registro de servidores públicos sancionados (RSPS), Función Pública, consultado el 3 de marzo de 2014, en la página de internet: <http://www.rsps.gob.mx/Sancionados/publica/buscapublicas.jsp>