

609
rej.



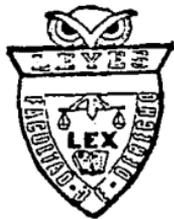
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Derecho Fiscal
y Finanzas Públicas

"COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA
FEDERACION EN LOS JUICIOS DE INHABILITACION
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS"

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A I
JOSE ALBERTO MIRELES RIVERO



Asesor: Lic. Gabriel Pérez Guerrero

MEXICO, D. F.

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE.

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.

A) HISTORIA DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS DE 1812 A 1917

a) CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA DEL 28 DE MARZO DE 1821.	1
b) DECRETO CXXLIX DE 24 DE MARZO DE 1813.	3
c) DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA. SANCIONADO EN APATZINGAN EL 22 DE OCTUBRE DE 1824.	6
d) REGLAMENTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO EMITIDO EL 18 DE DICIEMBRE DE 1822.	8
e) ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION DEL 31 DE ENERO DE 1824.	9
f) CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.	10
g) CONSTITUCION DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1836 O LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.	12
h) BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DEL 13 DE JUNIO DE 1843.	15
i) ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMA DE 1847.	17
j) LEY PENAL PARA LOS EMPLEADOS DE HACIENDA DE 28 DE JUNIO DE 1856.	18
k) CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857.	20
l) ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DEL 10 DE ABRIL DE 1864.	22

m)	LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870.	23
n)	CODIGO PENAL DE 7 DE DICIEMBRE DE 1871.	25
ñ)	REFORMAS DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 1874 A LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857.	27
o)	LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896.	29
 B) LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIO PUBLICOS A LA LUZ DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 5 DE FEBRERO DE 1917.		
a)	LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.	31
b)	CODIGO PENAL DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1929.	36
c)	CODIGO PENAL DEL 17 DE DICIEMBRE DE 1931.	37
d)	LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 21 DE FEBRERO DE 1940.	39
e)	LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 4 DE ENERO DE 1980.	42
 C) DECRETOS, REFORMAS Y ADICIONES AL TITULO CUARTO QUE COMPRENDEN LOS ARTICULOS 108 AL 114 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 28 DE DICIEMBRE DE 1982.		
a)	ARTICULO 108 CONSTITUCIONAL.	46
b)	ARTICULO 109 CONSTITUCIONAL.	47
c)	ARTICULO 110 CONSTITUCIONAL.	49

d)	ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL.	51
e)	ARTICULO 112 CONSTITUCIONAL.	53
f)	ARTICULO 113 CONSTITUCIONAL.	54
g)	ARTICULO 114 CONSTITUCIONAL.	55
 D) LA CONTRALORIA EN MEXICO.		
o)	ANTECEDENTES, MOTIVACION Y DESARROLLO DE LA CONTRALORIA EN MEXICO.	56

CAPITULO SEGUNDO.- PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A) PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION.

a)	ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.	65
b)	INICIO DEL PROCEDIMIENTO CONFORME AL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	68
c)	GARANTIA DE AUDIENCIA.	72
d)	SUSPENSION DEL SERVIDOR PUBLICO PRESUNTO RESPONSABLE.	78
e)	TIPO DE PRUEBAS.	81
f)	LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE ACUERDO AL ARTICULO 53 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	83
g)	LA INHABILITACION Y DESTITUCION DEL SERVIDOR PUBLICO CONFORME AL CODIGO PENAL.	87
h)	FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LAS RESOLUCIONES DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.	91
i)	EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES.	95

CAPITULO TERCERO.- AUTORIDADES COMPETENTES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES.

A) PODER EJECUTIVO.	99
a) SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.	100
b) CONTRALORIAS INTERNAS.	103
c) EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.	107
B) PODER JUDICIAL FEDERAL.	113
a) JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.	115
b) TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.	118
c) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.	121

CAPITULO CUARTO.- MEDIOS DE IMPUGNACION Y CONSTITUCIONALIDAD DE LAS SENTENCIAS INTERPUESTAS EN VIRTUD DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A) RECURSO DE REVISION.	124
B) SUSPENSION DE LA EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	126
C) JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.	129
D) IMPUGNACION DE LAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS DEFINITIVAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION MEDIANTE EL RECURSO DE REVISION (AUTORIDAD) Y EL AMPARO DIRECTO (PARTICULAR)	136
E) CONSTITUCIONALIDAD DE LAS RESOLUCIONES QUE IMPONEN LA INHABILITACION.	139

CONCLUSIONES..... 141

BIBLIOGRAFIA 149

INTRODUCCION

Este trabajo tiene por objetivo el realizar un análisis sobre los antecedentes históricos y la evaluación de las instituciones, métodos e instrumentos con las que se han tratado de controlar la conducta de los servidores públicos y mantener la honradez, lealtad, eficacia, honorabilidad e imparcialidad de estos, al desempeñar un cargo, comisión o empleo en la Administración Pública, desde los Calpíxque, Huelcalpíxque y el Cihuacoatl en nuestra antigua civilización Asteca, hasta las actuales contralorías que existen en cada Dependencia y Entidad de la Administración Pública, así como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, todo con el ánimo de controlar a los servidores públicos en los excesos en que puedan incurrir por motivo de sus funciones.

La inquietud de realizar un trabajo con el tema de la inhabilitación para desempeñar cargo, comisión o empleo en la Administración Pública conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Penal, nació al conocer la inconstitucionalidad del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades vigente, dado que la misma según mi opinión es violatoria de garantías individuales, ya que en forma expresa viola los artículos 4, 14, 16, y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las contralorías internas y la General de la Federación al ser titulares de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en primer término invaden una esfera jurídica exclusiva del poder judicial, ya que como es sabido y según la doctrina tripartita del Poder, corresponde aplicar las sanciones al órgano jurisdiccional, y no al Poder Ejecutivo de quien depende directamente las contralorías.

Es por esto, que es necesario delimitar los ámbitos de competencia de las contralorías y ordenarlas en un marco constitucional así como a la multicitada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPITULO PRIMERO.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.

A) HISTORIA DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS DE 1821 A 1917

- a) CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA DEL 28 DE MARZO DE 1821.
- b) DECRETO CCXLIX DE 24 DE MARZO DE 1813.
- c) DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGAN EL 22 DE OCTUBRE DE 1824.
- d) REGLAMENTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO EMITIDO EL 10 DE DICIEMBRE DE 1822.
- e) ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION DEL 31 DE ENERO DE 1824.
- f) CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.
- g) CONSTITUCION DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1836 O LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.
- h) BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DEL 13 DE JUNIO DE 1843.
- i) ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMA DE 1847.
- j) LEY PENAL PARA LOS EMPLEADOS DE HACIENDA DE 28 DE JUNIO DE 1858.
- k) CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857.
- l) ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DEL 10 DE ABRIL DE 1864.
- m) LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870.
- n) CODIGO PENAL DE 7 DE DICIEMBRE DE 1871.
- ñ) REFORMAS DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 1874 A LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857.
- o) LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896.

B) LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIO PUBLICOS A LA LUZ DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 5 DE FEBRERO DE 1917.

- a) LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.
- b) CODIGO PENAL DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1929.
- c) CODIGO PENAL DEL 17 DE DICIEMBRE DE 1931.
- d) LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 21 DE FEBRERO DE 1940.
- e) LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 4 DE ENERO DE 1980.

C) DECRETOS, REFORMAS Y ADICIONES AL TITULO CUARTO QUE COMPRENDEN LOS ARTICULOS 108 AL 114 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 28 DE DICIEMBRE DE 1982.

- a) ARTICULO 108 CONSTITUCIONAL.
- b) ARTICULO 109 CONSTITUCIONAL.
- c) ARTICULO 110 CONSTITUCIONAL.
- d) ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL.
- e) ARTICULO 112 CONSTITUCIONAL.
- f) ARTICULO 113 CONSTITUCIONAL.
- g) ARTICULO 114 CONSTITUCIONAL.

D) LA CONTRALORIA EN MEXICO.

- a) ANTECEDENTES, MOTIVACION Y DESARROLLO DE LA CONTRALORIA EN MEXICO.

L- CAPITULO PRIMERO.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.

A) HISTORIA DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS DE 1812 A 1917.

a).- CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA, DEL 28 DE MARZO DE 1812.

Es la Constitución promulgada por las Cortes de Cádiz el 28 de Marzo de 1812 en su intento por renovar las estructuras de la organización política de España y todo el Imperio. Las Cortes comensaron a sesionar el 24 de Septiembre de 1810 haciendo una declaración solemne de hallarse legítimamente reunidas y de residir en ella la más amplia soberanía, erigiéndose como la máxima autoridad en todo el Imperio. Estas Cortes estuvieron sesionando hasta el día 24 de Septiembre de 1813 y produjeron una vasta obra legislativa.

Estas Cortes y su obra, son de importancia para México, no solo por haber estado representado en ella con veintidós diputados, sino porque sus disposiciones estuvieron en vigor en nuestro país inclusive mucho más allá de consumada la Independencia, es en donde podemos encontrar los primeros intentos de legislación en materia de responsabilidad de los servidores públicos, según esta Constitución eran los sujetos de responsabilidad los Secretarios de Despacho que eran siete; a saber:

- El Secretario de Despacho de Estado.
- El Secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para la Península e Islas Adyacentes.
- El Secretario de Despacho de la Gobernación del Reino para Ultramar.
- El Secretario de Despacho de Gracia y Justicia.
- El Secretario de Despacho de Hacienda.
- El Secretario de Despacho de Guerra, y
- El Secretario del Despacho de Marina.

Eran responsables ante las Cortes de las órdenes que autorizaran contra la Constitución o las leyes, sin que les sirviera de excusa haberlo mandado el Rey, ya que la persona del Rey era sagrada e inviolable y no estaba sujeta a responsabilidad.

Si al Rey llegara queja contra un magistrado, y formado expediente aparecieran fundadas, podía oír al consejo, suspenderlo haciendo pasar inmediatamente el expediente al Supremo Tribunal de Justicia para que lo juzgare con arreglo a la Ley, del mismo modo los Consejeros de Estado no podían ser removidos sin causa justificada al tribunal.

Para ser efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho, las Cortes deberían decretar ante todas las cosas que había lugar a la formación de causa dando este decreto, quedaba suspendido el Secretario del Despacho, y las Cortes debían remitir al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que había de formarse por el mismo tribunal, quien la había de sustanciar y decidir con arreglo a la ley, y tocaba al Supremo Tribunal conocer de las causas criminales de los Secretarios de Estado y del Despacho, de los Consejeros de Estado, y de los Magistrados, perteneciendo al jefe político mas autorizado, la instrucción del proceso para tramitarlo ante el tribunal, asimismo todos los individuos del Supremo Tribunal eran sujetos de responsabilidad.

b) DECRETO CCXLIV DE 24 DE MARZO DE 1813.

REGLAS PARA HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD
DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS.
MEXICO.

En principio las reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos del 24 de Marzo de 1813, decreto CCXLIV, obra de las Cortes generales y extraordinarias, que queriendo hacer efectiva la responsabilidad de todo empleado público cuando faltare al desempeño de sus oficios, decretaron dichas reglas, la cual consta de dos capítulos, el primero dedicado a los Magistrados y Jueces, y el segundo a los demás empleados públicos. Los Magistrados y Jueces eran responsables por: 1.- prevaricadores (falta a las obligaciones propias de su oficio), 2.- juzgar contra derecho, 3.- cohecho, 4.- el seducir o solicitar a mujer que litiga (hostigamiento sexual), este podía ser además a la acusada, testiga, procesada, 5.- si el funcionario público fuera convencido de incontinencia pública o de embriaguez repetida o de inmoralidad escandalosa por cualquier otro concepto, 6.- de conocida ineptitud o desidia habitual de sus funciones. Por estos delitos sufriría pena de privación de su empleo, inhabilitación perpetua para obtener oficio o cargo alguno así como el pagar en caso de haber parte agraviada de las costas y perjuicios, y si se tratara del patrocinio a ambas partes en una causa criminal (prevaricación), debería sufrir la misma pena que injustamente hiciera sufrir al procesado, y si era cohecho o soborno podía ser el responsable declarado infame y debería pagar lo recibido con tres tantos que eran destinados a los establecimientos públicos de instrucción, para la imposición de estas penas, en sus respectivos casos eran porque la sentencia de primera instancia dada contra ley expresa fuera revocada, así cuando una sala de cualquier audiencia o tribunal superior especial revocara en tercera instancia alguna falta dada en segunda por otra contra ley expresa, debería reanudar inmediatamente un testimonio circunstanciado al Tribunal Supremo de Justicia el cual imponía las penas referidas a los magistrados que hayan incurrido en ellas.

Ejecutaban las penas mencionadas el Tribunal Supremo de Justicia, asimismo los Tribunales Superiores y los Jueces eran responsables de las faltas que cometieran en el servicio sus respectivos inferiores y subalternos, si por omisión o tolerancia diesen lugar a ello, o dejasen de poner inmediatamente para corregir el oportuno remedio.

Los Magistrados y Jueces cuando cometieran alguno de los delitos que se encuentran enumerados con antelación, podía ser acusado por cualquier español a quien la ley no le prohibiera ese derecho. En otros casos no podían ser acusados sino por la parte agraviada y los fiscales, ante el Rey o ante el Tribunal Supremo

de Justicia, y juzgados por este privativamente, los Magistrados de las audiencias y los Tribunales Superiores, la cual si aparecieren méritos suficientes, previa declaración que había lugar a la formación de causa con lo que quedaban suspendidos desde luego los Magistrados de que se tratara, y todos los documentos se pasarían al Tribunal de Nueve Jueces que nombraran las mismas Cortes ya que ante estas eran responsables y era la que ordenaba la formación de la causa. En todos los casos se debería de dar cuenta al Rey de las causas que se formaron contra Magistrados y Jueces y de la providencia de suspensión para que previa instrucción de este, el Consejo de Estado no los incluyera en ninguna terna para ascenso u otro destino en virtud de no tener buena conducta y carecer de aptitudes para promoverlo así como la inobservancia de la Constitución y de las leyes, hasta que hayan sido en su caso completamente absueltos.

Los empleados públicos de cualquier clase, como tales y a sabiendas abusaran de su oficio para perjudicar a la causa pública, o a los particulares, eran también considerados prevaricadores, y se les castigaba con la destitución de su empleo, inhabilitación perpetua para obtener cargo alguno, y resarcimiento de todos los perjuicios que ocasionara, quedando sujeto a cualquier otra pena mayor que les estuviera impuesta por leyes especiales de su ramo. Si el empleado público prevaricase por soborno o por cohecho en las formas prevenidas con respecto a los Jueces serían castigados como a estos, además por descuido o ineptitud o hiciera mal uso de su oficio sería privado de su empleo, y debería de resarcir los perjuicios que haya causado quedando además sujeto a las otras penas que les estén impuestas por leyes de su ramo.

Los empleados públicos de todas las clases serían también responsables de las faltas que cometieran en el servicio sus respectivos subalternos, si por omisión o tolerancia diese lugar a ello, o dejasen de poner inmediatamente para corregir el oportuno remedio y solo podían ser acusados por españoles en ejercicio de sus derechos; ahora bien, los Regentes del Reino no podían ser acusados sino ante las Cortes; y solo ante las mismas, o ante el Rey o la Regencia lo serían los Secretarios del Despacho y los individuos de las diputaciones provinciales por delitos de la propia clase o en razón a su cargo. Uno y otros serían juzgados por el Tribunal Supremo de Justicia en el caso de que las Cortes declararen que había lugar a la formación de causa; con lo cual quedaban suspensos los Regentes y Secretarios culpables así como los mismos individuos de las diputaciones provinciales.

Los Consejeros de Estado, los Embajadores y Ministros en las Cortes extranjeras, los Tesoreros Generales, los Ministros de las Contadurías Mayores de Cuenta, los de las Juntas Nacionales del Crédito Público, los Gafetes Políticos y los Intendentes de las Provincias, los Directores Generales de Renta, y los demás

empleados superiores de esta clase que residieran en las Cortes; y dependieran inmediatamente del gobierno deberían de ser acusados por los delitos mencionados ante el Rey, o ante el Tribunal Supremo de Justicia, y juzgados por este privativamente, los empleados públicos de las demás clases deberían ser acusados o denunciados por los propios delitos ante sus respectivos superiores, o ante el Rey, o ante los Jueces competentes de primera instancia. Siempre que se acordase la suspensión de los empleados públicos debería de darse cuenta al Rey, para que tomara por sí las providencias necesarias que estuvieran en sus facultades conforme a la Constitución y a las leyes, para evitar y corregir los abusos para que no permanecieran en sus puestos los que no merecieran ocuparlos y no promover a otros destinos o cargos a los que hayan servido mal en el anterior, las Cortes, en uso de sus facultades constitucionales eran las encargadas en definitiva de hacer efectiva la responsabilidad de todo empleado público que la mereciera; sea por moción de algún diputado, o por queja fundada de cualquier español.

C).- DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGAN EL 22 DE OCTUBRE DE 1814.

Es la Constitución promulgada en Apatzingán, Estado de Michoacán el día 22 de Octubre de 1814, por el Congreso de Chilpancingo convocado por el Generalísimo José María Morelos y Pavón para expedir la primera Constitución de la Nación Mexicana la cual prevé una República Central dirigida por tres poderes: Ejecutivo - Supremo Gobierno -, Legislativo - Supremo Congreso -, y Judicial - Supremo Tribunal - "De esta manera quedaron trazados las bases democráticas de nuestra organización política y del liberalismo económico del que se desprendería, mas tarde, la creación de un estado nacional." (1).

No llegó a ponerse en práctica al fracasar el levantamiento independentista, ya que con la muerte de Morelos el 2 de Diciembre de 1815, se inició la decadencia del movimiento insurgente.

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, de 22 de Octubre de 1814, en su artículo 224 daba la exclusividad a los Tribunales de Residencia de conocer de las causas de los individuos pertenecientes al Supremo Congreso - Diputados -, a los del Supremo Gobierno - Tres individuos que por cuatrimestre ocuparían la Presidencia, Tres únicos Secretarios, el de Guerra, Hacienda y de Gobierno -, a los del Supremo Tribunal de Justicia - compuesto de cinco individuos -; y a los individuos de las Supremas Corporaciones, y solo por los delitos de herejía y apostacía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos y a los cuales se agregaba, por lo que tocaba a los individuos del Supremo Gobierno, las infracciones consistentes en el arresto de ciudadanos por mas de cuarenta y ocho horas, sin que en dicho término remitiesen al detenido al tribunal competente con quien se debería actuar, delitos por los que aún en su administración podían ser acusados.

Por los delitos que se mencionan en el párrafo anteriormente señalado las acusaciones deberan de hacerse ante el Supremo Congreso, o el mismo Congreso las promovería de oficio, y debería de actuar todo lo conveniente, para declarar si había o no lugar la formación de causa; y declarado que había lugar debería mandar suspender al acusado, y remitir el expediente al Tribunal de Residencia quien previa esta declaración, y no de otro modo,

(1) EUGENIA MAYER Y COAUTORES, MUSEO NACIONAL DE LAS INTERVENCIONES DE 1820-1817, PRIMERA EDICION, EDITORIAL IMPRENTA MADERO S. A., PAG. 21.

formaría la causa, la sutanciaría y sentenciaría en forma definitiva con arreglo a la Ley.

Las sentencias que pronunciara el Tribunal de Residencia, se deberían de remitir al Supremo Gobierno para que las publicara e hiciera ejecutar por medio de los Jefes o Tribunal a quien correspondiera, y el proceso original se debía pasar al Congreso, en cuya secretaría quedarían archivados.

Ahora bien, los Tribunales de Residencia dentro del término perentorio de un mes de erigido el Tribunal, debía admitir las acusaciones a que hubiera lugar contra los respectivos funcionarios y pasado este tiempo no se oiría ninguna, antes bien se daban las que no habían cumplido por absueltos y deberían inmediatamente disolver el tribunal, salvo que hubiere pendiente otra causa de inspección; debería de disolverse el tribunal de disolución luego de que hubiere sentenciado las causas que motivaron su instalación, y las que sobrevinieron mientras existieran o pasado el término que fijaren las leyes, según la naturaleza de los negocios.

DJ.- REGLAMENTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO
EMITIDO EL 18 DE DICIEMBRE DE 1822.

Es obra de la Junta Nacional Instituyente llamada así a la Asamblea que fué convocada por el decreto de fecha 31 de Octubre de 1822, expedida por el entonces Emperador Agustín de Iturbide con el propósito de Congreso Constituyente. El valor histórico de este documento es invaluable, ya que si bien es cierto que jamás se promulgó, ni siquiera se terminó de distribuir en el seno de la Asamblea, también es verdad que en el documento estaba cifradas todas las esperanzas de Iturbide por legitimar y fundamentar Constitucionalmente su Imperio. Por otro lado, el valor doctrinal también es importante en virtud que da a México la prominencia de los Juicios de Residencia de cuyo sistema nació la de responsabilidad de los funcionarios hoy llamados "De los Servidores Públicos".

De acuerdo con documento con gran influencia de la Constitución de Cadix de 1812, la Asamblea Instituyente tomando en cuenta el deseo del Emperador Agustín de Iturbide de que se contara con un reglamento propio para la administración del buen orden y seguridad interna del Estado emitió este reglamento el día 18 de Diciembre de 1822, que entre otras cosas reglamentaba sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos y la que establecía que el "Poder Ejecutivo" emanando por el "Emperador", en su persona era sagrada e inviolable, esto es exenta de responsabilidad, ya que de los actos del Gobierno solo incurrían en responsabilidad sus Ministros, Secretarios de Estado y del Despacho, y no solo de actos de Gobierno sino de los actos del Emperador ya que los Secretarios del Estado y del Despacho eran quienes respectivamente y en forma necesaria debían autorizar para su validez las órdenes de sus respectivos ministros. Asimismo eran responsables de las causas criminales iniciada en su contra.

Los integrantes del Poder Legislativo en este caso los Vocales de la Junta Nacional Instituyente, podían ser juzgados por las causas civiles o criminales que en contra de ellos se intentara durante su comisión; sin embargo eran intocables por las opiniones políticas manifestadas en el ejercicio de sus funciones, no pudiendo ser perseguidos por ningún tiempo ni ante autoridad alguna. Tocaba conocer de las causas criminales o civiles tanto de los integrantes del Poder Legislativo como de los Secretarios del Estado y del Despacho al Supremo Tribunal de Justicia, encontrándose también sujetas a esta Jurisdicción las causas de suspensión y separación de los Consejeros de Estado y de los Magistrados de las Audiencias, al igual que las causas criminales de dichos funcionarios en este caso previa instrucción del proceso a cargo del jefe político inmediato; Por último el citado tribunal conocía de la residencia de todo funcionario público que se encontraba sujeto a ella por disposición de las Leyes.

e).- ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION DEL 31 DE ENERO DE 1824.

Este documento fué un complemento para desarrollar lo que posteriormente sería la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de Octubre de 1824, significó el renacimiento de las doctrinas liberales; el Acta Constitutiva de la Federación fué decretada el 31 de Enero de 1824, por el Congreso Constituyente.

"El documento fué preparado por Miguel Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomas Vargas y José de Jesús Huerta, y los puntos de mayor resonancia fueron los relativos al federalismo y a la religión." (2)

El tema de responsabilidad de los funcionarios públicos es sumamente pobre en virtud que en una fracción y en forma muy somera trata el asunto y es por lo anterior y por ser un antecedente histórico de suma importancia es que se transcribe a continuación:

"Artículo 16.- Son atribuciones, (refiriéndose al Poder Ejecutivo) además de otras que se fijarán en la Constitución, son las siguientes:

Fracción XV.- Suspender de los empleos hasta por tres meses, y privar hasta de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las ordenes y decretos; y en los casos que crea haber formarse causa a tales empleados pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo." (3)

(2) LA CONSTITUCION DE MEXICO, H. CONGRESO DE LA UNION. COMITE DE ASUNTOS EDITORIALES MEXICO 1991, EDITORIAL TALLERES GRAFICOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS FAG. 23.

(3) ARTICULO 16 DEL ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION. 31 DE ENERO DE 1824.

e) CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.

"Se trata de la primera Constitución Federal de México. Fue elaborada por el llamado Segundo Congreso Constituyente Mexicano y promulgada el 4 de Octubre de 1824, dos días después de haber sido declarado Don Guadalupe Victoria primer Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos" (4)

El Título II hace referencia a la forma de República Representativa y Popular que adoptara la Nación Mexicana desde su parte integral y la división de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo los integrantes de estos poderes sujetos de responsabilidad a saber:

El Presidente, Vicepresidente y Gobernadores de los Estados por delitos de traición contra la Independencia Nacional o la forma establecida de gobierno, cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo. Además el Presidente y el Vicepresidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hicieran las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados o que estos se presentaran a servir sus destinos en la época señalada en la Constitución, impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que establece la misma y debía de conocer de estas causas la Corte Suprema de Justicia mediante acusación, la Cámara, antes de que se hubiera hecho debería erigirse en Gran Jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa quedaba el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.

El Presidente después de un año de terminar sus funciones, podía ser acusado ante alguna de la Cámaras por los delitos enunciados, y además por cualquiera otro, con tal de que hubiere cometido durante el tiempo de su empleo. Pasado este año, no podía ser acusado por dichos delitos; el Vicepresidente podía ser acusado en un lapso de cuatro años solamente ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo.

Los Diputados y Senadores eran inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podía ser reconvenidos por ellas; en los casos criminales que se intentara contra los senadores y diputados desde el día de su

(4) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, PRIMERA REIMPRESION, UNAM. MEXICO 1985, TOMO II, C-CH. PAG 204.

elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podían ser acusados sino ante la Cámara de estos ni estos sino ante la de los Senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en Gran Jurado, para que declarara si había o no lugar a la formación de causa, y solo si el voto de los dos tercios, de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedaba el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.

Los Secretarios de Despacho eran responsables por los delitos y actos enunciados para el Presidente, Vicepresidente y los Gobernadores de los Estados, así como de los actos del Presidente que autorizaren con sus firmas, contra la Constitución, Leyes Generales y Constituciones Particulares de los Estados, además al igual que los individuos de la Corte Suprema de Justicia, por cualquier delito cometido durante el tiempo que durare su empleo y el procedimiento debería ser determinado por una Ley que estableciera el modo y grado en que debería conocer la Corte Suprema de Justicia.

e) CONSTITUCION DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1836 O LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Es obra del Congreso Ordinario de 1835, transformado en Constituyente por acuerdo de sus propios miembros, mismo que empezó a sesionar el 19 de Julio de 1835 y que tuvo como inquietud relativa la necesidad de variar la forma de gobierno Federativo auspiciada por la Constitución de 1824, a una Constitución de carácter centralista o unitario. Mucho se ha cuestionado sobre el acuerdo al que llegaron para transformarse en Congreso Constituyente, en contravención a lo previsto por la Constitución de 1824 en su Título VII, y sin que mediara alguna convocatoria especial sobre el particular, y a pesar de no darse los requisitos que para tal caso preveía la citada Constitución las dos Cámaras se reunieron a partir del día 9 de Septiembre de 1835 para elaborar el proyecto de la nueva Constitución, el cual bajo el nombre de bases que fueron aprobadas el 23 de Octubre de 1835 se expidieron las siete Leyes Constitucionales o Constitución del 29 de Diciembre de 1836.

Antes de entrar al estudio constitucional sobre la responsabilidad de los servidores públicos es importante mencionar que las Leyes Constitucionales de 1836 preveía un cuarto poder y que fué uno de los puntos que más ha llamado la atención de estas Leyes Constitucionales es el llamado "Supremo Poder Conservador" y que estaba encargado de mantener a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial dentro de la órbita de sus respectivas facultades Constitucionales, y de velar por el estricto cumplimiento de la Constitución.

Este cuarto poder se depositaba en cinco individuos encargados de mantener el equilibrio Constitucional entre los poderes sociales y mantener o restablecer el orden Constitucional en los casos que fuera trabada y para ser miembro de este cuarto poder se necesitaba:

a) Ser Mexicano por nacimiento y estar en ejercicio de los Derechos de Ciudadano.

b) Tener el día de la elección 40 años cumplidos de edad y un capital (Físico y Moral que le produjera por lo menos Tres mil pesos de renta anual).

c) Haber desempeñado algún cargo como: Presidente o Vicepresidente de la República, Senador, Diputado, Secretario de Despacho, Magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Los sujetos del Supremo Poder Conservador al igual que los integrantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial integraban a los sujetos de Responsabilidad bajo las siguientes reglas, condiciones de procedimiento :

Los individuos del Supremo Poder Conservador, y el Poder Judicial de la República Mexicana que se ejercía por la Corte Suprema no eran, responsables de sus operaciones (Políticas) mas que ante Dios y a la opinión pública, y los individuos en ningún caso podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones. Si alguno de los integrantes cometiere algun delito la acusación debería hacerse ante el Congreso General el cual, por pluralidad absoluta de votos calificaría si habría lugar a la formación de causa, y habiendola seguiría esta y fenecería en la Suprema Corte de Justicia ante la que se seguirían también las causas civiles en la que fueran demandados.

El Presidente de la República Mexicana no podía ser acusado Criminallymente durante su presidencia y un año despues por ninguna clase de delito antes o mientras fungiera como Presidente. No podía ser acusado criminalmente por delitos Políticos como los antes o en la época de su presidencia, despues de pasado un año de haber terminado esta.

A los Diputados y Senadores en los Delitos comunes no se podía intentar acusación criminal desde el día de su elección para el caso de Senador y si el acusado fuere Diputado desde el tiempo de su Diputación, y en ambos casos hasta pasados dos meses de terminar su encargo.

Los Consejeros de Gobierno solo eran responsables por los dictámenes que dieran contra Ley expresa, singularmente si era Constitucional o por cohecho o soborno.

Los Secretarios de Despacho en los asuntos de Gobierno o Ministros eran cuatro : Del interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, y el de Guerra y Marina; estos eran responsables de la falta de cumplimiento a las Leyes que dieran (en razon de tenerlo) por su ministerio, y de los actos del Presidente que autorizen con su firma, y que fueran contrarios a las Leyes, singularmente las Constitucionales.

Los Gobernadores de Departamento eran sujetos de responsabilidad cuando con Título de arbitro o cualquier otro imponian contribuciones que no estuvieran en la Ley en forma expresa o cuando estos eran destinados a otro objeto que las señaladas en la misma; el tomar medidas para el levantamiento de fuerzas armadas salvo en los casos que expresamente estuviera facultado por la Ley; para ese objeto o que se lo ordenare el Gobierno General, así como por la contravención a la Ley.

Las Juntas Departamentales eran responsables de la omisión de remitir en pliego cerrado y certificado por correo

inmediato el acta de elección del Supremo Poder Ejecutivo a las Secretarías de la Cámara de Diputados; es menester mencionar que la elección del Supremo Poder Ejecutivo era mediante un complicado sistema de elección en el que intervenía el Presidente de la República saliente en Junta de Consejo y Ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia, cada uno "daba" una terna de individuos, y en el mismo día debía pasarla directamente a la Cámara de Diputados, esta en el día siguiente escogería tres individuos de los especificados en dicha terna, y remitiría la terna resultante a todas las Juntas Departamentales, y las Juntas deberían elegir un individuo de los tres contenidos en la terna que se le remitía; como ya se dijo la Junta debía de remitir en pliego certificado el Acta de Elección a la Secretaría de la Cámara de Diputados, siendo caso de responsabilidad para las Juntas Departamentales.

Las acusaciones deberían de hacerse ante la Cámara de Diputados, o si el Congreso estuviera en receso, sería la acusación ante el Senado; la Cámara de Diputados ante quien debería de hacerse la acusación declarararía si había lugar o no a esta, en caso de ser la declaración afirmativa, nombraría dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado, este, instruido, el proceso, y oídos los acusados y defensores, fallarían, sin que imponieran otra pena que la destitución del cargo o empleo que ostentaba el acusado, o la de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo senado, acreedor a mayores penas, pasaría el proceso al Tribunal respectivo para que obraran según las Leyes.

En los delitos comunes, hecha la acusación declarararía la Cámara respectiva si había o no lugar a la formación de causa, en caso de ser afirmativa se pondría al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado.

En el caso del Presidente de la República, solo necesitaba la confirmación de la otra Cámara ya que sin la declaración de ambas Cámaras no podía ser procesado. Las declaraciones afirmativas en los delitos oficiales como en los comunes se debía suspender al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos del ciudadano.

Una Ley secundaria debería detallar todo lo conducente al ejercicio de los cargos de Prefectos y Subprefectos, Jueces de Paz, Alcaldes, Residentes y Síndicos; el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se debería a los Gobernadores miembros de las juntas Departamentales y Prefectos y las excepciones de que gozaran los demás. Por último cabe señalar que todos los funcionarios públicos que tomaran posesión, prestaran juramento de guardar y hacer guardar según le correspondía, las Leyes Constitucionales eran responsables por las infracciones que cometieran o impidieran.

1) BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DEL 13 DE JUNIO DE 1843.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 13 de Junio de 1843, es obra de la Junta Nacional Legislativa conforme a los decretos del 19 y 23 de Diciembre de 1842, y que es motivo de estudio en virtud de que se ocupa de la responsabilidad de los funcionarios públicos.

De acuerdo a estas bases eran sujetos de responsabilidad los individuos integrantes de las Cámaras -Diputados y Senadores-, los Secretarios del Despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, Consejeros de Gobierno, Los Gobernadores de los Departamentos, y desde luego el Presidente de la República.

Los Diputados y Senadores eran inviolables por las opiniones que vertieran y votos que emitieran en el desempeño de sus funciones, sin que en ningún tiempo, ni por autoridad alguna pudieran ser molestados por esa causa, asimismo no podían ser juzgados en sus causas criminales durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y la Leyes. Correspondía conocer a cada una de las Cámaras de las Acusaciones, que se hicieran contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si había o no lugar a la Formación de causa.

Los Ministros eran responsables de los actos del Presidente que autorizaran con sus firmas contra la Constitución y las Leyes así como de las resoluciones que se tomaran en Junta de Ministros los que las acordaran, y en todo caso lo era el Ministro que las autorizara. Por otra parte, los Consejeros de Gobierno eran responsables de igual modo de los dictámenes que dieran contra la Constitución y las Leyes, en los mismos términos los Gobernadores de los Departamentos con la salvedad que en sus causas civiles deberían ser juzgados en primera y segunda instancia por los Tribunales Superiores de los Departamentos en que ejercieran sus funciones, o aquella cuya capital fuera la más inmediata a la elección del actor.

Los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial eran responsables por actuar con morosidad, o cometer desordenes perjudicando la administración de justicia, así como negligencia de importancia en la impartición de la misma.

El Presidente de la República no podía ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecido en las bases. Tampoco podía ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber

sesado en sus funciones. Ahora bien, las dos Cámaras reunidas formarían el Gran Jurado para conocer en esta calidad de las acusaciones contra el Presidente de la República por delitos oficiales especificados anteriormente, así como de las acusaciones que se hicieran por delitos oficiales contra todo el Ministerio o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la Marcial. Cualquiera de las dos Cámaras podía conocer en calidad de Gran Jurado, para efectos de declara si había o no lugar a la formación de causa por delitos oficiales o comunes de los Secretarios del Despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y Milicia, Consejeros de Gobierno y de los Gobernadores del Departamento.

Era facultad de la Corte Suprema de Justicia conocer en toda instancia de las causas criminales que se promovieran contra los funcionarios públicos a quien el Congreso o las Cámaras declararen con lugar a la formación de causas criminales. Cabe agregar que producía acción popular contra cualquier funcionario que cometiera prevaricación por cohecho, soborno o baratería.

C) ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

Este documento fué sancionado por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de Mayo de 1847, y promulgado el 21 del mismo mes y año. En materia de responsabilidad tuvo gran influencia el pensamiento de Don Mariano Otero, ya que en tres artículos se encontraban las reformas propuestas por este notable hombre, mismas que en muy poco fueron variadas por el Congreso Constituyente y entre otras cosas estableció que: Correspondía exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar a simple mayoría de votos si había lugar o no a formación de causas contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o las Leyes concedieran fuero, declarando que había lugar a la formación de causa, cuando el delito fuera común, pasaría el expediente a la Suprema Corte; si fuera de oficio el senado debería erigirse en Jurado de Sentencias, y se limitaría a declarar si el acusado era o no culpable, para esta declaración se necesitaba el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que fuera la Suprema Corte le asignaría la pena según lo previniera la Ley.

El Presidente de la República era responsable de los delitos que cometiera durante el ejercicio de su encargo, y aún de los de oficio preceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual hubieran consentido no estuviera autorizado por la firma del Secretario responsable. Los Secretarios del Despacho debían responder de las infracciones a la Ley que cometieran ya fueran actos de comisión o de omisión según el caso.

J) LEY PENAL PARA LOS EMPLEADOS DE HACIENDA DEL 28 DE JUNIO DE 1856.

La Ley para los empleados de Hacienda del 28 de Junio de 1856 fué expedida siendo Presidente de la República Mexicana Antonio López de Santa Anna, esta Ley clasifica la responsabilidad de los empleados de Hacienda en tres rubros:

I) LOS CRIMINALES.

1) Los Actos o convenios que tuvieran por objeto directo o indirecto defraudar al erario ya sea porque el empleado recibiera por esto un regalo, dádiva o tuviera algún interés pecuniario en el mismo fraude o cualquier otra utilidad.

2) La Ocultación o inversión en usos propios de caudales de erario hechas por aquellas a quienes se hubiera entregado para algún uso público.

3) La sustracción fraudulenta de caudales públicos, hecho con ánimo de aplicarlos.

II) LOS DELITOS.

1) Abandono o desidia habitual de los empleados de hacienda en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

2) Toda extorsión que se cometiera sobre los particulares contribuyentes o deudores del Erario Nacional.

3) La oposición o resistencia de los empleados de hacienda al cumplimiento de las ordenes que emanaran de sus superiores.

III) FALTAS GRAVES.

1) La falta habitual de atención, cuidado y limpieza en la contabilidad, libros y expedición de documentos.

2) La demora de cualquier acto u operación que ocasionara pérdida al Erario Nacional o a los particulares.

3) Las faltas frecuentes de asistencia en los días y horas en que los empleados de Hacienda debían concurrir a sus oficinas.

IV) FALTAS LEVES.

1) Las faltas no frecuentes de los empleos de Hacienda a sus respectivas oficinas.

2) La desidia en actos determinados relativos al servicio de sus empleos.

3) La falta de contesía y educación, así como los engaños y mentiras hechos con el propósito de molestar.

Las penas a las que se hacían acreedores los empleados de Hacienda consistían desde la pena de muerte, privación de la libertad estos cuando se trataban de crímenes; por regla general a los llamados delitos debería imponerse la privación de la Libertad sin perjuicio de hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria, salvo cuando se tratara de defraudación de los caudales públicos en donde debería imponerse al sujeto activo del delito la pena de muerte. Tratándose de faltas graves las penas consistían descuento en el sueldo, pérdida del empleo y multas; y si consistían en faltas leves la pena consistía en multa que no debería de exceder de un día de salario, por la comisión de la falta.

Cabe agregar que la imposición de las penas corporales debía realizarse sin perjuicio de hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria en los empleados citados que hubieran incurridos y que la pena de prisión llevaba siempre anexa la pérdida del empleo e inhabilitación perpetua para obtener cualquier otro en la Administración Pública.(5)

(5) JOSE TRINIDAD LANZ CARDENAS, LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN MEXICO, EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO 1967 PAG. 155.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de Febrero de 1857 misma que fué promulgada por el entonces Presidente sustituto de la República Mexicana, Ignacio Comonfort.

En el Título IV denominado "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos," se establecía que los diputados al Congreso de la Unión (Unicamarista) los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo eran igualmente por infracción de la Constitución y las Leyes Federales, lo era también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo, solo podía ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Si el delito fuera común, el Congreso erigido en Gran Jurado, declararía a mayoría absoluta de votos, si había lugar a proceder en contra del acusado. En caso negativo no había lugar a ningún procedimiento ulterior, en afirmativo el acusado quedaba por ese mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acusación de los tribunales comunes.

El Jurado de Acusación tenía por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable de un delito oficial; si la declaración era absolutoria, el funcionario continuaría en el ejercicio de su encargo; si fuera condenatoria debería quedar inmediatamente separado de su encargo y puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, esta, en Tribunal pleno y erigida en Jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procedería a aplicar a mayoría absoluta de votos la pena que la Ley le asignare.

Una vez pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no podía concederse al reo la gracia del indulto. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podía exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerciera su encargo, y un año despues; en las demandas del orden civil no existía fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

La Constitución en comento, acogió como hemos estudiado y era lógico y natural el principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos, y bajo su vigencia

fueron expedidas leyes reglamentarias en la materia, como fueron las del 3 de Noviembre de 1870 y del 29 de Mayo de 1896, además del Código Penal de 1870, así como las reformas del 13 de Noviembre de 1874 a la presente Constitución de 1857, que también contenían disposiciones varias sobre el particular y que posteriormente estudiaremos.

L) ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DEL 10
DE ABRIL DE 1864.

El estatuto provisional del imperio mexicano fue promulgado por el emperador Maximiliano de Habsburgo el 10 de Abril de 1864, el estatuto se divide en 81 artículos agrupados en XVIII títulos. El título I denominado de ministerio, sobresalen las disposiciones que hizo responsables a los Ministros, ante la Ley en la forma que esta determinara, ya fuera por delitos del orden común u oficiales.

Ahora bien, el título VI llamado "de los Comisarios Imperiales y Visitadores", es importante por las disposiciones de que ella emanan en razón que los Comisario tenían por razón el de precaver y enmendar los abusos de los funcionarios públicos de los departamentos y para investigar la buena marcha de los asuntos de la Administración Pública. Así los visitadores eran los depositarios de informar sobre asuntos concretos o para enmendar algún abuso cometido en los departamentos.

"El estatuto carecía en expresión de Felipe Tena Ramírez de vigencia práctica y de validez jurídica. Además de que no instituyó propiamente un régimen Constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador."(6)

m) LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES
DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION DEL 3
DE NOVIEMBRE DE 1870.

La Ley de responsabilidades de los altos funcionarios del 3 de Noviembre de 1870 es la primera en su genero que se expidió en nuestro país sobre el tema en particular, la cual fué gestionada por el señor Presidente de la República Mexicana Don Benito Juárez, misma que fué de un gran valor jurídico y doctrinal aún cuando no contempló en su totalidad los diversos temas derivados de la responsabilidad de los funcionarios.

Su expedición obedeció a la Necesidad urgente de restringir la amplísima libertad que tenía la Cámara de Diputados, único integrante del Congreso en esa época, respecto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales consignados en el artículo 105 de la Constitución de 1857.

La citada Ley describía en sus primeros tres artículos los delitos, faltas y omisiones de los altos funcionarios de la Federación, considerando como delitos oficiales el ataque a las instituciones democráticas a la forma de gobierno republicano, representativo federal, y la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción de la Constitución o Leyes federales en punto de gravedad, ahora bien, si las infracciones a la Constitución o las Leyes federales eran en materia de poca importancia sería considerado como falta, y la omisión como negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones respectivas a los cargos de los altos funcionarios, pues bien, al tratarse de los Gobernadores de los Estados solo era responsable en relación directa e inmediata a las obligaciones que le imponía la Constitución o las Leyes Federales, estos ilícitos producían acción popular.

La sanción por los delitos oficiales consistían en la destitución del cargo, inhabilitación para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la Federación por un tiempo no menor de cinco años ni mayor de diez años; la falta oficial se sancionaba con la suspensión del cargo privación de los emolumentos anexos al cargo, inhabilitación para desempeñarlo, al igual que otro encargo o empleo de la Federación; todo por un tiempo que no fuera menor de un año ni mayor de cinco, y por último la omisión se castigaría con la suspensión del cargo y remuneración e inhabilitación del cargo u otro empleo Federal, todo por un tiempo no menor a seis meses ni mayor de un año.

Eran sujetos de responsabilidad los individuos de la Suprema Corte de Justicia los Secretarios del Despacho, los

Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República; se podía exigir la responsabilidad oficial durante el periodo en que el funcionario ejerciera su encargo y un año después. Finalmente establecía la forma de hacer efectiva la responsabilidad pecunaria que hubieren contraído por daños y perjuicios los altos funcionarios, así como en que en caso de que se le imputara un delito oficial y común, primeramente debería ser juzgado y sentenciado por el delito oficial, y posteriormente debería de ser puesto a disposición del Juez que debería de conocer del delito del orden común.

n) CODIGO PENAL DEL 7 DE DICIEMBRE DE 1871.

El Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre delitos del Fuero Común, y para toda la República sobre delitos contra la Federación, que el 7 de Diciembre de 1871, expidió el Congreso de la Unión, y que comenzó a regir el día 1 de Abril de 1872, es obra de la administración del Licenciado Benito Juárez, aunque el benemérito no lo vió en vigor ya que murió el 18 de Julio de 1872, siendo sustituido por el Presidente de la Suprema Corte Don Sebastián Lerdo de Tejada. Este Código es de gran valía para el tema en estudio en virtud que tipifica (con una deficiente técnica jurídica) los delitos de los funcionarios públicos, pero tuvo el mérito de distinguir entre delitos comunes y delitos oficiales de los que debían responder tanto los llamados "altos funcionarios", como los "demás funcionarios y empleados públicos".

En su título Décimo denominado atentados contra las garantías individuales, se determinó agrupar diversos tipos de delitos contenidos en los siete capítulos que integraban el título mencionado, algunos los cuales solo podían ser cometidos por funcionarios o empleados públicos y otros por cualquier particular (7).

El título XI de los delitos de los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones en sus siete capítulos, 58 artículos describía los delitos en que podían incurrir estos. El contenido de cada capítulo es como sigue: I.- Anticipación o prolongación de funciones públicas. -Ejercicio de las que no competen a un funcionario, abandono de comisión, cargo o empleo; II.- Abuso de autoridad; III.- Coalición de funcionarios; IV.- Cohecho; V.- Peculado y concusión; VI.- Delitos cometidos en materia penal y civil; VII.- Sobre algunos delitos de los altos funcionarios de la Federación; de gran importancia resulta el último capítulo del título enunciado no obstante de constar de dos artículos y dada su importancia en el tema se transcriben a continuación:

Artículo 1059.- Todo ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno adoptada por la nación, o a la libertad de sufragio en las elecciones populares, la usurpación de atribuciones, la violación de alguna de las garantías individuales, y cualquiera otra infracción de la Constitución y Leyes Federales que en el

(7) JOSE TRINIDAD LANZ CARDENAS, LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO DE MEXICO, FONDO DE CULTURA ECONOMICA S. A. DE C. V., MEXICO 1967, PAG. 104.

desempeño de su cargo cometan, así como las omisiones en que incurran los altos funcionarios de que habla el artículo 103 de la Constitución; se castigarán con las penas que señala la Ley Orgánica del 3 de Noviembre de 1870. (7a)

Artículo 1060.- Cualquiera otro de dichos funcionarios, que no sean de los enumerados en el artículo anterior se castigara con arreglo a las prevenciones de este Código. (7b)

(7a) ARTICULO 1050 DEL CODIGO PENAL DE 7 DE DICIEMBRE DE 1871.
(7b) ARTICULO 1060 MISMO ORDENAMIENTO.

RD REFORMAS DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 1974 A LA
CONSTITUCION FEDERAL DE 1957.

Cabe referirse que la Constitución Política de la República Mexicana de 1957, en su Título IV denominado "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos" sufrió reformas y adiciones en los artículos 103, 104 y 105 el 13 de Noviembre de 1974 quedando en su texto original los artículos 106, 107, y 108, relativos a la negación del indulto por delitos oficiales, el término para exigir la responsabilidad y la inexistencia del fuero o inmunidad en demandas civiles, respectivamente. Ahora bien, a referirse de igual modo al artículo 51 Constitucional relativo al Poder Legislativo y depositar el Congreso Federal en dos Cámaras -Diputados y Senadores-, y no solo en los diputados como originalmente se determinó la pauta a consecuencia de las luchas políticas que en obvio no se comenta a las reformas y adiciones al título IV.

Primeramente ya no se habla de los diputados al Congreso de la Unión, sino de los Diputados y Senadores, funcionarios sujetos a responsabilidad, es decir, nos encontramos según denomina la doctrina en un sistema legislativo bicameral, además se agregó al artículo 103 Constitucional que no gozaban de fuero Constitucional los altos funcionarios de la federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hubieran aceptado durante el periodo que conforme a las Leyes se disfrutara del fuero. Lo mismo ocurrió con respecto a los delitos comunes que cometiera durante el desempeño del empleo, cargo o comisión. Y en este caso, la Cámara de Diputados se erigía en Gran Jurado, declarando a mayoría absoluta de votos si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no había lugar a ningún recurso ulterior, y en el afirmativo, el acusado quedaba por ese mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Tratándose de los delitos oficiales tocaba conocer a la Cámara de Diputados como Jurado de Acusación, y la de Senadores como Jurado de Sentencias; El Jurado de Acusación tenía por objeto declarar a mayoría absoluta de votos si el acusado era o no culpable; si fuera absolutoria el funcionario continuaría en el ejercicio de su encargo, si fuera condenatoria, quedaba inmediatamente separado de dicho cargo y puesto a disposición de la Cámara de Senadores y esta debería erigirse en Jurado de Sentencia, y con Audiencia del reo, del acusador, si lo hubiere, debía proceder aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que le correspondiere conforme a la Ley.

Cabe agregar que ni en el texto original como en las reformas y adiciones no distingue el legislador sobre delitos del

orden federal, y solo lo hace en delitos oficiales y del orden común dejando una laguna en la Ley en virtud de que conforme a derecho y a la doctrina el funcionario público era inmune a los delitos del orden federal.

**o) LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS ALTOS
FUNCIONARIOS DEL 17 DE JUNIO DE 1896.**

La Ley de responsabilidad de altos funcionarios es la reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal de 1857. fué promulgada por el General Porfirio Díaz, el día 6 de Junio de 1896, publicada en el Diario Oficial del 17 del mismo mes y año; Esta Ley se divide en 64 artículos agrupados en seis capítulos siendo el contenido de cada uno de estos los siguientes:

I. - Responsabilidad y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales; Primeramente y a la luz de esta Ley debemos de precisar quienes eran los altos funcionarios: Los Diputados, los Senadores, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios del Despacho, el Presidente de la República, y los Gobernadores de los Estados, siendo estos responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de sus respectivos encargos, y por los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrieran en el ejercicio de esos mismos encargos con la salvedad que el Presidente de la República solo podía ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y de igual modo de delitos graves del orden común; y los Gobernadores de los Estados por infracción expresa de la Constitución y Leyes Federales. Los altos Funcionarios gozaban de fuero Constitucional, pero gozaban de este por la comisión de los delitos enunciados, y deberían de ser juzgados por el órgano jurisdiccional que fuera competente en el caso concreto, desde luego previa declaración del Gran Jurado en el sentido de que había lugar a procesar; este Gran Jurado estaba formado por miembros del Congreso General con la aclaración que en demandas del orden civil no existía fuero ni ninguna inmunidad para ningún funcionario público.

II. - De la secciones instructoras. Las Secciones instructoras del Gran Jurado se formaban con cuatro individuos de cada una de las Cámaras los cuales eran propuestos por la Gran Comisión de cada Cámara, este encargo era preferible a cualquiera otra comisión para las que fuera electos en sus respectivas Cámaras los Diputados o Senadores.

III. - Procedimiento en caso de delitos del Orden Común. - Primeramente y en forma inmediata se debería de dar cuenta a la Cámara de Diputados en sesión secreta cuando se tratara de proceder contra algún funcionario que gozara de fuero Constitucional; y una vez esto la Cámara misma debería de dar cuenta a la sección instructora para que en el término de 15 días prorrogables emitiera su dictamen en el sentido que el hecho que al alto funcionario se le atribuía estaba o no calificado por las

Leyes como delito, es decir si había lugar o no a proceder, asimismo la sección instructora tenía amplias facultades de averiguar y de practicar las diligencias que considerara conducentes.

Si se declaraba que había lugar a proceder en contra del acusado, por ese mismo hecho quedaba separado de su encargo y desde luego sujeto a la acción de los Tribunales comunes. Era incompetente para conocer de la acusación hecha a un alto funcionario cuando esta no se hiciera en el periodo en que el funcionario ejerciera su encargo o un año después, término establecido en el artículo 107 de la Constitución.

IV.- Procedimiento del Jurado de Acusación.- Correspondía a la sección instructora instruir el proceso practicando cuantas diligencias fueran necesarias para el esclarecimiento de los hechos sufriendose a las reglas del Código de Procedimientos Penales aplicable al Distrito Federal, asimismo la comisión instructora estaba obligada por mandato de la Ley a distinguir del delito oficial y del delito común en el caso que concurrieran.

V.- Procedimiento del Jurado de Sentencia.- La sentencia estaba a cargo de la Cámara de Senadores la cual proponía la pena que al funcionario le correspondiera por el ilícito oficial cometido, la misma debería de ser dictada por el Senado erigido en Jurado de Sentencia con la salvedad que si el delito oficial concurría un delito del orden común al reo responsable debería de ponerse a disposición del Juez competente para que le juzgara por el delito del orden común.

VI.- Reglas Generales. Prevenía para la recepción y expedición de documentos, recusaciones, exhortos, comparecencias tanto de acusados y acusadores, de la audiencia con la presencia o sin esta del reo, aplicación de la pena y medidas disciplinarias y publicidad del veredicto.

B).- LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS A LA LUZ DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 5 DE FEBRERO DE 1917.

a) LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, fué promulgada en la Ciudad de Queretaro por Venustiano Carranza, primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Constitución al igual que la de 1857 establece en su artículo IV denominado "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", previno en su artículo II párrafo VI que el Congreso de la Unión expediría, a la mayor brevedad una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, lo cual tendría carácter transitorio, conforme al artículo Decimo Sexto transitorio, en el periodo ordinario de sesiones que comenzaría el primero de Septiembre de ese año, lo cual no ocurrió tal vez por la prematura muerte del primer Jefe Constitucionalista y las luchas armadas, políticas e ideológicas que tenían lugar en México, y no fué hasta el año de 1940 en que se expidió la Ley Reglamentaria la cual será motivo de estudio en el presente capítulo.

En este orden constitucional como afirma el maestro Ignacio Burgos se instituyó pues, como garantía jurídica del mismo y del régimen de legalidad en general, un sistema de responsabilidad de los funcionarios públicos, consignado especialmente en los artículos 108 al 114 de la Ley Suprema para los Altos Funcionarios de la Federación y enbocado para los funcionarios y empleados Federales y del Distrito Federal en el artículo III párrafo Quinto. (8)

Consideraba la Constitución de 1917 en su texto original como sujetos de responsabilidad por delitos comunes que cometían durante el tiempo de su encargo, y por delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo a:

- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- Los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

(8) IGNACIO BURGOS ORIHUELA, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, OCTAVA EDICION, EDITORIAL PORRUA S. A., MEXICO 1961, PAG. 954.

- Los Secretarios de Despacho. y;
- El Procurador General de la República.

Asimismo por violación a la Constitución y Leyes Federales:

- Los Gobernadores de los Estados;
- Los Diputados de las Legislaturas Locales;
- El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo solo podía ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común;
- Los Altos Funcionarios de la Federación que solo podían ser acusados por delitos comunes y oficiales, la doctrina y la legislación entendía por altos funcionarios tanto empleados federales como del Distrito y Territorios Federales.

Respecto a lo anterior se determinó que si el delito fuera común, la Cámara de Diputados erigida en gran jurado, declararía por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formara, si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no había lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no era obstáculo para que la acusación continuara su curso, para cuando el acusado dejara de tener fuero pues la resolución de la Cámara no prejulgaba absolutamente los fundamentos de la acusación.

Por lo que es válido el pensamiento del maestro Felipe Tena Ramírez: "El acto de la cámara si esta resuelve en sentido afirmativo, no es por tanto acto jurisdiccional sino de índole administrativa, el simple acto administrativo de separa de su encargo a un funcionario".(9)

En el caso afirmativo, el acusado quedaba por ese mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los Juegados comunes hecha excepción al Presidente de la República, pues en tal caso solo había lugar a acusarlo ante la

(9) FELIPE TENA RAMIREZ, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, VIGESIMA QUINTA EDICION, EDITORIAL PORRUA S.A., MEXICO 1961, PAG. 562.

Cámara de Senadores como si se tratara de un delito oficial; ya que el único objeto del desafuero era dar oportunidad de conocer del asunto al órgano Jurisdiccional.

Era el Juez del Orden Común quien conocería del proceso y aplicaría en su caso la pena, una vez que el presunto responsable perdiera la inmunidad por resolución de la Cámara o por haber expirado el tiempo natural de su encargo. Si la Cámara desautorara y el Juez absolvía los funcionarios que poseyeran derecho propio al cargo estaban en condiciones de remitirlo si todavía no concluía el período para el cual fueron designados, al igual que podían ser nombrados nuevamente aquellos otros funcionarios que, como en los Secretaríos de Estado y el Procurador de la Nación que eran designados libremente por el Presidente de la República. (10)

No gozaba de fuero Constitucional los Altos Funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la Ley, se disfrutaba de Fuero; la misma regla se aplicaba respecto a los delitos comunes que cometieran durante el desempeño del cargo, empleo o comisión desde luego previa declaración del Gran Jurado en el sentido si había o no lugar a proceder en contra del acusado.

Ahora bien, el procedimiento para los delitos oficiales variaba completamente ya que en su conocimiento no intervenía una sino las dos Cámaras -Diputados y Senadores- correspondiendo conocer al Senado, erigido en Gran Jurado, previa acusación de la Cámara de Diputados, debiendo declarar la Cámara de Senadores por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros desde luego después de oído al acusado y practicadas las diligencias que al caso se estimaran convenientes; si el acusado fuera declarado culpable quedaba privado de su puesto por tal declaración o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que la Ley determinara. Cuando el mismo hecho tuviera señalada otra pena en la Ley, el acusado debería quedar a disposición de las autoridades comunes para que lo juzgaran y castigarán con arreglo a ella. En el caso de delitos oficiales y del orden común las resoluciones del Gran Jurado y en su caso de la Cámara de Diputados eran inatacables, además se concedió acción popular para denunciar, ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, si había lugar de proceder en contra del funcionario debería de nombrar esta una comisión para sostener la acusación ante el Senado de la República.

(10). IBIDEM PAG. 549.

Previno además, que una vez pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no podía concederse al reo la gracia del indulto; la exigibilidad por delitos y faltas oficiales solo podía ser durante el periodo en que el funcionario ejerciera su encargo y dentro de un año después, asimismo vuelve a reiterar lo establecido en la Constitución de 1957 en el sentido de que no existía fuero ni inmunidad en demandas del orden civil.

De los siete artículos integrantes de este Título IV de la Constitución, uno de ellos, el III, fué objeto de tres reformas por decretos publicados respectivamente en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Agosto de 1926, el 21 de Septiembre de 1944 y el 8 de Octubre de 1974, pero como expresa acertadamente en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas profunda al propio Título Cuarto promovida en 1982, las modificaciones antes citadas fueron intrascendentes y vanas toda vez que se contrajeron a "regular procedimiento de remota aplicación" (11)

b) CODIGO PENAL DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1929.

"Siendo Presidente de la República el Licenciado Emilio Portes Gil, se expidió el Código Penal de 1929, conocido como Código Almaraz, por haber formado parte de la Comisión redactora el señor Licenciado José Almaraz. Defectos técnicos y escollos de tipo práctico hicieron de difícil aplicación este Código, de efímera vigencia, pues solo rigió del 15 de Diciembre de 1929 al 16 de Septiembre de 1931."(12)

Cabe señalar, con acierto que al Código Penal de 1929, al igual que su antecedente el Código Penal de 1871, reglamentó la responsabilidad de los funcionarios públicos, en su título noveno denominado "De los delitos cometidos por Funcionarios Públicos" y que se encontraba dividido en cinco capítulos y estos a su vez en 41 artículos, siendo el contenido de cada capítulo como sigue:

- I) De la anticipación o prolongación de funciones públicas.
 - 1) Del ejercicio de las que no competen a un funcionario.
 - 2) Del abandono de comisión, cargo o empleo.
- II) Del abuso de autoridad.
- III) De la coalición de funcionarios.
- IV) Del cohecho.
- V) De los delitos cometidos por los Altos funcionarios de la Federación.

Siendo este último capítulo digno de comentar y en virtud que establece quienes son los altos funcionarios de la Federación, remitiendonos al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Los Secretarios de Despacho; El Procurador General de la República, Los Gobernadores de los Estados, Los Diputados de las legislaturas locales y el Presidente de la República, además es de gran mérito, toda vez, que establece cuales son los delitos oficiales en su artículo 594 mismo que por su importancia se procede a transcribir:

(12) CASTELLANOS TENA FERNANDO, LINEAMIENTOS ELEMENTALES DEL DERECHO PENAL, EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1986, VIGESIMA PRIMERA EDICION, PAGINA 46, 47.

"Artículo 594.- Son delitos oficiales de los funcionarios a que se refiere el artículo anterior:

- I) El ataque a las instituciones democráticas
- II) El ataque a la forma de gobierno republicano representativo, federal;
- III) El ataque a la Libertad de Sufragio;
- IV) La usurpación de atribuciones;
- V) La Violación de Garantías Individuales, y;
- VI) Cualquier infracción de la Constitución o a las Leyes Federales en punto de gravedad. (13)

Pero a pesar que enuncia los delitos oficiales y estableció quienes eran los altos funcionarios sujetos a la responsabilidad oficial no define lo que debemos entender por funcionario público, dejando esta tarea a la Constitución General de la República que en su artículo 11 párrafo Quinto en una forma oscura enuncia que debemos entender por funcionario público, todo empleado federal y desde luego del Distrito y territorios Federales no enunciados en el artículo 108 del citado ordenamiento.

(13) ARTICULO 594 DEL CODIGO PENAL DE 1929.

c) CODIGO PENAL DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 1931.

"El 17 de Septiembre de 1931 entró en vigor (El Código Penal) que rige en la actualidad. Fue promulgado por el Presidente Ortiz Rubio el 13 de Agosto de 1931 y publicado en el diario Oficial el 14 del mismo mes y año, con el nombre de "Código Penal para el Distrito y Territorio Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal", integraron la comisión redactora los señores Licenciados Alfonso Teja Zebre, Luis Garrido, Ernesto Garza, José Angel Centiceros, José López Lira y Carlos Angeles (14)

"Los Códigos de 1931 carecen de exposición de motivos y por lo mismo es imposible su interpretación auténtica. En una Exposición de Motivos -que debe acompañar toda Ley- constan las razones que tuvo la Comisión para derogar, modificar o sustituir los preceptos que revisó; es la opinión de la mayoría -que prevaleció- sancionada y dada a conocer oficialmente, al lado de las opiniones divergentes. Las opiniones de algunos miembros no representan la opinión de la Comisión, salvo expreso asentimiento. Aún suponiendo que el discurso que uno de los redactores publicó al principio de una edición no oficial del Código (Edición Botas 1935), haya sido la opinión general de la Comisión como falta en cada precepto las razones que en ese cuerpo colegiado tuvo para las modificaciones, sustituciones y derogaciones el resultado es que se ignora, oficialmente los fundamentos de tales cambios. Los redactores de 1931 debieron tomar como modelo la muy bien hecha exposición y motivos que publicó en 1914 la Comisión Revisadora, presidida por el Licenciado Miguel S. Macedo" Almaraz. Algunos errores absurdos de la legislación Penal de 1931 p. 10 México, 1981. (15)

El Código Penal de 1931, al igual que su antecedente el Código de 1920, hace una distinción entre los altos Funcionarios de la Federación y los que no tiene ese carácter, y aún más, realiza la tipificación de los delitos oficiales, así como, la forma de aplicar las sanciones que correspondan a la clase de delitos que cometieran, así como los órganos jurisdiccionales para el caso, es importantes establecer que el título Decimo denominado de los delitos cometidos por Funcionarios Públicos en sus cinco capítulos y trece artículos que la componen describen los delitos en que podían incurrir estos. El contenido de cada capítulo es como sigue:

(14) CASTELLANOS TENA FERNANDO, OP. CIT PAG. 47.

(15) FORTE PETIT CANDAUAP CELESTINO. APUNTAMIENTOS DE LA PARTE GENERAL DE DERECHO PENAL, EDITORIAL FORRUA S. A., UNDECIMA EDICION, MEXICO 1967, PAG. 50.

- I) Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas.
- II) Abuso de autoridad.
- III) Coalición de funcionarios.
- IV) Cohecho;
- V) Peculado y concusión.

Ahora bien el constituyente de 1917, previó la necesidad de una legislación penal para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos por lo que visto lo anterior es válido concluir con la afirmación del maestro Ignacio Burgoa.

-Es la responsabilidad penal de los funcionarios públicos la que se prevé y regula constitucionalmente "según dijimos" siendo la legislación secundaria sobre responsabilidades oficiales, la reglamentaria de las disposiciones fundamentales respectivas. (16)

d) LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES, Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 21 DE FEBRERO DE 1940.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Febrero de 1940; siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Lázaro Cárdenas. Esta ley fue creada tardíamente por los miembros del Congreso de la Unión, ya que estaba prevista esta Ley para el periodo ordinario de sesiones que daría comienzo el primero de Septiembre de 1917, esto según el artículo Décimo Sexto Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, habiéndose aplicado hasta entonces la Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionario de 1896.

"Reglamentaria del Título IV Constitucional, pretendieron regular omnícomprehensivamente no solo las infracciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos sino también de los delitos propiamente penales que esto pudieran cometer, razón por la cual los Congresistas derogaron el título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante el encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931." (17)

Para que la ley quedara lo mas completa posible, se le consagró un capítulo especial relativo a la facultad que gozaba el Ejecutivo Federal, para solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de los funcionarios del Poder Judicial tanto del Fuero Común como Federal incluyendo desde luego a los jueces del orden común de las propias entidades, y fijó los procedimientos que tenían que observarse; así las cosas el capítulo de mayor novedad que la ley contenía es el referente a las investigaciones que deberían de practicarse, y al procedimiento que deberían seguir cuando existía denuncia respecto al enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos, en virtud que la misma ley daba al Estado las facultades para que promoviera las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que violan la confianza que en ellos se había depositado; ya fuera por prevaricadores, desleales, que atentaran contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad o la riqueza de las personas, y demás por considerar que para que existiera una real democracia era indispensable aplicar como

(17) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA MEXICO 1980, RECTORIA Y EL INSTITUTO DE INVESTIACIONES JURIDICAS DE LA UNAM PAG 265.

imperiosa necesidad la justicia a todos por igual, pero sobre todo a los funcionarios publicos por considerar que a estos se le investia con la confianza de la ciudadanía .

Esta ley a pesar que el Legislador trato de que fuera lo mas completa posible, resulto muy deficiente y nada clara cuando se refiere a los delitos ordinario del orden federal o local, y a los delitos o faltas oficiales en que incurrieran en ejercicio o con motivo de sus funciones, y solo enumera en su artículo 13 los delitos que se suponen son oficiales como son los ataques a las instituciones democraticas, a la forma de gobierno republicano, representativo federal, a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicio grave a la Federación o alguno o varios Estados de la misma, o motivaran algun transtorno en el funcionamiento normal de las instituciones, asi como las omisiones por delitos referidos.

Aquí se contraponen los delitos comunes (Federales y Locales), a los delitos oficiales que son aquellos en que incurren con motivo del ejercicio de las funciones protegidas por el fuero. (18)

De los anteriores delitos y segun el contenido del artículo segundo solo eran sujetos de responsabilidad los "Altos Funcionarios de la Federación " siendo estos el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo, y el Procurador General de la República, con la salvedad que el Presidente de la República solo podia ser acusado , durante el tiempo de su encargo, por traición a la Patria y delitos graves del orden común, segun el artículo tercero de la Ley que nos ocupa, y todos los que no estuvieran enunciados en el citado artículo se les consideraba " Demas Funcionarios y Empleados de la Federación, y del Distrito y Territorios Federales " como se desprende del encabezado del Capítulo Segundo del Primer Título de dicha ley.

Pues bien, se puenen clasificar los delitos oficiales de los demás funcionario y empleados de la Federación, y del Distrito y Territorios Federales de acuerdo al artículo Décimo Octavo de la Ley de Responsabilidades de 1940, en el ejercicio indebido u abandono de funciones públicas, abuso de autoridad, coalición de funcionarios, cohecho, peculado, concusión, delitos cometidos en la administración de justicia y violación a las garantías individuales.

(18) TENA RAMIREZ FELIPE, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, MEXICO 1991, EDITORIAL PORRUA, S. A., PAG 501.

Ahora bien en atención al artículo Sexto transitorio de la ley aludida se derogó en cuanto se oponía a la misma, el título Décimo en lo referente a responsabilidades de funciones y empleados públicos del Código Penal de 1931 y con esto la Ley no solo regulaba las infracciones políticas o administrativas sino los delitos penales que pudieran cometer dichos funcionarios, proporcionando así varias conductas de los altos funcionarios típicas; ésta grave situación no fue solucionada sino hasta 1982 con las reformas la Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

e) LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 4 DE ENERO DE 1980.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados, fué expedida el 29 de Diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1980, siendo presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Licenciado José López Portillo, este ordenamiento abrogó la Ley de Responsabilidades de 1940, según disponía el artículo Segundo Transitorio, aunque por una mala técnica jurídica, dice "Deroga" pero la Ley que nos ocupa igual que su antecesora adolece de una buena técnica jurídica continuando el título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos derogado y que se contenía en el Código Penal de 1931, propiciando de igual modo conductas anti-jurídicas por no distinguir una esfera jurídica de legislación penal específica.

Pero tiene una indiscutible ventaja sobre la anterior Ley de Responsabilidades al suprimir la desigualdad con la que se trataba a las dos clases de funcionarios públicos "Altos Funcionarios" y los "Demás Funcionarios" es decir en ambas categorías de funcionarios podían ser responsables de los delitos oficiales que se mencionan en el artículo tercero de la citada Ley; más aún distingue sobre los delitos; según el citado artículo eran los que redundaban en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho; u las faltas oficiales conforme al artículo Cuarto eran aquellas infracciones que podían afectar de manera leve los intereses públicos y de buen gobierno y no trascendieran al buen funcionamiento de las instituciones y del gobierno en que incurrieran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo; y los delitos del orden común eran aquellos que cualquiera de los funcionarios públicos pudieran perpetuar conforme a otras disposiciones legales que los definiera como delitos comunes.

"En consecuencia, conforme al ordenamiento "vigente" tanto los altos funcionarios de la Federación como los funcionarios federales que no tengan este carácter son igualmente responsables de los delitos oficiales y de los delitos comunes que puedan cometer en el ejercicio de sus actividades públicas o fuera de ellas". según afirmación de el maestro Ignacio Burgoa.(19)

(19) IGNACIO BURGOA ORIHUELA, ANTOLOGIA DE SU PENSAMIENTO, 1924-1986 COMPILACION Y PRESENTACION DE IGNACIO BURGOA LLANO, PRIMERA EDICION, FORBIA S. A. MEXICO 1987 PAG. 249.

El título primero determinó que eran sujetos de responsabilidad los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal por delitos comunes y de los delitos o faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo. Así como los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieron en el ejercicio de ese mismo cargo. Los Gobernadores de los estados y los Diputados a las legislaturas locales eran responsables por violación a la Constitución y a las Leyes Federales, y por los delitos y faltas "tipificadas" de la Ley de responsabilidades en estudio.

Del mismo modo que la Ley de Responsabilidades de 1940 dispuso que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podía ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Se establecieron como delitos oficiales en la Ley de Responsabilidades de 1980 los siguientes:

"Artículo 3.- Son delitos oficiales los actos u omisiones de los altos funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- I) El ataque a las instituciones democráticas.
- II) El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- III) El ataque a la libertad de sufragio.
- IV) La usurpación de atribuciones;
- V) Cualquiera infracción a la Constitución o las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

VI) La omisión de carácter grave en los términos de la fracción anterior;

VII) Por la violación sistemática a las Garantías Individuales o Sociales;

VIII) En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este artículo no los cometeran mediante la expresión de ideas."(20)

Así las cosas la responsabilidad por delitos, faltas oficiales, solo podrían exigirse durante el período en que el funcionario ejerciera su encargo o dentro de un año después; se le tendría por exigida la responsabilidad desde el día en que formulara acusación.

El Presidente de la República, Diputados y Senadores propietarios, los Gobernadores de los Estados y los Diputados Locales gozaban de Fuero Constitucional desde el día de su elección; y los Diputados y Senadores Suplentes desde el día que fueran llamados al seno de sus respectivas Cámaras. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia gozaban de fuero Constitucional desde el día de su designación.

De los delitos oficiales de los funcionarios que estaban en ejercicio de sus funciones debería de conocer el Senado, erigido en Gran Jurado, pero no podía abrirse la averiguación correspondiente sin la previa acusación de la Cámara de Diputados que fungía como "Ministerio Público" investigador y acusador y si era encontrado culpable quedaba privado de su encargo, e inhabilitado para obtener otro por el término que la Ley determinara.

"Se previno que la sanción aplicable a los funcionarios o empleados por los delitos oficiales que cometieran fuera la destitución del cargo del que se encontraran investidos y la inhabilitación por un término no menor de cinco años ni mayor de diez, sin perjuicio de la reparación del daño y la exigencia de la responsabilidad pecuniaria que hubiesen contraído. Se estableció, además, que en las demandas del orden civil no habría fuero ni

inmunidad para los funcionarios públicos, y que pronunciara una declaración o sentencia de responsabilidad oficial no podía concederse al condenado la gracia del indulto."(21)

La ley de responsabilidades de 1980 fija un procedimiento especial tanto para los funcionarios que gozaban de fuero constitucional como de los funcionarios y empleados que no gozaban de dicho fuero por delitos y faltas oficiales, asimismo disponía que estos funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal que no gozaran de fuero de ser juzgados por un jurado popular con arreglo al artículo 20 fracción VI de la Constitución. Y para el efecto se estableció un "Jurado de Responsabilidades oficiales de los funcionarios o empleados de la Federación" o "Jurado Popular Federal" por cada uno de los Juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal, en cada lugar que estas decidieran e igualmente un "Jurado de Responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados del Distrito Federal", y por cada uno de los Juzgados de primera instancia en materia penal del Distrito Federal.

Finalmente reglamentaba la investigación de enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos y la remoción de los funcionarios judiciales.

(21) JOSE TRINIDAD LANZ CARDENAS, LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN MEXICO, FONDO DE CULTURA ECONOMICA, PRIMERA EDICION, MEXICO 1987, PAG. 400.

C) DECRETOS DE REFORMAS Y ADICIONES AL TITULO CUARTO QUE COMPRENDE LOS ARTICULOS 108 AL 114 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE 28 DE DICIEMBRE DE 1982.

a) ARTICULO 108 CONSTITUCIONAL.

Es sin duda alguna lo nuevo de estos decretos de Reforma y Adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 28 de Diciembre de 1982, la propia denominación del Título, dado que en lugar de referirse a "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", ahora se dice a "La Responsabilidad de los Servidores Públicos"; considera el propio ordenamiento que los sujetos de responsabilidad son los representantes de elección popular entendiéndose esto como los -Diputados y Senadores- al Congreso de la Unión, hecha excepción al Presidente de la República en virtud que durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común, de igual forma se considera como sujetos de Responsabilidad, a los miembros, funcionarios y empleados de los Poderes Judicial Federal, Judicial del Distrito Federal y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública Federal o en el Distrito Federal.

Asimismo son considerados sujetos de responsabilidad por violación a la Constitución General de la República, a la Leyes Federales; así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, dado que manejan o aplican recursos económicos los Presidentes de los Municipios y las autoridades de los Ayuntamientos también son sujetos de responsabilidad.

De igual forma el artículo Constitucional en estudio en su último párrafo estableció que las Constituciones locales de cada estado, deberían determinar quienes ostentaban el carácter de servidor público ya fuera prestando un empleo, cargo o comisión en los mismos estados o municipios. Pretendiéndose establecer con lo anterior la responsabilidad de los servidores públicos; desde un ámbito de válidas constitucional sin importar o depender de la jerarquía u origen del empleo, cargo o comisión y atendiendo única y exclusivamente con esto el principio de igualdad ante la Ley, es decir AB UNO DISCE OMNES lo que es de uno es de todos.

b) ARTICULO 109 CONSTITUCIONAL.

El artículo 109 Constitucional da las orientaciones comunes a las que debe de arreglarse tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados, dentro de sus ámbitos de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, y las demás reglas o normas encaminadas a sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad, ya sea política, penal o administrativa.

En cuanto a la responsabilidad política fija la fracción I del artículo 109 de la Constitución la procedencia del juicio político el cual es procedente cuando el servidor público, en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Aquí al referirse a los servidores públicos se alude a "los funcionarios de alta jerarquía que se mencionan en el primer párrafo del artículo 110 Constitucional; aunque, cuidando el legislador de no clasificarlos como "altos funcionarios". No procede el juicio político por la mera expresión de ideas. Esto obedece a que es una de las garantías individuales consagradas en los artículos 6 y 61 de la Carta fundamental en donde en forma general establece que las manifestaciones de las ideas no es objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa.

Por lo que se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos provee la fracción II del artículo en comento; que los servidores referidos por la comisión de delitos serán perseguidos y sancionados en los términos de la legislación penal; desde luego la legislación penal será local o federal según trate el caso o el delito oficial; es importante esta fracción que se estudia en virtud que dió la pauta para la "reforma" al título X del Código Penal.

Ya la fracción III contempla que los servidores públicos deberán ser sancionados en forma administrativa por los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben de observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisión.

Luego de establecer "ilícito" administrativos previene sobre los procedimientos para la aplicación de las sanciones, mismas que deben de desarrollarse autónomamente; según dispone el artículo 113 que establece que las causas de responsabilidad, las sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas se determinarán por las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos agregando el artículo en estudio que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, esto sin duda alguna porque el

legislador al buscar la armonía normativa constitucional toma el principio del 23 constitucional; nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito EL NON BIS IN IDEM.

Es sin duda alguna el penúltimo párrafo de este artículo el de mayor novedad ya que se avoca a establecer en forma somera las causas de responsabilidad penal y, prevee que las leyes determinaran los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causas de enriquecimiento ilícito, así como los procedimientos y formas para aplicarlas, del mismo modo determina que entre las sanciones se contemplaran el decomiso y la privación de la propiedad del bien, independientemente de otras penas que correspondan.

Y por último determino conceder acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados las responsabilidades política, administrativas o penales en que incurrieran los servidores públicos referidos en el artículo 110 párrafo I.

c) EL ARTICULO 110 CONSTITUCIONAL.

El artículo 110 en vigor según reforma constitucional de 1982 regula los sujetos, las sanciones, los órganos y el procedimientos para la sustanciación del juicio político.

Son sujetos del juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados del Circuito, y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

"Con las reformas al primer párrafo del artículo 110 constitucional de 10 de Agosto de 1987, consideró de igual forma como sujetos de juicio político a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, y se sustituyó al Jefe del departamento del Distrito Federal por el titular del órgano u órganos del Gobierno del Distrito Federal."(22)

El artículo 110 también prevé que podrán ser sujetos de juicio político los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales en los términos primeramente del propio título IV, por violaciones graves a la Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicara a las Legislaturas locales para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. De esta forma según afirma el investigador J. Jesús Orozco Hernández se confiere a una legislatura local la última palabra sobre la presunta violación de la Constitución o de alguna Ley Federal.

El párrafo III del artículo 110 Constitucional establece las sanciones las cuales consisten en la destitución del servidor público, y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisión de cualquier naturaleza en el servicio público.

(22) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, MEXICO. EDITADO POR LA RECTORIA Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM, 1985, PAG. 266.

Preven los últimos párrafos del artículo 110 que para las aplicaciones de las sanciones la Cámara de Diputados deberá primeramente sustanciar el procedimiento respectivo con audiencia del inculcado, y con la declaración de la mayoría absoluta de sus miembros, y acto seguido acusar ante la Cámara de Senadores que, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicada las respectivas diligencias y con audiencia del acusado.

El último párrafo establece que las declaraciones o resoluciones de ambas Cámaras, diputados y senadores será inatacable, es decir, no procede ningún recurso ordinario o extraordinario en contra de este.

d) ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL.

El artículo 111 constitucional establece la prerrogativa de la inmunidad procesal para los servidores públicos que este mismo señala y establece que para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes del Departamento Administrativo, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos cometidos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar o no a proceder contra el inculpado.

Es de llamar la atención que, no se otorga la inmunidad procesal respectiva a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pero si se haya concedido, como se a su equivalente en los diversos Estados de la República.

Además es importante agregar que este artículo al igual que el artículo fue reformado y adicionado el 10 de Agosto de 1987, otorgando de igual forma inmunidad procesal a los Representantes a la Asamblea de Distrito Federal; y se sustituye al Jefe del Departamento del Distrito Federal por el titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal; es de hacer notar que en este precepto no se habla como en el citado artículo 110, del Titular del órgano u órganos del Gobierno del Distrito Federal.

Es menester señalar que, aun cuando el fallo de la Cámara de Diputados fuera en el sentido negativo; para dejar de proceder penalmente en contra del inculpado; dicha resolución no sera obstaculo para que la acusación por la comisión del delito continúe su curso, para cuando el servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo; en virtud de que no prejuga sobre los fundamentos de la imputación; por lo que la inmunidad procesal es solo temporal en tanto y cuanto dure su empleo, cargo o comisión.

En el caso de que la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder entonces el servidor público quedará a disposición e la autoridad competente para que actúe con arreglo a las leyes.

Excepción hecha al Presidente de la República a quien solo y unicamente habrá a lugar, acusarlo ante la Cámara de Senadores como si se tratara de un delito oficial en los términos del artículo 110 constitucional.

Asimismo se determinó como sujetos de inmunidad procesal por delitos federales a los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados para poder proceder penalmente contra estas, es necesario seguir el procedimiento antes referido, pero en caso de sentencia que determine que ha lugar a proceder, esta solo tendrá efectos de procedencia, y se le comunicará a las legislaturas locales, para que procedan como correspondan.

Una de las prevenciones que en este ordenamiento se establecen es la que consisten que al pronunciarse una declaración o resolución de responsabilidad por delitos oficiales, cometida por los servidores públicos antes enunciados, no cabe conceder al reo la garantía del indulto, y el efecto de la declaración de ha lugar a proceder contra el inculcado, es que será separado de su cargo en tanto esté sujeto al proceso penal y si es absuelto el acusado podrá reasumir sus funciones; asimismo en las demandas del orden civil no habrá inmunidad para ningún servidor público.

Además, cuando el hecho tuviera pena señalada en la Ley, el acusado habrá de quedar a disposición de las autoridades comunes, para ser juzgado y castigado con arreglo a ella, y con ciertas características económicas para el caso de delitos patrimoniales cometidos por servidores públicos, previniéndose que las mismas deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con las necesidades de satisfacer los daños y perjuicios causados por sus conductas ilícitas; pero en todo caso no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

e) ARTICULO 112 CONSTITUCIONAL.

El artículo 112 constitucional establece los casos en que no opera la inmunidad procesal en relación a los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111. Si el servidor público por alguna razón deja de desempeñar su puesto, y, durante este periodo en que no ejerce el cargo, comete un delito, se podrá proceder penalmente en su contra sin que se requiera el procedimiento señalado en el artículo 111 constitucional; esto porque la ley fundamental protege el cargo con inmunidad procesal y no así quien ejercita o desempeña dicho puesto.

Ahora bien, de conformidad con el segundo párrafo del artículo que se estudia si el servidor público empieza o regresa a ejercer las funciones propias de alguno de los cargos a que se refiere el artículo 111 y se pretende iniciar un procedimiento penal entonces, si será indispensable la declaración de procedencia para la Cámara de Diputados, es decir la inmunidad procesal es una prerrogativa parlamentaria del orden público.

f) ARTICULO 113 CONSTITUCIONAL.

Establece que corresponde a las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinar sus obligaciones administrativas de estos, y salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones, empleo, cargo y comisiones, así como ciertas características que deben de satisfacer las sanciones administrativas por los actos u omisiones en que incurran así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

El mismo artículo 113 fija como pena o castigo a los servidores públicos por onfringir una norma de tipo administrativo, además de las que señalan las leyes, suspensión, destitución e inhabilitación del servidor público infractor, así como en sanciones económicas que se cuantificarán de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y por los daños y perjuicios causados por sus actos u omisiones, dichas sanciones económicas, no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados; esto último para estar en armonía con el último párrafo del artículo 111 constitucional.

g) ARTICULO 114 CONSTITUCIONAL.

El artículo 114 constitucional fija los términos para ser exigida la responsabilidad de los servidores públicos que incurran en un ilícito penal o en faltas de índole administrativo, así como las de carácter político; es decir, establece las características de los plazos de la prescripción.

De tal forma que cuando uno de los sujetos que pueden ser antes del juicio político y que se encuentran precisados en el artículo 110 constitucional, cometan en el ejercicio de sus funciones algún acto u omisión que resulten en perjuicio del interés público o del buen despacho, la Cámara de Diputados, podrá iniciar el procedimiento para juicio político con la prímicia que solo podrá iniciarlo durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo u durante un año después, y las sanciones correspondientes se deberán de aplicar en un periodo no mayor de un año contando a partir de iniciado el procedimiento.

En relación a la responsabilidad penal de cualquier servidor público, por delitos cometidos durante su encargo, será -según este ordenamiento- exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en las leyes penales, federales o locales según cualfuera el caso, pero estos plazos nunca podrán ser inferiores a tres años, tiempo en que el Ministerio Público puede ejercitar acción penal en contra del servidor público inculcado.

Asimismo el citado ordenamiento establece el principio de que los plazos de prescripción se pueden interrumpir en tanto el presunto responsable se encuentre protegido por inmunidad procesal en tanto desempeñe un cargo de los que hace referencia el artículo 111 constitucional.

Finalmente previene el artículo 114, encargando a la Ley Reglamentaria los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones que afecten -según artículo 109 fracción III constitucional- la legalidad, honrades, lealtad, parcialidad y eficacia que deben de observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, previniéndose además que en el caso que los actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

D) LA CONTRALORIA.

a) ANTECEDENTES, MOTIVACION Y DESARROLLO DE LA CONTRALORIA EN MEXICO.

Los antecedentes históricos mas remotos de la contraloría los encontramos sin duda alguna en Francia con las -controleur-, que era el nombre que se les daba por la casa real de Borgoña entre 1363 a 1482, a un oficio honorífico y era quien intervenía las cuentas, la razón de los caudales, los gastos que realizaban los administradores, ejercía además otras funciones importantes.

En España recibió esta institución el nombre de Veedurías y era representada por el veedor, figura que tuvo su máximo esplendor durante la baja edad media y la edad moderna, en Castilla y León, el veedor era un nombre dado a los jueces reales que eran enviados por el monarca a los municipios para inspeccionar las actividades de los oficiales encargados de la administración llegando a la Nueva España como veedores de funciones, pero opacados por el juicio de residencia de indias y del que mas adelante nos referiremos.

En el Mexico precolonial, principalmente en los reinos de México, Texcoco y Tacuba que formaban la llamada triple alianza encontramos una institución fiscal semejante en muchos puntos normativos a las funciones de la contraloría actual en México, aunque en forma muy incipiente, era el Cihuacoatl, lugarteniente del señor o rey, y tenía a su cargo la administración de la "Hacienda pública", que a través del llamado Código de la Matrícula Tributaria, el Cihuacoatl llevaba una cuenta exacta de los tributos como por el de los territorios conquistados, mismos que se entregaban al Calpixquí (del nahua calli casa y pixquí guardían) el guardián de la casa, era el funcionario civil nahua que se encargaba de recolectar los tributos en los pueblos dominados y administrar una parte de dichos tributos; formaba un cuerpo bajo el mando de el Huey-calpixquí o Calpixquí mayor; desde luego dicho cuerpo estaba bajo el cuerpo del Cihuacoatl.

En el mundo nahua no era bien visto por su gente y principales que el señor dispusiera a su arbitrio de los caudales del reino, sino a través del Cihuacoatl, quien cuidaba su distribución y buen empleo en los que ya estaba previamente determinado, única y exclusivamente para el bien público, esto demuestra que la administración pública nahua estaba muy avanzada para su tiempo y sobre muchas administraciones del viejo mundo.

El Calpixquí y Huey-calpixquí era sujeto de responsabilidad "oficial" ante el cihuacoatl y respondía por los

malos manejos en la recaudación de los tributos, y por la mala administración que hicieran de estos, eran sancionados con la pena de muerte y prisión en el mejor de los casos, además de que sus bienes eran incautados y pasaban a ser propiedad del rey y su mujer e hijos eran echados de su casa.

El Cihuacoatl en el mundo nahua fué tan importante que el conquistador Hernán Cortes no pudo prescindir de esta institución, así en la cuarta carta de relación del 15 de Octubre de 1524 se lee: "...este Cihuacoatl y a los demás les di señoría de tierra y gente, en que tuviesen aunque no tanto como ellos tenían, ni que pudiesen ofender con ello en algún tiempo..."(23)

El Consejo Real y Supremo de Indias en el México Colonial, es sin duda el antecedente remoto de la contraloría por haber tenido a su cargo el Juicio de Residencia de Indias. Este Consejo de Indias era un organismo supremo de gobierno y de justicia de las indias que en un principio se dirigía desde la metrópoli (España), la totalidad de la vida política, administrativa y judicial de las colonias, adquiriendo total independencia de "los del consejo que entiende en las cosas de las indias" hasta 1524, por lo que en forma autónoma de la metrópoli empezó a funcionar en el territorio de la Nueva España "El Consejo Real y Supremo de las Indias", el 1 de Agosto de 1574, bajo la presidencia de Fray García de Loaysa, la mayoría de los miembros eran juristas y teólogos y solo había un pequeño número de antiguos funcionarios como militares, científicos, hacendarios entre otros.

Las funciones del Consejo Real y Supremo de Indias era del tipo legislativo, administrativo, judicial y militar destacando de estas las funciones administrativas y judiciales, consistente la primera en la defensa del Regio Patronato de la Real Hacienda de los Indios, a cargo de un fiscal que de igual modo participaba en general en todos los asuntos que se veían ante el consejo.

"Las funciones judiciales se refieren al conocimiento del recurso extraordinario de segunda súplica sobre las resoluciones definitivas de las audiencias de indias, apelaciones de las resoluciones de La Casa de Contratación, recursos de fuerza, juicios de residencia y visitas."(24)

(23) HERNAN CORTES, CARTA DE RELACIONES. UNICA EDICION. EDITORIAL PORRUA S.A. MEXICO 1981. PAG. 106.

(24) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. TOMO II, C-CH, EDITORIAL PORRUA S.A. MEXICO 1983 PAG. 234.

Y de estos el de mayor importancia resulta ser el juicio de residencia de indios que fué una medida de control en los territorios del nuevo mundo conquistados por la península ibérica para el correcto funcionamiento de los diversos organismos administrativos y judiciales, he aquí su importancia, evitar el abuso de autoridad, el hurto de los caudales reales por su administrador y la corrupción en general de los funcionarios coloniales, y es por lo anterior que el objeto del juicio de residencia, residir en el lugar del juicio en tanto dure, llevándose a cabo en donde el funcionario había desempeñado su cargo) era averiguar por el juez en forma secreta y de oficio la conducta de un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo, así el juez de la indagatoria tenía que recibir en audiencia pública los agravios sufridos por los particulares e inferidos por el funcionario, el cumplimiento de las leyes que establecieron la residencia fué vigilado por la corona y en su momento por el virrey, llamados edictos de residencia que se hacían en la jurisdicción del funcionario sujeto a juicio de residencia convocando a particulares agravados; los casos mas comunes en los juicios de residencia indiana eran los relativos a la violación de las leyes que prohibían el comercio y toda clase de negociaciones a los funcionarios, el cohecho, baratería, o cosas mal llevadas, abuso de autoridad, el hurto de caudales reales entre otros ilícitos; depurado el procedimiento el juez dictaba sentencia, la cual se resumía declarando si el enjuiciado era culpable o inocente; en el primer caso se hacía efectiva su responsabilidad imponiendo el juez penas que podían ser multas, inhabilitación temporal o perpetua, destierro, traslado, siendo la multa la mas usual, el inculpado tenía derecho al recurso de suplica una vez agotada la segunda instancia.

Fués de tal importancia el juicio de residencia para exigir la responsabilidad en las que hubieran incurrido los altos funcionarios de la colonia que aún posteriormente a la independencia de México de España, se siguió con esta figura jurídica e incluso se reglamentó constitucionalmente, como ya quedó precisado en temas ya estudiados.

Es necesario determinar que en el periodo de 1812 a 1817, no existió propiamente un órgano especializado en la administración pública con autonomía funcional para su correcto control interno, sino que dicho control estuvo a cargo de diversos organismos administrativos en virtud de que el control interno se efectuaba en atención al ordenamiento en la materia que estuviera en vigor y que cumpliera con los fines y propósitos del gobierno o partido en el poder, además este periodo histórico fué estudiado con sus organos de control.

No obstante lo anterior hubo intentos nobles en este devenir histórico para crear una institución con virtudes de autoridad, independencia, celoso atalaya del erario nacional,

líder del orden y sobre todo que persiguiera un fin moral pero no fué sino hasta el 25 de Diciembre de 1917 en que se creó el Departamento de la Contraloría a través de la promulgación de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, reglamentaria del artículo 90 Constitucional, propuesta por el diputado Luis Cabrera.

El citado departamento al contrario de las formas de control administrativo utilizadas con anterioridad a 1917, castigaba lo consumado, pero esto tenía por objeto prevenir oportunamente las faltas y los delitos de los altos funcionarios, la contabilidad de la Nación, contabilidad y glosa de los egresos e ingresos de la administración pública, deuda pública entre otras.

La estructura orgánica del Departamento de la Contraloría:

- El Controlador General de la Nación.
- La Auditoría General.
- Contaduría.
- Auditoría de órdenes de pago.
- Auditoría de inspección.
- Sección revisora de pensiones.
- Auditoría de glosa civil.
- Auditoría de glosa del timbre.
- Auditoría de glosa de aduana.
- Auditoría de glosa militar.
- Auditoría de Guerra y Marina.
- Auditoría de liquidación de cuentas.
- Auditoría de servicios y cuentas especiales y estadística.
- Oficialía mayor.

Además contaba con las siguientes secciones y departamentos:

- Sección de registro de personal con manejo de fondos.

- Archivo General.
- Departamento consultivo y jurídico.
- Comisión reorganizadora.

Cabe agregar que durante la administración de el General Plutarco Elías Calles se le denominó Departamento de la Contraloría de la Federación, hasta que por decreto de 22 de Diciembre de 1932 se suprimió el Departamento de Contraloría de la "Ley de Secretarías de Estado y Departamento", quedando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como único órgano de control de 1933 a 1947, esto por haber asumido las funciones de dicho departamento.

Las facultades reunidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fueron:

- Capacitación de ingresos y formulación de los proyectos de presupuesto de egresos.
- Bienes nacionales y nacionalizados federales.
- Autorización de actos y contratos de los que resulten derecho.
- Obligaciones para el gobierno federal.
- Contabilidad general de la Federación
- Glosa preventiva de ingresos y egresos federales.
- Medidas administrativas sobre las responsabilidades en contra y a favor de la Federación.
- Relaciones con la contaduría mayor de hacienda.
- Crédito público y deuda pública.
- Pensiones civiles y autorización y revisión de pensiones militares.

Pero este monopolio de funciones atribuidos a la Secretaría de Hacienda le fueron privados parcialmente el 7 de Diciembre de 1946 al aprobarse por ambas Cámaras la iniciativa de ley del entonces Presidente de la República Licenciado Miguel Alemán Valdes, sobre la propuesta de una nueva ley de Secretarías

y Departamentos de Estado, lo cual dió origen a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; esta Secretaría operó hasta 1958, en virtud de que por reformas a la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de Diciembre de 1958, transformaba a la Secretaría de Bienes Nacionales en la de Patrimonio Nacional y creaba la Secretaría de la Presidencia, lo que generó que las funciones que tenía en un principio el Departamento de la Contraloría estuvieran en ese periodo en tres Secretarías: Hacienda, Patrimonio y la Presidencia, mismas que tuvieron el control interno en México. Es importante mencionar que el 29 de Diciembre de 1976, fué abrogada la ley de Secretarías y Departamento de Estado de 23 de Diciembre de 1958, por la promulgación de la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", que entró en vigor el día 1 de Enero de 1977, siendo Presidente de la República el Licenciado José López Portillo, con lo cual se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto fusionándose en esta las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia entre otras que en un principio correspondían al Departamento de la Contraloría.

Siendo Presidente de la República el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado y en atención a la filosofía política imperante en ese momento histórico de la llamada "Renovación Moral de la Sociedad" y por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de Diciembre de 1982, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de 1983 y que tenía como finalidad entre otras cosas y siguiendo a la política de renovación, el orden y control disciplinario en lo relativo a las responsabilidades de los funcionarios públicos según se lee en el artículo 32 bis de la citada ley.

"Artículo 32 bis.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- ...

II.- ...

III.- ...

IV.- ...

V.- ...

VI.- ...

VII.- ...

VIII.- ...

IX.- ...

X.- ...

XI.- ...

XII.- ...

XIII.- ...

XIV.- ...

XV.- ...

XVI.- ...

XVII.- Conocer e investigar los actos o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan el los términos que las leyes señalen y en su caso hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándole para tal efecto la colaboración que le fuera requerida.

XVIII.- Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir la responsabilidad administrativa de su personal aplicándole las sanciones y hacer al efecto las denuncias a que hubiera lugar.

XIX.- ... "(25)

Para cuyo efecto se le otorgaron las mas amplias facultades en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que serán ampliamente estudiadas en el capítulo siguientes; es de comentarse que en la administración del Licenciado Carlos Salinas de Gortari este rubro de responsabilidades ha tenido una lucha constante contra la impunidad, por lo que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ha sido apoyada en forma incondicional por el Ejecutivo Federal para mantener una lucha constante contra la impunidad y la estricta observancia de la ley.

Carlos Salinas de Gortari, afirma: "...Estoy comprometido a luchar contra la impunidad."(26)

Lo anterior da origen del mismo modo a las recientes reformas y adiciones hechas a la Ley de responsabilidades, al Código Penal Federal en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos y desde luego a las atribuciones mas amplias dadas a la Contraloría General de la Federación, como institución independiente a las demás Secretarías subordinadas unitamente al Ejecutivo Federal.

CAPITULO SEGUNDO.- PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A) PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION.

- a) EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.
- b) INICIO DEL PROCEDIMIENTO CONFORME AL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
- c) GARANTIA DE AUDIENCIA.
- d) SUSPENSION DEL SERVIDOR PUBLICO PRESUNTO RESPONSABLE.
- e) TIPO DE PRUEBAS.
- f) LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE ACUERDO AL ARTICULO 53 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
- g) LA INHABILITACION Y DESTITUCION DEL SERVIDOR PUBLICO CONFORME AL CODIGO PENAL.
- h) FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LAS RESOLUCIONES DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.
- i) EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES.

II.- CAPITULO SEGUNDO.- PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A) PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION.

a) EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.

"Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, 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.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trate.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."(27)

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor está formado de cuatro elementos diferentes que en esencia son:

- I.- La prohibición de la irretroactividad de la ley.
(párrafo primero)*
- II.- El derecho o garantía de audiencia.
(párrafo segundo)*
- III.- La exacta aplicación de la ley en materia judicial penal.
(párrafo tercero)*

(27) ARTICULO 14 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IV.- La estricta aplicación de la ley a las resoluciones civiles -lato sensu- administrativas y laborales -estricto sensu- (párrafo cuarto)

La primera disposición de este artículo que establece la irretroactividad de la ley, ha sido motivo de innumerables discusiones tanto en la doctrina que ha elaborado numerosas teorías, como tesis jurisprudenciales sobre el tema, sin lograr un criterio preciso por lo que en términos muy amplios se puede afirmar que las leyes únicamente rigen durante su periodo de vigencia y, por lo tanto solamente pueden regular los hechos que se produzcan entre la fecha de su entrada en vigor y la de su abrogación o derogación, conclusión del jurista Francisco M. Cornejo Certucha, disposición que ya se consignaba en las *Novellae*, en la siguiente sentencia latina: "absurdum esset, id quod recte factum est, ab eoquo nondum erat postea subverti" (sería absurdo que situaciones jurídicas válidamente creadas, pudiesen ser anuladas por normas que se dictasen posteriormente).

La segunda disposición a que se refiere el artículo 14 da forma a la garantía de audiencia, garantía que por si misma contiene 4 principios fundamentales de seguridad jurídica:

- I.- La privación de derechos solo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso, tutelándose la de conservación del bien, sin perjuicio de su calificación jurídica.
- II.- Los juicios se substanciarán ante los tribunales previamente establecidos. Esto es, que en su sentido mas amplio debe entenderse que no solo abarca a los órganos del Poder Judicial, sino también aquellos que tengan la potestad de resolver controversias, como es el caso de algunas autoridades administrativas.
- III.- Con las formalidades esenciales del procedimiento, es decir, es la exigencia de que todo procedimiento judicial o administrativo sea regulado de acuerdo con las leyes aplicables al caso concreto.
- IV.- Las resoluciones se dictarán conforme a las leyes existentes con anterioridad al hecho que diera lugar al juicio o procedimiento administrativo. Esto no es mas que una forma a la prohibición de la irretroactividad de la ley.

La tercera y cuarta disposición del artículo constitucional en estudio se refiere al llamado control de legalidad en virtud a que se refiere a los requisitos de fondo de las resoluciones judiciales, tanto en materia penal, como en los procesos civiles, administrativos y laborales.

b) INICIO DEL PROCEDIMIENTO CONFORME AL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En los siguientes temas del presente capítulo se tratará de enmarcar dentro del ámbito constitucional el procedimiento que el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala para exigir la responsabilidad de los servidores públicos, pero no se pretende justificar la inconstitucionalidad del citado precepto por ser violatorio a las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la Contraloría General de la Federación y las internas invaden atribuciones judiciales exclusivas del Poder Judicial, por lo que es necesario delimitar los ámbitos de competencia de las contralorías dependientes del ejecutivo, y ordenarlas dentro de un marco constitucional, así como la ley citada primordialmente en lo relativo a las sanciones administrativas que impone.

El artículo 49 de la ley señala que las dependencias y entidades de la Administración Pública se establezcan unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar queja o denuncia por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente, con la salvedad que las denuncias anónimas no producen ningún efecto.

"Una vez que se ha presentado una queja o denuncia en la cual existen elementos viables para configurar la responsabilidad de los servidores públicos, o de oficio, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación iniciará un procedimiento de investigación para verificar lo señalado en la denuncia o aquellas situaciones que puedan resultar como irregulares administrativas sancionadas por la ley."(28)

"Para el efecto anterior, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, cuenta con una dirección de área denominada Dirección de Verificación misma que dentro de sus facultades tiene la de investigar y verificar cualquier irregularidad administrativa de los servidores públicos, una vez que se ha hecho la investigación, y existen suficientes elementos con los que se presume la posible responsabilidad de los servidores públicos, se deberá turnar a otra dirección de área de la misma Dirección General para que se inicie el procedimiento administrativo de responsabilidades."(29)

(28) AGUSTIN HERRERA PEREZ, LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, ED. CORREA S.A. MEXICO 1992, PAG. 170

(29) AGUSTIN HERRERA PEREZ, OBRA CITADA. PAG. 170

Corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación imponer las sanciones administrativas a que se refiere el capítulo II del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, previo procedimiento que prevé el artículo 64 de la citada ley.

Debiendo iniciar el procedimiento de investigación con citación del presunto responsable a una audiencia, haciéndosele saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y de alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor ya que si no se le dá a conocer estos detalles y sobre todo los hechos constitutivos de la responsabilidad en el citatorio existiría violación procesal, así lo ha determinado la Cuarta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación en el siguiente criterio jurisprudencial:

"4313.- PLIEGO DE RESPONSABILIDADES.

SRIV-6

SERVIDORES PUBLICOS.- EXISTE VIOLACION PROCESAL SI AL CITARSELES A LA AUDIENCIA NO SE LES DA A CONOCER DETALLADAMENTE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD.- EN ACATAMIENTO AL ARTICULO 64 DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, LA DEMANDA AL CITAR AL SERVIDOR PUBLICO A LA AUDIENCIA A QUE SE REFIERE TAL PRECEPTO, DEBE DARLE A CONOCER DETALLADAMENTE LOS HECHOS QUE IMPLICAN TODA Y CADA UNA LAS RESPONSABILIDADES QUE MOTIVAN SU SANCION A FIN DE QUE ESTE EN POSIBILIDAD DE Oponer EN LA PROPIA AUDIENCIA LAS DEFENSAS QUE ESTIME CONDUCTENTES, SI EN EL JUICIO FISCALLA DEMANDADA NO DEMUESTRA TAL EXTREMO, DEBE TENERSE POR CONFIGURADA LA VIOLACION PROCESAL PREVISTA POR LA FRACCION III DEL ARTICULO 238 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DEL FONDO DE LA CUESTION PLANTEADA Y DECLARAR LA NULIDAD DE LA RESOLUCION IMPUGNADA PARA EL EFECTO DE QUE LA DEMANDADA EMITA UNA CONFORME A DERECHO EN LA QUE PREVIAMENTE HAYA PURGADO EL VICIO EN QUE INCURRIO."

JUICIO NUMERO 9064/87 y 5071/87 ACUM.- SENTENCIA DE 16 DE MAYO DE 1988, POR UNANIMIDAD DE VOTOS. MAGISTRADA INSTRUCTORA; MARGARITA AGUIRRE DE ARRIAGA. SECRETARIO; LIC. FELIX M. GARZA GARZA. RTFF (REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 20, EPOCA, AÑO I, No. 6, JUNIO 1988, PAG. 47.

La citación hecha al servidor público presunto responsable obedece a la garantía de legalidad que consagra, el artículo 16 de la Constitución General de la República, es decir, que esté basado en norma legal, esto por principio de seguridad jurídica, sirviendo como base la primera parte del citado precepto que en forma expresa ordena: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Por lo que el requisito de fundamentación y motivación, es extensivo a las autoridades de cualquier categoría, en este caso a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación e Internas, y dicho llamamiento debe de estar apegado a la garantía de legalidad, de tal modo que la citación no sea un acto arbitrario, sino basado en precepto legal en caso contrario sería violatorio de garantías.

Además el derecho que tiene de ser citado el presunto responsable nace de la obligación que tiene la autoridad para sujetar al procedimiento al inculpado, pero la misma no debe de ser en forma violenta, sino a través de la esfera de la seguridad jurídica que consagra el texto del artículo 17 constitucional que establece que "...Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar sus derechos." es obvio que el poder público se encuentra sujeto a esta disposición.

Esto además porque tanto la autoridad judicial o administrativa como es el caso, no puede privar bajo ningún concepto a los gobernados de sus garantías, ni mucho menos ejercer justicia por propia mano -venganza privada o ley del talión-, es por lo anterior que la autoridad para actuar en un ámbito de legalidad debe ajustar sus actos al ordenamiento supremo, siguiendo en todo momento las diversas obligaciones y prohibiciones que de la constitución emana y sobre todo llenar el procedimiento los requisitos que exige la ley fundamental. De la formulación anterior se desprende que la pretensiones y los actos de la autoridad sean conforme a derecho, es decir en un orden jurídico; que fundamente y motive el acto de molestia, debiendo demostrar la autoridad en este caso la contraloría la legalidad del acto que va a ejercitar, por lo que el llamamiento que hace la citada dependencia al presunto responsable por medio del citatorio se encuentra plenamente justificado, sustentado en bases constitucionales.

Es importante precisar que una vez realizada la investigación correspondiente y no apareciendo elementos suficientes para presumir la responsabilidad administrativa del o

de los servidores públicos inculcados podrá la contraloría determinar que se archive la queja o denuncia formulada contra estos.

c). - GARANTIA DE AUDIENCIA.

Primeramente se definirá la audiencia, en su sentido gramatical es el acto o la acción de oír a o a las personas. Para la Real Academia de la Lengua Española es el "acto de oír los soberanos u otras autoridades a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa."(30)

"En el derecho colonial se llama audiencia: a)Al tribunal superior de una o más provincias; b)El lugar destinado para dar audiencia y administrar justicia; c)Cada una de las secciones del tribunal superior susodicho; d)El territorio al cual se extiende la jurisdicción de las audiencias o tribunal; e)"Los ministros nombrados por un juez superior para la averiguación de alguna cosa".(31)

Ignacio Burgoa, establece que es "la garantía de audiencia una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos de poder público que tienden a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses, está consignada en el segundo párrafo de nuestro artículo 14 constitucional."(32)

Dice Alcalá Zamora en sus notas al Sistema de Carnelluti: "La palabra audiencia, que nuestra legislación procesal tiene diferentes significados aunque todos ligados con la acción de oír (de manera más o menos próxima, directa o figurada); "audiencia" designa, en efecto, dos peñaños de la organización judicial española en el edificio en que tales tribunales radican, la especie de proceso monitorio disciplinario de los artículos 451 a 456 de la ley procesal (incidente de audiencia en justicia); el recurso de rescisión a favor del demandado rebelde, la actuación procesal acompañada de publicidad; la sesión de un tribunal; la bilateralidad de la intervención de las partes mientras que otras veces se extiende a la recepción de las pruebas, ya solo, ya acompañada de la primera...". (Sistema de Carnelluti, III, pag. 61). En general, significa el acto en que el juez o tribunal oye a las partes o recibe pruebas."(33)

(30) DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO SALVAT; TOMO 2-ARI-BAL ED. SALVAT EDITORES S. A. BARCELONA ESPAÑA, 1965, PAG. 362.

(31) DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, EDUARDO PALLARES. VIGÉSIMA EDICION, ED. PORRUA S. A. MEXICO 1994, PAG 108.

(32) IGNACIO BURGOA, LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, VIGÉSIMA EDICION, EDITORIAL PORRUA S. A., MEXICO 1986, PAG. 518.

(33) DICCINARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, OBRA CITADA. PAG. 108

El maestro Sergio Franco de la Garza señala que: "la garantía de audiencia, que establece el Art. 14 constitucional significa que en las leyes tributarias debe establecerse un procedimiento en el que se oiga al afectado y las autoridades administrativas deben ajustarse a tal procedimiento."(34)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia fiscal en sus copilaciones de 1917 a 1975 en su Segunda Sala ha definido a la garantía de audiencia en la siguiente tesis de jurisprudencia:

"AUDIENCIA. GARANTIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.- DENTRO DE NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL NO BASTA QUE UNA AUTORIDAD TENGA ATRIBUCIONES PARA DETERMINAR ALGUNA DETERMINACION, PARA QUE ESTE SE CONSIDERE LEGAL HE IMPERIOSAMENTE OBEDECIDO; MAXIME CUANDO TAL DETERMINACION ES REVOCATORIA DE OTRA ANTERIOR OTORGADA EN FAVOR DE ALGUN INDIVIDUO. LOS ARTICULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA IMPONEN A TODAS LAS AUTORIDADES DEL PAIS LA OBLIGACION DE OIR EN DEFENSA A LOS POSEIBLES AFECTADOS CON TALES DETERMINACIONES, ASI COMO LA QUE DE ESTAS, AL PRONUNCIARSE, SE ENCUENTREN DEBIDAMENTE FUNDADAS Y MOTIVADAS."
SEGUNDA SALA. PAGS. 564, 565.

Considero apropiada la definición del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, ya que en ella se localizan en forma básica los elementos fundamentales que constituyen la garantía de audiencia, mismas que son:

- I.- Principio de defensa.
- II.- General para todo gobernado.
- III.- Oponible al poder público.
- IV.- Derecho de seguridad jurídica.
- V.- Como garantía de legalidad.

(34). SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. DECIMA QUINTA EDICION. ED. PORRUA S. A., MEXICO 1968, PAG. 680.

En la Constitución de Política de 1957, incluyó la garantía de audiencia como una garantía de legalidad de aplicación exacta en materia judicial y así en su artículo 14 se puede leer: "Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicado al el, por el tribunal que previamente haya establecido la ley.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se encuentra consagrada la garantía de audiencia por el artículo 14 en su párrafo segundo que ordena:

"Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades 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."(35)

Lo que impone a toda autoridad de la Unión la obligación de oír en defensa a los posibles afectados con tales determinaciones, así como la de que éstas, al pronunciarse, se encuentren debidamente fundadas y motivadas en los términos de los artículos 14 y 15 de la Constitución General de la República.

Este derecho o garantía de audiencia, es sumamente complejo tanto por lo que se refiere a los derechos tutelados como por los diversos elementos que integran la citada garantía pero que en síntesis es una garantía de seguridad jurídica que impone a la autoridad la obligación de ajustar sus actos a la legalidad conforme a la exigencia implícita en la misma garantía de audiencia y que la propia ley da a todo sujeto susceptible de ser objeto de los actos de autoridad.

Todo servidor público sujeto a responsabilidad administrativa tendrá la garantía de audiencia que el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, le otorga tendiente a crear una verdadera posibilidad de defensa para el presunto responsable, previniéndose en el citado precepto que como medio de defensa serán:

I.- Audiencia previa a la aplicación de la sanción administrativa.

II.- Se le hará saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, para que pueda contestar al cargo.

III.- El derecho a ofrecer pruebas y de alegar en la audiencia previamente señalada todo lo que a su derecho convenga.

IV.- El ser oído en defensa por sí, o por medio de un defensor.

El primero de estos derechos específicos corresponden al principio norteamericano enumerado en su enmienda número 14 de la Constitución de los Estados Unidos de América que dice en su parte relativa: "...tampoco podrá estado alguno privar a cualquier persona de la vida, de la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni negar a cualquier persona que se encuentre dentro de sus límites jurisdiccionales la protección de las leyes, igual para todos." (36), Criterio recogido por el constituyente del 17 y consagrado de igual modo en el artículo 14 y 16 de la actual Constitución Mexicana, misma que impone a las autoridades llamadas Judicial, Administrativa o de cualquier otro tipo la obligación frente a todo gobernado de evaluar todos sus actos conforme a las exigencias explícitas en el derecho de audiencia.

El segundo relativo a la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan al servidor público, es decir, se le debe hacer saber la naturaleza y causa de la acusación, desde luego el nombre de su acusador, a fin de que conozca bien el hecho ilícito que se le imputa y pueda contestar la acusación y defenderse de la misma, la publicidad de los ilícitos imputados tiene por objeto evitar la práctica indebida de irregularidades en el procedimiento, en este sentido es importante mencionar la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación que en este sentido establece:

T.F.F.

4313.- PLIEGO DE RESPONSABILIDADES.
PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES
PUBLICOS.- GARANTIA DE AUDIENCIA.- DE
CONFORMIDAD EN LO PREVISTO EN EL ARTICULO 64
FRACCION I. DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

(36) CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, EDITADA POR LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO, SEGUNDA EDICION, MEXICO 1901, ED. TALLERES GRAFICOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, PAG. 525

CUANDO SE INSTRUYA PROCEDIMIENTO A UN FUNCIONARIO, SE LE DEBERA CITAR A UNA AUDIENCIA, HACIENDOLE SABER LA RESPONSABILIDAD U RESPONSABILIDADES QUE CONCRETAMENTE SE LE IMPUTE, SIN QUE EN FORMA GENERICA PUEDA INFORMARSELE QUE EL PROCEDIMIENTO QUE SIGUE POR DIVERSAS IRREGULARIDADES QUE HA COMETIDO, YA QUE AL NO PRECISARLE CUALES SON ESAS, SE LE DEJARIA EN UN NOTORIO ESTADO DE INDEFENSION QUE IMPEDIRA SU LEGITIMA DEFENSA."

REVISION NUMERO 267/85 . RESUELTA EN SESION DEL 23 DE JUNIO DE 1988, POR MAYORIA DE 7 VOTOS Y 2 EN CONTRA. MAGISTRADO PONENTE: JOSE ANTONIO QUINTERO BECERRA. SECRETARIO: LIC. MARIO BERNAL LADRON DE GUEVARA. REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. TERCERA EPOCA. AÑO I, NUMERO 6, JUNIO 1988, TESIS 43.

El tercero relativo al derecho a ofrecer pruebas, no especificando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el tipo de prueba admisibles, por tal motivo deberá entenderse que las pruebas deberán ajustarse a los principios generales en materia probatoria, es decir, que sea idonea, posible, jurídica y moralmente procedente como lo afirma el maestro Eduardo Andrade Sanchez.

El cuarto especifica el derecho del presunto responsable a ser oído en defensa por sí o por medio de un defensor, es decir, es la exposición del ejercicio de la garantía de audiencia, a fin de que el presunto responsable, sea escuchado respecto de lo que tenga que decir en su defensa, ya lo haga, por sí, por medio de un defensor, o persona de su confianza, la ley en estudio no determina si el defensor deberá de ser licenciado en derecho; pero sí garantiza a todas luces su defensa permitiéndole que lo haga el mismo o nombre un defensor.

Con estas disposiciones se pretende eliminar toda práctica que evite la debida defensa del inculpaado de los ilícitos que se le atribuyen. Además a la citada audiencia también asistirá un funcionario de la dependencia a la cual pertenezca el servidor público inculpaado, entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor ha cinco ni mayor de quince días hábiles.

Esto obedece a que el concepto de justicia es extensivo a todo gobernado previendo el ordenamiento en estudio, la mediación que debe de existir entre la citación y la audiencia dándole a la

Contraloría General o Interna la obligación de crear y organizar el procedimiento administrativo para hacer efectiva la sanción, pero ésta deberá de resolverse de manera rápida, ya que debe de sustanciar y resolver el procedimiento dentro de los plazos y términos legales en virtud del contenido del artículo 17 constitucional que en su parte conducente expresa lo que también es extensivo a las autoridades administrativas como es el caso concreto en estudio "...Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley;...". (37)

d) SUSPENSION DEL SERVIDOR PUBLICO PRESUNTO RESPONSABLE.

De conformidad en lo previsto en el artículo 64 fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece que cuando se instruya procedimiento a un funcionario por responsabilidad administrativa cita el precepto que en cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio la contraloría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables en sus cargos, empleo o comisión, si a su juicio o criterio así conviene para la continuación de la Investigación, con la salvedad que dicha suspensión temporal no prejuzgará sobre la responsabilidad que se le impute al servidor público, y por lo tanto en la determinación que se haga para la suspensión de este, se hará constar expresamente esta salvedad.

Considero que este precepto es completamente inconstitucional, violatorio de Garantías Individuales consagradas en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución General de la República, en virtud que al tener la contraloría de suspender temporalmente al o a los presuntos responsables aún previa o posteriormente al citatorio, les coarta la garantía de audiencia que tiene legitimado todo gobernado en virtud que se le priva de un derecho al suspenderle de su cargo, empleo o comisión sin que se le haya seguido un "juicio" en sentido -lato sensu- en donde se le haya oído y vencido a través de una resolución firme, definitiva e irrevocable, por lo que genera violación directa a los derechos fundamentales por parte de la autoridad y sobre todo porque no se han cumplido las formalidades esenciales del procedimiento, y aún mas, al suspenderlo antes del citatorio que lo sujeta al procedimiento administrativo en estudio, deja en un verdadero estado de indefensión al servidor público todavía presunto responsable, dado que no cumple con la garantía de legalidad que consagra el artículo 16 constitucional, toda vez que no es a través de un mandato u orden escrita y con lo que se afecta su esfera jurídica al no estar basada en la propia constitución, esta suspensión es una arbitrariedad de la autoridad por no estar debidamente fundada y motivada, en este caso no en la ley sino en la Constitución, por lo cual la suspensión temporal hecha al servidor público presunto responsable es a todas luces inconstitucional y para lo cual opayo el anterior razonamiento en el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia plasmada en la siguiente tesis de Jurisprudencia:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION- EL REQUISITO DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION EXIGIDO POR EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL, AL TENER EL RANGO DE UNA GARANTIA INDIVIDUAL IMPLICA PARA LAS AUTORIDADES DE CUALQUIER CATEGORIA QUE ESTAS SEAN, LA OBLIGACION DE ACTUAR SIEMPRE CON

**APEGO A LAS LEYES Y A LA PROPIA CONSTITUCION.
DE MANERA QUE SUS ACTOS NO APAREZCAN EMITIDOS
ARBITRARIAMENTE".**

**TEJIS INSERTA EN EL TOMO 13 DEL SEMANARIO
JUDICIAL DE LA FEDERACION, QUINTA EPOCA, P.
514; BOLETIN DE INFORMACION JUDICIAL P. 474,
SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION.**

Es decir el acto de molestia en este caso la suspensión tantas veces aludida al no estar basada en la disposición normativa suprema y no cumplir con el principio de legalidad debe concluirse que esta es inconstitucional, además en un sentido estricto la contraloría esta haciendo justicia por sí misma, ejercitando violencia al suspender al servidor público para reclamar un posible derecho.

La suspensión temporal referida anteriormente suspenderá los efectos del acto (nombramiento), que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y que registra desde el momento en que sea notificado por cualquier medio, según señala el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 64 en estudio.

Este precepto consideró que va en contra de los principios generales del derecho, independientemente de la inconstitucionalidad de la suspensión temporal del servidor público, en virtud de que las resoluciones cualesquiera que sean deben surtir sus efectos a partir de que sean legalmente notificados y no como lo establece la citada Ley que le surtirá la notificación cualquier medio pudiendo ser la notificación por teléfono, telex, fax, verbal, carta, etc. en consecuencia dicho precepto no permite al particular ejercer el derecho de audiencia que concede la constitución y que debe ser anterior al acto de privación.

El párrafo tercero de la fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que si el servidor público suspendido temporalmente no resultara responsable de la falta que se le imputa, deberá de ser restituido en el goce de sus derechos debiendosele cubrir además las percepciones que debió haber percibido durante el tiempo que se le haya suspendido, razonamiento que considero lógico, pero que no tendría motivo de ser si el precepto en estudio estuviera sujeto a los principios de seguridad jurídica y de legalidad que concede la carta magna.

Finalmente el precepto que se estudia ordena que la suspensión temporal deberá ser autorizada por el Presidente de la Republica si el nombramiento del servidor publico depende del

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Poder Ejecutivo; y autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la comisión permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación en los términos de la Constitución

e) TIPO DE PRUEBAS.

En la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se garantiza el derecho a ofrecer pruebas debiéndose entender que las mismas deberán ajustarse a los principios generales en materia probatoria sin mas limitación que las pruebas estén reconocidas por la Ley y tengan relación inmediata con los hechos en investigación, es decir que sean idóneas, posibles y moralmente procedentes.

En este punto podemos afirmar que las pruebas deberán ser todos los actos encaminados a fundar el criterio de la autoridad "enjuiciante" a través de razonamientos, argumentos, instrumentos con que se pretenda demostrar la verdad o falsedad de una cosa o del hecho imputable al servidor público.

En el procedimiento administrativo que nos ocupa, se pueden ofrecer toda clase de pruebas, en virtud que la ley en estudio no establece ninguna limitación, debiéndose ajustar el procedimiento así como la apreciación de la prueba al Código Federal de Procedimientos Penales -art. 45-, que deberá de aplicarse supletoriamente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre y cuando no esté prevista en esta Ley; por lo tanto para que sean admisibles los medios de prueba, deben estos de cumplir con los siguientes requisitos de procedibilidad:

- No sean contrarios a derecho.
- Tengan relación con la materia del procedimiento.
- Sean idóneas para esclarecer hechos controvertidos.
- Deberan de estar ajustadas a los requisitos o procedimientos legalmente establecidos.
- Ajustadas a las circunstancias necesarias para su desahogo.
- Cumplir con las formalidades enunciadas anteriormente.

Si bien es cierto que la ley no establece ninguna limitación para el ofrecimiento de pruebas, y se pueden ofrecer todas las que las partes consideren necesarias y que a su derecho conuengan, siempre y cuando no vayan en contra de la moral, las buenas costumbres o el derecho, también es verdad como ya quedó precisado anteriormente que para la apreciación de la pruebas, se

observaran las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, en tal virtud se deberán tener como medios de prueba las que regula dicho ordenamiento y que a continuación se mencionan:

- I. LA CONFESION.
- II. LA INSPECCION.
- III. LA PRUEBA PERICIAL.
- IV. LA PRUEBA TESTIMONIAL.
- V. LA CONFRONTACION.
- VI. EL CAREO
- VII. LA PRUEBA DOCUMENTAL.
- VIII. LA PRUEBA PRESUNCIONAL.

La valorización de la prueba en atención al ordenamiento Procesal invocado como supletorio para el tema en estudio se ha inclinado por el sistema mixto de valorización que combina la prueba pasada con la libre apreciación, aunque regularmente con un cierto predominio de la primera, según afirma el maestro José Oualle Favela. En este orden de ideas es importante enunciar el criterio de los tribunales federales plasmado en la siguiente jurisprudencia que establece:

"PRUEBAS. APRECIACION DE LAS. EL ESTUDIO DE LAS PRUEBAS NO DEBE DE SER AISLADO. CONSIDERANDOLAS INDIVIDUALMENTE. SINO QUE DEBEN COORDINARSE UNA DE OTRA. HASTA LLEGAR A ESTABLECER EN EL JUZGADOR LA CONVICCION DE LA VERDAD DE LOS PUNTOS A DEBATE."

SEXTA EOPCA, SEGUNDA PARTE, VOL. VII, PAG. 76
A. D. 712/57. RAFAEL MENDOZA GONZALES. 5 VOTOS

**f) LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE ACUERDO AL
ARTICULO 53 DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

La fracción II del artículo 64 de la Ley en estudio según reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 21 de Julio de 1992, establece que una vez desahogadas las pruebas, en el caso que las hubiere, deberá la Contraloría dictar dentro de los treinta días hábiles siguientes la resolución correspondiente, ya sea que se le absuelva, es decir, se declare la inexistencia de la responsabilidad o se le condene imponiéndole al infractor las sanciones administrativas correspondientes, debiendo de notificar dentro de las 72 horas a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico debiéndose entender por este último el servidor público de más alto rango de la dependencia o entidad correspondiente.

Si el servidor público es condenado por faltas administrativas deberá imponersele las sanciones a que se refiere el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a saber:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución de puesto;
- V. Sanción económica; e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio Público.

Sanciones que deberan de estar debidamente motivadas en los razonamientos que tuvo la autoridad para concluir la responsabilidad del servidor público mediante prueba fehaciente y no mediante simples indicios como atinadamente lo ha sostenido la tercera Sala Regional Metropolitana en el criterio Jurisprudencial siguiente:

**"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
PARA MOTIVAR LAS SANCIONES, NO BASTA LA
SIMPLE DENUNCIA DE HECHOS, SINO QUE ES
NECESARIO COMPROBARLOS. CUANDO EN UNA
DETERMINADA RESOLUCION SE SEÑALA QUE "ANTE
SIMPLES INDICIOS DE CONDUCTA INDEBIDA DE SUS
EMPLEADOS, LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA TIENE
LA LIBERTAD DE APLICAR LAS MEDIDAS QUE ESTIME
PERTINENTES", Y CON APOYO EN TAL ESTIMACION
IMPONE COMO CASTIGO LA SUSPENSION O
DESTITUCION DEL CARGO DEL EMPLEADO O
FUNCIONARIO PUBLICO, ES EVIDENTE QUE DICHA
RESOLUCION NO SE ENCUENTRA DEBIDAMENTE**

FUNDADA NI MOTIVADA. PUES LA CITADA AUTORIDAD ESTA INFIRIENDO O COLIGIENDO DE UN HECHO NO COMPROBADO OTRO CONSIDERADO POR ELLA COMO CIERTO; POR LO QUE, EN ESTE CONTEXTO, SU PRONUNCIAMIENTO NO TIENE APOYO O BASE LEGAL. PUES EL MEDIO IDONEO PARA LLEGAR A ESA CONCLUSION SERIA EL QUE ESE HECHO ESTUVERA DEBIDAMENTE COMPROBADO A TRAVES DE PRUEBA FEHACIENTE."

JUICIO NUMERO 11922/88. SENTENCIA DE 14 DE ABRIL DE 1989, POR UNANIMIDAD DE VOTOS. MAGISTRADA INSTRUCTORA: SILVIA EUGENIA DIAZ VEGA. SECRETARIO: MIGUEL VALENCIA CHAVEZ. REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. TERCERA EPOCA. AÑO II. NUMERO 20, AGOSTO 1989. PAG. 51.

Por lo que la resolución que impone la sanción deberá de ser de acuerdo a las constancias y a los elementos de prueba apartados por las partes, así como de los resultados que arrojen las diligencias practicadas y para el efecto la misma ley ha fijado los principios que han de seguirse para la aplicación o imposición de las sanciones administrativas, como se describe a continuación:

a) Inhabilitación.

Para el caso de que se inhabilite a un servidor público como consecuencia de un acto u omisión que implique un lucro o cause daños y perjuicios, se le deberá inhabilitar de uno hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de 10 a 20 años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos, inhabilitación que invariablemente será aplicada por resolución judicial, que corresponda según la ley aplicable y de la cual nos referiremos completamente en temas posteriores.

Ahora bien, al adicionarse el artículo 53 de la Ley, con los párrafos tercero y cuarto por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de Julio de 1992 considero que estas adiciones son a todas luces inconstitucionales, violatorias de garantías, primordialmente las consagradas en los artículos 1, 4, 5, 16 y 17 de la Constitución, dado que se prohíbe entre otras cosas, las penas trascendentales, esto es, aquellas que van más allá de la sanción que establecen las leyes para quienes hayan cometido la falta; dichas reformas se transcriben textualmente sin entrar al estudio de las mismas dado que nos desviaríamos del tema que nos ocupa.

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

"La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, quedando sin efecto el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado."

b) Sanciones Económicas.

Por lo que hace a la imposición de las sanciones económicas según reza el artículo 55 de la Ley, deberá tomarse en cuenta los beneficios obtenidos y los daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley, debiéndose aplicar dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados. Las sanciones económicas se pagarán una vez determinadas, en cantidad líquida (limpio-neto), en su equivalente a salarios mínimos vigente el día de su pago.

Es decir, una vez determinada la sanción económica esta deberá de fijarse, no en cantidad determinada, sino en porcentaje al salario mínimo, el cual deberá de calcularse al momento de su pago conforme al salario que rija al momento en el Distrito Federal.

Para el pago de las sanciones económicas se deberá seguir el siguiente procedimiento:

I. Las sanciones económicas impuestas se dividirán entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal el día de pago de la sanción.

Dichas sanciones económicas deberán ser aplicadas por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cuando sea superior a esta cantidad. Para los efectos de la ley en comento se entenderá por salario mínimo mensual el equivalente a 30 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

d) Apercibimiento, amonestación, suspensión.

Para la aplicación del apercibimiento, amonestación y suspensión del empleo, cargo o comisión por un término no menor de tres días ni mayor de tres meses, será aplicado por el superior jerárquico, y solo en el caso que no lo haga le corresponderá ejecutarlo a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

e) Destitución.

De conformidad con el artículo 56 fracción II de la Ley que se estudia establece que la destitución se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza jurídica de la relación y en los términos de las leyes respectivas, refiriéndose por leyes respectivas las que rijan la relación laboral entre el servidor público y la dependencia o entidad de la administración pública a la que pertenece, que en el caso será la Ley Federal del Trabajo o la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, según le corresponda al trabajador que en todo caso será de base, dejando al trabajador de confianza en un verdadero estado de indefensión como se comprobará al estudiar la ejecución de las resoluciones.

Le otorga la ley al superior jerárquico de la dependencia o de la entidad de la administración pública de que se trate primeramente el derecho u obligación de demandar la inhabilitación o destitución del servidor público ante los tribunales jurisdiccionales correspondientes y de no hacerlo corresponderá a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación hacerlo debiendo desahogar el procedimiento respectivo y exhibir las constancias al superior jerárquico.

g) LA INHABILITACION Y DESTITUCION DEL SERVIDOR PUBLICO CONFORME AL CODIGO PENAL.

Por los decretos de reforma y adiciones al Título Cuarto que comprenden de los artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 28 de Diciembre de 1982, se reformó en su totalidad el Título Décimo del Código Penal por decreto del 30 de Diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de Enero de 1983, en vigor al día siguiente de su publicación.

Con la reforma y adición sufrida en el Título Décimo del Código Penal, se ha pretendido modernizar y actualizar la legislación punitiva acorde con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos creada esta por decreto del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado de 30 de Diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 del mismo mes y año, en vigor a partir del primero de Enero de 1983 considerando la legislación penal como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en:

- La administración pública federal centralizada o en de la del Distrito Federal;
- Organismos descentralizados;
- Empresas de participación estatal mayoritaria;
- Organizaciones y Sociedades asimiladas;
- Fideicomisos públicos;
- El Congreso de la Unión;
- En los Poderes Judicial federal y Judicial del Distrito Federal; y
- Manejo recursos económicos federales;

Ampliándose su aplicación por lo que se refiere a los delitos de la competencia federal a:

- Los Gobernadores de los Estados;
- Diputados a las legislaturas locales;
- Magistrados de los tribunales de Justicia Local; y

- Los particulares que participan en la comisión de los delitos cometidos por servidores públicos.

Así pues, y sin que se pretenda hacer un estudio dogmático, sobre los delitos cometidos por servidores públicos son causa de responsabilidad penal las siguientes conductas típicas previstas y sancionadas en el Código Penal:

- Ejercicio indebido de servicio público;
- Abuso de autoridad;
- Coalición de servidores públicos;
- Uso indebido de atribuciones y facultades;
- Concusión;
- Intimidación;
- Ejercicio abusivo de funciones;
- Tráfico de influencias;
- Cohecho;
- Peculado;
- Enriquecimiento ilícito.
- Contra la administración de Justicia;
- Ejercicio indebido del propio derecho.

Correspondiendo la investigación de los ilícitos mencionados a Agente del Ministerio Público ya sea Federal o Local según la naturaleza del delito, debiendo si en su concepto se encuentran reunidos los requisitos de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ejerciendo acción penal en contra del servidor público presunto responsable para que sea juzgado por el Jefe Penal competente conforme al procedimiento establecido en la Ley Procesal Penal, pudiendo participar en el juicio la Secretaría de la Contaduría General de la Federación o Interna, pero única y exclusivamente como coadyuvante del Ministerio Público, y en caso que al procesado se le comprobara la tipicidad del acto, la imputabilidad del sujeto, la culpabilidad con la que actuó (dolo o imprudencia) la ausencia de causas de justificación y de excusas absolutorias deberá de ser sancionado por el Estado, en los términos que marca el Código

Penal de acuerdo con el ilícito cometido debiendo imponer el Juez pena corporal y pecuniaria, pero en todos los casos la destitución e inhabilitación del sentenciado para obtener otro empleo, cargo o comisión en la administración pública, debiendo el Juez de tomar en cuenta para efectos de la sanción los siguientes elementos:

- Si el servidor público es trabajador de base, funcionario o empleado de confianza.
- Antigüedad en el empleo.
- Antecedentes de servicio.
- Percepciones.
- Grado de instrucción.
- La necesidad de reparar los daños y perjuicios causados.
- Las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito.

Debiendo entenderse por destitución la cesación definitiva en el ejercicio de una función, empleo, cargo o comisión pública y por inhabilitación el impedimento absoluto para volver a ejercer que de acuerdo a nuestra legislación penal o administrativa no es perpetua sino por tiempo determinado, estas penas después de las reformas y adiciones de 5 de Febrero de 1983, al Código Penal han venido a hacer la destitución, inhabilitación al igual que la pena de prisión o pecuniaria, consecuencia indispensable en las sentencias dictadas por motivo de la responsabilidad penal de los servidores públicos como en forma atinada la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha sostenido al señalar el siguiente criterio de jurisprudencia correspondiente a los años 1917-1975:

HABIENDOSE DEMOSTRADO EN EL PROCESO QUE LOS INCUPLADOS AL REALIZAR UNA INVESTIGACION EN SU CARACTER DE AGENTES DEL SERVICIO SECRETO DE LA JEFATURA DE POLICIA, PROFIRIERON INJURIAS EN CONTRA DE LOS DETENIDOS, A QUIENE HICIERON OBJETOS DE GOLPES Y AMENAZAS, LE CAUSARON MAL A SUS PARENTES, DANDOLES TORMENTO PARA QUE CONFESARAN LA COMISION DE UN HOMICIDIO. ES CLARO QUE INCURRIERON EN LOS DELITOS DE ABUSO DE AUTORIDAD Y LESIONES DE QUE FUERON ACUSADOS, POR LO QUE EL TRIBUNAL QUE SENTENCIO PROCEDIO LEGALMENTE AL ORDENAR LA DESTITUCION DE SUS EMPLEOS E IMPONERLES

PRISION DE 8 MESES Y MULTA DE DOSCIENTOS PESOS, SIENDO DE LAMENTACION LA BREVEDAD DE LA PENA DE PRISION, PUES HECHO DE TAL NATURALEZA DEBEN SER SANCIONADOS CON SEVERIDAD PARA EVITAR QUE VUELVAN A OCURRIR Y PRODUCIR ALARMA JUSTIFICADA EN LA SOCIEDAD.
(S. C. AMPARO 1447/62)

La destitución y la inhabilitación van unidas en la sentencia por mandato de la Ley, y que son dictadas en la comisión de los delitos cometidos por los servidores públicos, con el fin de proteger eficientemente los intereses públicos y no permitir el servidor siga dañando y perjudicando la causa pública, la inhabilitación no cesará por ningún motivo hasta acompletar el tiempo total de la condena.

h) FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LAS RESOLUCIONES DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Las resoluciones se pronunciarán después de haber oído en audiencia al servidor público presunto responsable, debiendo la contraloría resolver dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de la responsabilidad o su existencia, impondole en este último caso al infractor la sanción administrativa correspondiente.

Pero cualquiera que sea la resolución deberá de tener un contenido claro, ser congruente, análisis y valorización de la prueba en el caso que se hayan ofrecido, pero sobre todo debe ser fundada en la ley, por lo cual las resoluciones condenatorias esencialmente de la Contraloría deberán de contener de acuerdo con el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos los siguientes elementos:

I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir practicas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley a las que se dicten con base en ella;

II. las circunstancias socioeconómicas del servicio público;

III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La antigüedad del servicio;

VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

VII. El monto del beneficio, daños o perjuicios económicos derivados del incumplimiento de la obligación.

Debiendo fundamentar sus resoluciones en los anteriores elementos y estructuras en forma precisa y clara, ya que solo afectará al servidor público presunto responsable, debiendo contener dicha resolución los componentes necesarios para poderla distinguir de otros procesos, así como la identificación tanto del expediente como del inculgado, además, un extracto breve de los hechos para que esté entrelazada la condición de derecho con sus consecuencias jurídicas, así como los elementos lógicos utilizados para la resolución y determinación de la sanción al hecho punible, y el nombre de quien o quienes emiten la resolución, en el caso concreto la resolución deberá ser emitida por el Director General

de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, previa consulta con el Director General Jurídico del mismo organismo, de otro modo sería un acto contrario a la legalidad y para lo cual la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación ha señalado el siguiente criterio jurisprudencial:

"LEGALIDAD DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SITUACION PATRIMONIAL DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.- REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR.- PARA LA LEGALIDAD DE LAS RESOLUCIONES QUE EMITA EL DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SITUACIONES PATRIMONIALES DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, CUYO SUSTENTO LEGAL SE ENCUENTRA EN EL ARTICULO 17 FRACCION IX, DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESA SECRETARIA, ES NECESARIO QUE ESE FUNCIONARIO, EMITA TALES ACTOS EN CONSULTA CON EL DIRECTOR GENERAL JURIDICO DEL MISMO ORGANISMO, PUESTO QUE DE NO SER ASI, EL ACTO QUE EMANA DE TAL AUTORIDAD, CARECE DE LA FORMALIDAD ESTABLECIDA EN EL ARTICULO EN COMENTO, Y POR TANTO, SU EMISION NO SE ENCUENTRA APEGADA A DERECHO."

JUCIO NUMERO 10105/88. SENTENCIA DE 20 DE MARZO DE 1989, POR UNANIMIDAD DE VOTOS. MAGISTRADO INSTRUCTOR SERGIO MARTINEZ ROSALANDA. SECRETARIA: LIC. MA. EUGENIA RODRIGUEZ PAVON. REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, TERCERA EPOCA, AÑO II, NUMERO 20. AGOSTO DE 1989. PAG. 53.

Es decir las resoluciones emitidas por motivo de responsabilidad de los servidores públicos deberá estar debidamente fundada y motivada en forma legal, lo cual es parte indispensable en toda resolución judicial o administrativa, siendo importante señalar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es incompleta y omisa en cuanto a formalidades legales de sus resoluciones por no tener un procedimiento propio establecido en la misma ley, pero aún cuando no se indiquen las formalidades legales para su determinación estas deberán estar basadas en el principio de fundamentación y motivación obligatoria y inexcusable y para lo cual la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado el siguiente criterio de Jurisprudencia correspondiente a los años de 1917-1975:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- DE ACUERDO CON EL ARTICULO 16 DE LA CONSTITUCION FEDERAL TODO ACTO DE AUTORIDAD DEBE ESTAR ADECUADA Y SUFICIENTEMENTE FUNDADO Y MOTIVADO, ENTENDIENDOSE POR LO PRIMERO QUE HA DE EXPRESARSE CON PRECISION EL PRECEPTO LEGAL APLICABLE AL CASO Y, POR LO SEGUNDO, QUE DEBEN SEÑALARSE, CON PRECISION, LAS CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES, RAZONES PARTICULARES O CAUSAS INMEDIATAS QUE SE HAYAN TENIDO EN CONSIDERACION PARA LA EMISION DEL ACTO, SIENDO NECESARIO ADEMAS, QUE EXISTA ADECUACION ENTRE LOS MOTIVOS ADUCIDOS Y LAS NORMAS APLICABLES, ES DECIR, QUE EN EL CASO CONCRETO SE CONFIGURE LA HIPOTESIS NORMATIVA."

3a parte,	sección	tercera,	pag.
509. JURISPRUDENCIA		Y	TESIS
SOBRESALIENTES-VOL. ACT. III ADMINISTRATIVA,			
TESIS 2194, PAG. 207 AMPARO EN REVISION			
2890/1967.- AUGUSTO VALLEJO OLIVO, JUNIO 24			
DE 1968. 5 VOTOS. Ponente: Mtro. José Rivera			
Pérez Campos. Amparo en revisión 0908/1967.-			
Oscar Leonel Velasco Casas, Julio 1 de 1968.			
5 votos. Ponente: Mtro. Alberto Orozco			
Romero. Amparo en Revisión 7258/1967.-			
Comisariado ejidal del Poblado de San Lorenzo			
Tezonco. Iztapalapa, D.F., y otros. Julio 24			
de 1968. 5 votos. Ponente: Mtro. Pedro			
Querrero Martínez. Amparo en Revisión			
3712/1960.- Elías Chaín. Febrero 20 de 1970.			
5 votos. Ponente: Mtro. Pedro Querrero			
Martínez. Amparo en Revisión 4115/1968.			
Emeterio Rodríguez Romero y coogs. Abril 26			
de 1971. 5 votos. Ponente: Mtro. Jorge			
Saracho Álvarez. Jurisprudencia 2a Sala.			
Informe 1978. Pag. 18. A fojas 57.			
Jurisprudencia y tesis sobresalientes			
1960-1981 actualización VII, administrativa.			

En tal virtud la Contraloría al expedir una resolución o acto administrativo debe fundar y motivar su resolución, debiendo expresar los fundamentos legales y mencionar porque son aplicables, señalar que el caso particular se encuentra con lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo cual justifica su actuar, ya que si la resolución que causa molestia carece de las disposiciones que sirvieron de fundamento al acto de autoridad (resolución), este es arbitrario, por lo que de conformidad con el artículo 16 constitucional que regula la garantía de legalidad los actos arbitrarios deben ser destruidos cuando no estén basados en norma legal alguna, dado que se ha propasado al dictarse la resolución, por no estar fundada ni motivada, por lo que podemos afirmar que la motivación es un

requisito de legalidad que implica la adecuación del caso concreto en que opera el acto de molestia con la norma jurídica y al respecto la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado el siguiente criterio en la jurisprudencia que corresponde a los años de 1917-1975:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ESTAN OBLIGADAS CONFORME A LOS ARTICULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCION FEDERAL, A FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS. CITANDO LAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES AL CASO Y LA RAZON ES DE SU APLICACION, A EFECTO DE QUE LOS INTERESADOS PUEDAN FORMULAR ADECUADAMENTE SUS DEFENSAS, PUES NO BASTA QUE CITEN ALGUNA RAZON, MAXIME SI ESTA ES INEXACTA O INADECUADA; Y CUANTO NO LO HACEN ASI, INFRINGEN LAS GARANTIAS QUE OTORGAN DICHS ARTICULOS."
INFORME CORRESPONDIENTE AL AÑO DE 1947,
SEGUNDA SALA, PAG. 27

Por lo que el artículo 16 de la Constitución, para todo acto de autoridad que implique molestia, que el mismo este fundado y motivado, debiendose entender por fundado la cita del precepto que sirve de apoyo, y por motivación la manifestación de los razonamiento que llevaron a la autoridad a la conclusión que el acto concreto se encuadra en la norma jurídica.

C) EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES.

Es sin duda alguna la ejecución de las sanciones administrativas, impuestas al servidor público lo mas preocupante del tema de estudio, dado que si bien es verdad que el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su primera parte sigue el principio de legalidad al establecer que las resoluciones ejecutarán cuando estas se encuentre firmes (definitivas), es decir cuando el servido público presunto responsable haya sido oído y vencido en juicio, debiendose llevar a cabo de inmediato la ejecución en los términos que disponga la resolución con las formalidades esenciales establecidas para el caso, siendo también verdad que el citado precepto viola las garantías de igualdad y seguridad jurídica, y es contraria a la misma ley al establecer que la suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza surtirá efectos al notificarse la resolución y se considerará de orden público.

También indica que tratándose de servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetará a lo previsto en la ley correspondiente.

Considero que el citado precepto es violatorio a la garantía de igualdad que tiene todo gobernado ante la ley prevista en el artículo 4 de la Constitución Federal que establece que: "El varón y la mujer son iguales ante la ley", dado que crea servidores públicos de primera y de segunda, esto cmo en su sentido mas amplio ya que da mayor protección jurídica a los servidores públicos de base, dejando en un estado verdadero de indefensión al servidor público de confianza en virtud que a este último se surtirá efecto la suspensión (mayor a tres meses), destitución e inhabilitación desde el momento mismo de la notificación de la resolución, privandole sus derechos, sin haber sido condenado por resolución judicial negandole el derecho de ser oído y vencido en juicio toda vez que el acto de afectación se está aplicando antes de cumplirse las formalidades exigidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución, violando en consecuencia la garantía de seguridad jurídica y de legalidad a la que tiene todo gobernado, y aún mas el citado precepto va en contra de la naturaleza jurídica de la misma ley ya que de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 56 fracciones II y V la destitución e inhabilitación deberán ser aplicadas por resolución judicial, pretendiendose aplicar los anteriores preceptos citados única y exclusivamente a los servidores públicos de base, rompiendose con esto el principio de igualdad que tiene todo gobernado ante la ley.

Así también al determinar que las resoluciones dictadas se considerarán de orden público, es con el ánimo de coartar al afectado de un medio de defensa como lo es la suspensión del acto, ya que es sabido que la suspensión an amparo no procede cuando se afectan intereses de orden público como lo señala el artículo 124 de la Ley de Amparo.

"ARTICULO 124.- "Fuera de los casos a que se refiere al artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

I. . . .

II. Que no siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

Se considerará, ...

III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

El Juez de Distrito..."(38)

Requisitos que al no concurrir deberá negarse la suspensión del acto reclamado, esto con graves perjuicios al servidor público de confianza, pero afortunadamente nuestro mas alto tribunal ha considerado que no basta que la ley determine si es o no de orden público, como se acredita con la siguiente jurisprudencia:

"ORDEN PUBLICO.- SI BIEN ES CIERTO QUE LA ESTIMACION DE ORDEN PUBLICO EN PRINCIPIO CORRESPONDE AL LEGISLADOR AL DICTAR UNA LEY, NO ES AJENO A LA FUNCION DE LOS JUZGADORES APRECIAR SU EXISTENCIA EN LOS CASOS CONCRETOS QUE SE LE SOMETAN PARA SU RESOLUCION, RESULTA PUES INDUDABLE QUE LOS JUECES, EN CASOS DETERMINADOS, PUEDEN CALIFICAR Y ESTIMAR LA EXISTENCIA DEL ORDEN PUBLICO CON RELACION A UNA LEY, Y NO PODRIAN DECLARA ESTOS, QUE NO SIENDO YA APLICABLE UNA LEY EN LOS CONCEPTOS QUE LA INFORMARON POR CUESTION DE ORDEN PUBLICO, CONSERVA AUN ESE CARACTER Y QUE SUBSISTEN SUS FINALIDADES."

JURISPRUDENCIA: APENDICE 1975. 8a PARTE, PLENO Y SALA, TESIS 120, P. 222.

Cuando se trate de servidores públicos de base la suspensión, destitución y la inhabilitación se sujetará a lo previsto en la ley correspondiente, es decir, demandará el cumplimiento de la resolución administrativa ante los tribunales jurisdiccionales que en algunos casos será la Ley Federal del Trabajo y en otros la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado relativas a los apartados A y B del artículo 123 de la Constitución, respectivamente, y solo hasta el momento que por sentencia firme y recurrible se decreta la suspensión, destitución, e inhabilitación podrá ejecutarse, con lo que los derechos laborales de los servidores públicos quedarán debidamente salvados por la ley.

"Las Sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetará en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia."(39)

Para el efecto, el Código Fiscal de la Federación determina en su artículo 4 que los créditos fiscales son: "Los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provenga de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de los servidores públicos o de los particulares, así como a aquellos a los que las leyes les dé ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena."

Es por lo anterior que el Estado en caso de incumplimiento por parte del servidor público de pagar la sanción económica es que tiene la primera la facultad económica coactiva, misma que en obvio no merece mas explicación.

"Para la aplicación del apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un cargo no menor de tres días ni mayor de tres meses, deberá ser aplicado por el superior jerárquico."(40)

(39) ARTICULO 75 PARRAFO TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN VIGOR.
(40) ARTICULO 56 FRACCION I DE LA CITADA LEY.

CAPITULO TERCERO.- AUTORIDADES COMPETENTES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES.

A) PODER EJECUTIVO.

- a) SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.
- b) CONTRALORIAS INTERNAS.

B) PODER JUDICIAL FEDERAL.

- a) JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.
- b) TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.
- c) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

III.- CAPITULO TERCERO.- AUTORIDADES COMPETENTES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES.

A) PODER EJECUTIVO.

El Poder Ejecutivo Federal, en México, es la pieza fundamental del sistema político y tiene predominio sobre los otros elementos de poder que configura al propio sistema; es quien otorga las principales concesiones administrativas, y de conformidad con el artículo 89 de la Constitución tiene la potestad de nombrar y remover libremente a los secretarios de Despacho, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así también puede nombrar a todos los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, con aprobación del Senado Federal o en sus recesos, por la comisión permanente.

De conformidad con las anteriores facultades, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de la Contraloría y las internas, es autoridad en materia de responsabilidad de los servidores públicos, así la Ley Federal de Responsabilidades, regula a través de estas la investigación, determinación de responsabilidades y sanciones en su caso, a los servidores públicos que hayan cometido alguna infracción administrativa, así la mencionada ley establece que las citadas contralorías, pueden intervenir en la determinación de las respectivas responsabilidades administrativas previniéndose en la misma ley que las resoluciones de la Secretaría de la Contraloría y de las internas se podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación; que en mi opinión dependen materialmente del Ejecutivo Federal, aunque desde el ámbito formal sea un organismo judicial, que conoce entre otras cosas de las impugnaciones hechas a las resoluciones dictadas por las contralorías, es por lo anterior que en este tema estudiaremos como autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Federal competentes para conocer de responsabilidad de los servidores públicos a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Contralorías internas y el Tribunal Fiscal de la Federación.

a) SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

Como ya se estudió en el capítulo anterior, son 23 las causas por las cuales se puede exigir la responsabilidad administrativa mencionados en el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades, y que en forma general en su aspecto negativo se mencionan a continuación: 1) Falta de diligencia; 2) ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; 3) desvío de recursos, facultades e información; 4) desuido de documentos e información; 5) mala conducta y faltas de respeto al público; 6) agravios o abusos con los inferiores; 7) falta de respeto a un superior o insubordinación; 8) abstenerse de comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las ordenes que recibe; 9) ejercer funciones que no le correspondan; 10) autorizar a un inferior a faltar mas de 15 días seguidos o 30 discontinuos en un año; 11) ejercer otro cargo incompatible; 12) intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada; 13) no excusarse cuando tenga impedimento; 14) no informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento; 15) recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando; 16) pretender obtener beneficios extras de su remuneración; 17) intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal; 18) abstenerse de presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley; 19) desatender las ordenes de la Secretaría de la Contraloría; 20) supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o a la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley, y de las normas que al efecto se expidan; 21) incumplimiento de cualquier disposición jurídica; 22) abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisición, arrendamiento y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión que en el servicio, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la secretaría o propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y 23) las demás que impongan las leyes y reglamentos.

Debiendose incorporar además lo establecido en el artículo 50 de la Ley, párrafo segundo, "incurre en responsabilidad el servidor público que por sí o que por

interposita persona, utilizando cualquier medio, inhíba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ella realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes la formulen o presenten" así como lo ordenado en el artículo 59 de la Ley que dice "incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por esta ley".

A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley de Responsabilidades, imponer sanciones cuyo monto sea superior a 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal. De acuerdo con el artículo 57 de la Ley en cita, todo servidor público debe denunciar por escrito a sus subordinados ante la Contraloría interna de la dependencia que corresponda, por hechos de responsabilidad administrativa, y si en concepto del superior jerárquico se tratase de infracciones graves deberán enviarse las copias de la denuncia a la Secretaría de la Contraloría para que se avoque a su investigación así dada la naturaleza de los hechos denunciados, la secretaría deba conocer, cuando incurran en responsabilidad administrativa los servidores públicos de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajuste a lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, los controladores internos de las dependencias serán sancionados cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Los plazos para que imponga la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las sanciones se sujetarán a las reglas del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y de conformidad con este precepto se establece :

I. Prescribe en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; y

II. Por exclusión, todas las demás se sancionarán en un plazo mayor de 3 años.

Los plazos de prescripción se contarán a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento que hubiera cesado, si fuera de carácter continuo.

Y es la única forma legal de interrumpir la prescripción cuando se inicia el procedimiento de investigación que prevé el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, antes de las reformas publicadas en el Diario Oficial del 21 de Julio de 1992, a la Ley de Responsabilidades, el criterio para la prescripción de sanciones a cargo de la Secretaría de la Contraloría era diferente en cuanto a plazos, y cuando no podía estimarse en dinero, como se puede apreciar en la siguiente jurisprudencia que por obvia, no entramos al estudio de la misma.

SANCIONES DETERMINADAS POR LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.- PLAZOS PARA IMPONERLAS.- DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 78 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, LAS INFRACCIONES QUE CAUSEN UN DAÑO O QUE PRODUZCAN UN BENEFICIO INFERIOR A 10 VECES EL SALARIO MINIMO PARA EL DISTRITO FEDERAL, O BIEN, NO PUEDA ESTIMARSE EN DINERO, PODRAN SANCIONARSE DENTRO DE UN PLAZO MAXIMO DE TRES MESES Y, POR EXCLUSION, TODAS LAS DEMAS SE SANCIONARAN EN UN PLAZO MAYOR DE TRES AÑOS. POR LO QUE SI LA AUTORIDAD NO ACREDITO LA REPERCUSION ECONOMICA DE LA INFRACCION COMETIDA, DEBERA CONCLUIRSE QUE NO FUE ESTIMABLE EN DINERO Y, POR LO MISMO, EL PLAZO PARA SANCIONARLA PRESCREBERA A LOS TRES MESES. REVISON NUMERO 879/87.- RESUELTA EN SESION DE 1 DE NOVIEMBRE DE 1988, POR MAYORIA DE 6 VOTOS Y 2 EN CONTRA. MAGISTRADO PONENTE: JOSE ANTONIO QUINTERO BECERRA. SECRETARIO: LIC. MARIO BERNAL LABRON DE GUEVARA; REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. TERCERA EPOCA, AÑO I, NUMERO 11, NOVIEMBRE 1988, PAG. 14.

b) CONTRALORIAS INTERNAS.

"Son las contralorías internas, las unidades específicas, que se encuentran en las dependencias y entidades de la administración pública y en las que el público tiene fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar queja o denuncia por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente."(41)

A las contralorías internas corresponde, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley de Responsabilidades, imponer, sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, pues el superior a este monto corresponde a la Contraloría General. Así de conformidad con el artículo 53 de la Ley las sanciones administrativas consistirán:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica; e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Las anteriores sanciones disciplinarias serán aplicadas con acuerdo del superior jerárquico, de otro modo será nula, por omitirse dicha formalidad prevista en el artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos según criterio que ha sostenido el Tribunal Fiscal de la Federación y que se plasma en la siguiente jurisprudencia.

"SANCIONES DISCIPLINARIAS.- COMPETENCIA DEL CONTRALOR INTERNO DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL PARA IMPONERLAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 57 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS CORRESPONDE A LA CONTRALORIA INTERNA DE DICHA DEPENDENCIA IMPONER SANCIONES DISCIPLINARIAS.

(41) ARTICULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

PERO SIEMPRE Y CUANDO MEDIE UN ACUERDO PREVIO DEL SUPERIOR JERARQUICO, YA QUE SI NO CUMPLIMENTA DICHO REQUISITO, LA SANCION IMPUESTA DEBE CONSIDERARSE NULA, ANTE LA OMISION DE UNA FORMALIDAD PRESCRITA POR LA LEY."

REVISION NUMERO 020/85. RESUELTA POR SESION DEL 10 DE OCTUBRE DE 1980, POR UNANIMIDAD DE 7 VOTOS. MAGISTRADO PONENTE: ALFONSO NAVA NEGRETE. SECRETARIA: LIC. ANA ROSA RICK PEÑA. REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, 3a EPOCA, AÑO II, No. 22, OCTUBRE DE 1980, PAG. 28.

Es sin duda la suspensión, destitución del puesto o inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo, o comisión en el servicio público, las sanciones administrativas que mas polémica han causado, dado, que desde un muy particular punto de vista, dichas sanciones son violatorias de garantías individuales, ya que al ejercitarse por las contralorías en este caso las internas, realizan funciones jurisdiccionales, lo que resulta ser violación expresa a los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en sus garantías de audiencia, legalidad, debido procedimiento, exacta aplicación de la Ley, justicia completa, pronta e imparcial y fundamentación y motivación, al invadir las citadas contralorías esferas jurídicas exclusivas del Poder Judicial a quien le corresponde aplicar las sanciones, y no a las contralorías internas, en este caso, ya que son dependencias directas del poder ejecutivo y por ende no son autoridades jurisdiccionales, por lo que se salen de su ambito de competencia, por lo que debe ordenarse a las contralorías ya sean internas o la General de la Federación en un marco constitucional, delimitando su ambito de acción.

Pero tal vez la confusión del legislador al atribuir a las contralorías tal potestad y no delimitar su ambito de competencia en forma, no resulta ser tan alarmante, si se considera que el Poder Judicial Federal ha consentido en tales actos, y más aún, ha dejado como apegados a legalidad tales atribuciones al reconocer que las contralorías internas de cada dependencia tienen la facultad de ejercer la actividad jurisdiccional para imponer las sanciones administrativas, so pretexto, que es desde un punto de vista material y no formal que pueden ejercer las funciones jurisdiccionales referidas, lo que resulta ser contrario a la constitución, dado que no esta ajustado a la ley, ni a su interpretación jurídica, o en los principios generales del derecho; criterio que ha sostenido el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la siguiente jurisprudencia:

"SERVICIO PUBLICO. INHABILITACION TEMPORAL EN EL AUTORIDAD COMPETENTE PARA IMPONERLAS.- DE LA INTERPRETACION ARMONICA DE LOS ARTICULOS 53, 56, 60 Y 68 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. SE DESPRENDE QUE LA CONTRALORIA INTERNA DE CADA DEPENDENCIA ES COMPETENTE PARA IMPONER LAS SANCIONES POR FALTA ADMINISTRATIVA CONSISTENTE EN INHABILITACION TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEO, CARGO O COMISIONES EN EL SERVICIO PUBLICO. SIN QUE TAL CONCLUSION SE CONTRAPONGA CON LO DISPUESTO POR LA FRACCION V DEL ARTICULO 56 DEL ORDENAMIENTO LEGAL SANCIONADO, AL SEÑALAR QUE LA INHABILITACION INDICADA SERA APLICABLE POR "RESOLUCION JURISDICCIONAL" PUES EN PRIMER TERMINOS LA PALABRA "JURISDICCION" TIENE VARIAS CONNOTACIONES. UNA COMO SINONIMO DE COMPETENCIA (DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. EDITORIAL PORRUA, S.A. PAGINA 1884), POR LO QUE DESDE ESTE PUNTO DE VISTA ENTENDEMOS QUE LA INHABILITACION SERA APLICADA MEDIANTE RESOLUCION EMITIDA POR AUTORIDAD COMPETENTE, QUE EN CASO LO ES LA CONTRALORIA INTERNA DE CADA DEPENDENCIA; EN SEGUNDO TERMINO LA PALABRA "JURISDICCION" SE HA CONSIDERADO COMO "FACULTAD, DEBER DE UN ORGANO DEL ESTADO PARA ADMINSTRAR JUSTICIA"(OP. CIT.), LO QUE EQUIVALE A DECIR QUE SI BIEN ES CIERTO QUE LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES ES PROPIA DEL PODER JUDICIAL. FORMALMENTE HABLANDO, ELLO NO QUIERE DECIR QUE LOS OTROS DOS PODERES (EJECUTIVO Y LEGISLATIVO), ESTEN IMPOSIBILITADOS DE EJERCER DICHA FUNCION, YA QUE DE CONFORMIDAD CON DIVERSOS ORDENAMIENTOS LEGALES, ENTIDADES O DEPENDENCIAS DISTINTAS DEL PODER JUDICIAL MATERIALMENTE HABLANDO, EJERCEN LA FUNCION JURISDICCIONAL COMO SUCEDEN CON LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE OTORGA A LA CONTRALORIA INTERNA DE CADA DEPENDENCIA LA FACULTAD DE EJERCER LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL PARA IMPONER LA SANCION ADMINISTRATIVA DE INHABILITACION PARA DESEMPEÑAR UN EMPLEO, CARGO O COMISION EN EL SERVICIO PUBLICO."

PRIMER TRIBUNAL	COLEGIADO	EN	MATERIA
ADMINISTRATIVA	DEL	PRIMER	CIRCUITO.
PROCEDE/REFERENCIA.	REVISION	FISCAL.	41/01.
ALVARO HERRERA HUERTA.	14	DE MARZO	DE 1991.
UNANIMIDAD	DE	VOTOS.	PONENTE:
HERNANDEZ	Y	AZCAN.	SECRETARIO:
MONDRAGON REYES.	SOSTIENE	LA MISMA	TESIS:

REVISION FISCAL 21/91. HIGINIO BARRON RANGEL.
3 DE ABRIL DE 1991. UNANIMIDAD DE VOTOS.
PONENTE: SAMUEL HERNANDEZ Y AZCAN.
SECRETARIO: RICARDO OJEDA BORRORGEZ.

Las resoluciones y acuerdos de las contralorías internas y General de la Federación durante el procedimiento a que se refiere el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos constará por escrito y se registrará en dos libros que comprenderá el primero de las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y el segundo a las sanciones impuestas, entre ellas las de inhabilitación; esto para que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación esté en condiciones de expedir las constancias del registro de inhabilitación que deberá exhibir toda persona interesada para desempeñar un cargo, empleo o comisión en el servicio público.

c) El Tribunal Fiscal de la Federación.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en el artículo 10, define al Tribunal Fiscal de la Federación como un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece. De acuerdo con la citada ley, el tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales que son las siguientes:

"Artículo 21.- "El territorio nacional, para los efectos del artículo anterior, se divide en las siguientes regiones:

I. Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II. Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III. Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

IV. De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

V. Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

VI. De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.

VII. Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

VIII. De Morelos, con jurisdicción en el Estado de Morelos.

IX. De Guerrero, con jurisdicción en el Estado de Guerrero.

X. Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

XI. Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XII. Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal.(41)

"Artículo 22.- En cada una de las regiones habrá una Sala Regional, con excepción de la Metropolitana, y de la de Hidalgo-México, en donde habrá seis y dos Salas Regionales, respectivamente." (42)

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, nombrará a los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales. También designará hasta tres Magistrados Supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los magistrados de las Salas Regionales.

Los magistrados pueden ser nombrados indefinidamente y solo podrán ser removidos mediante el procedimiento aplicable para los Magistrados y los Jueces Inamovibles del Poder Judicial de la Federación.

"La Sala Superior se compondrá de nueve magistrados especialmente nombrados para integrarla, pero bastará la presencia de seis de sus miembros para que pueda sesionar."(43)

De conformidad con el artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación, en relación con el acuerdo G/326/92 de 10 de Septiembre de 1992, corresponde a la Sala Superior resolver sobre juicios cuando:

"Artículo 239 bis.- "La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá resolver los juicios que por sus características especiales así lo ameritan."

Revisten estas características los juicios en que:

I. El valor del negocio excede de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año.

(41) ARTICULO 21 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

(42) ARTICULO 22 DE LA CITADA LEY ORGANICA.

(43) ARTICULO 11 NIENA LEY.

II. Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una Ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Si la Sala Superior... (44)"

Pudiendo la Sala Superior ejercer de oficio la facultad atrayente que le confiere el citado ordenamiento, a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y cuando la Sala Regional proponga que el asunto sea resuelto por la citada Sala.

"Las Salas Regionales del Tribunal estarán integradas por tres Magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una Sala será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos." (45)

La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación tiene su fundamentación en el artículo 23 de su Ley Orgánica, en la cual se le confiere atribuciones para resolver conflictos de responsabilidad no delictuosa de los Servidores Públicos.

"Artículo 23.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones que se indican a continuación:

I.

II.

III.

IV.

V.

VI.

VII.

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidad contra servidores públicos de la Federación del Departamento del Distrito Federal o de los Organismos Públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como el control de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

(44) ARTICULO 230 BIS DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

(45) ARTICULO 11 DE LA CITADA LEY ORGANICA.

IX.

X. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal."(46)

Al servidor público que se le imponga sanción administrativa en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos podrá impugnar la resolución ante la propia autoridad que emite el acto (contraloría interna o General de la Federación mediante el recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. O de impugnar la resolución directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación mediante el juicio de nulidad contra la sentencia de este último procede, si son absolutorias, el recurso de revisión que puede ser interpuesto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o por el Superior Jerárquico y si confirma podrá ser combatida en Amparo Directo y en ambos casos conocerá el Tribunal Colegiado de Circuito de Circuito, estos medios de impugnación serán mas ampliamente estudiados en el siguiente capítulo.

Resulta ser relevante poder comentar que el Tribunal Fiscal de la Federación puede conocer de los juicios que se inicie contra las resoluciones que constituyen créditos por responsabilidad contra los servidores públicos, en los términos del artículo 23 fracción VIII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en virtud de que como se desprende del artículo 75 párrafo III de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se hará efectivo mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, tendrá la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia. Además la anterior disposición tiene apoyo en el Código Fiscal de la federación que determina en su artículo 4 que los créditos fiscales son los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provenga de contribuciones, de aprovechamiento o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidad 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.

Existen recursos que pueden ser hechos valer dentro del procedimiento, (juicio de nulidad) seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, uno de estos recursos es el de reclamación, el cual es sustanciado ante la misma autoridad (Sala Regional), que emitió la providencia o acuerdo de trámite, este recurso se encuentra previsto en los artículos 242, 243 y 244 del Código

Fiscal de la Federación y procede contra resoluciones del magistrado instructor que:

- Desechen la demanda, la contestación o alguna prueba.
- Que decreten el sobresetimiento del juicio.
- Aquellas que rechacen la intervención de un tercero.
- La reclamación se interpondrá dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva.
- El Magistrado Instructor ordenará correr traslado a la contraria por el término de quince días para que exprese lo que a su derecho conviniere.
- Debiéndose resolver el recurso por la Sala Regional en el término de 5 días.

El recurso de Revisión. - Es un recurso que solo puede ser hecho valer por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, procede en contra de las resoluciones de la Sala Regional que decreta o nieguen el sobresetimiento y las sentencias definitivas, por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecte las defensas del recurrente y trascienda al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las primeras resoluciones o sentencia; cuanto la cuantía del asunto exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión.

Este recurso se interpondrá ante el Tribunal Fiscal de la Federación y se resolverá por el Tribunal Colegiado de Circuito, el término para su interposición es de 15 días a partir de la fecha en que surta efectos su notificación.

Denuncia de contradicción. - "Las tesis que son precedentes de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, lo será para las otras que conozcan de casos iguales, siempre y cuando hayan sido publicadas en la revista del tribunal. Correspondiendo a la Sala que dicte la sentencia aprobar la tesis que constituya precedente, la síntesis y el rubro, así como la numeración que le corresponda, hecho la Sala Superior ordenará su publicación en la citada revista." (47)

Corresponde a la Sala Superior resolver de contradicciones de tesis cuando las salas regionales sustenten un criterio distinto.

En caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los Magistrados del Tribunal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las partes en los juicios en que la tesis se sustente, podrá denunciar ante la Sala Superior para que esta decida cual tesis debe prevalecer.

Y la resolución que pronuncie la Sala Superior, solo tendrá efectos para fijar Jurisprudencia y no afectará las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes.

Debiendo la Sala Superior establecer la tesis que debe prevalecer, misma que constituirá Jurisprudencia obligatoria para el Tribunal, siempre que se apege a la Jurisprudencia que, en su caso, haya formado los Tribunales del Poder Judicial de la Federación.

Las tesis sustentadas por la Sala Superior al resolver los juicios con las características a que se refiere el artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación y que ya estudiamos, constituirán Jurisprudencia, siempre que se sustenten en tres resoluciones no interrumpidas por otra contraria debiéndose la Sala Superior aprobar las tesis jurisprudenciales y ordenar su publicación en la citada revista.

Los magistrados de las Salas Superiores podrán proponer a ésta que modifique su jurisprudencia, cuando haya razones fundadas que lo justifiquen. Las Salas Regionales también podrán proponer la modificación, expresando a la Sala Superior los razonamientos que sustenten la propuesta.

"Cuando una Sala Regional dicte una resolución o sentencia contraviniendo la Jurisprudencia del Tribunal, la Sala Superior solicitará a los magistrados que hayan votado a favor de dicha resolución o sentencia que le rindan un informe y, una vez confirmado el incumplimiento, los apercibirá y en caso de reincidencia, les aplicará las sanciones administrativas que corresponda, en los términos de la ley de la Materia."(48)

B) PODER JUDICIAL FEDERAL

No es mi intención hacer un estudio dogmático sobre el Poder Judicial Federal, sino solamente ubicarlo dentro del tema del presente trabajo, por lo que de acuerdo con el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 10. de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, el citado poder está integrado:

- I. Por la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. Por los Tribunales Colegiados de Circuito;
- III. Por los Tribunales Unitarios de Circuito;
- IV. Por los Juzgados de Distrito;
- V. Por el Jurado Popular Federal; y
- VI. Por los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los demás en que, por disposición de la ley, deban actuar en auxilio de la justicia federal.

De los cuales solamente estudiaremos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito, y a los Juzgados de Distrito, estos dos últimos en Materia Administrativa; por ser en mi opinión las autoridades competentes en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Pero no es por demás comentar la competencia de los demás integrantes del Poder Judicial Federal, y así de acuerdo con el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal corresponde a los Tribunales Unitarios de Circuito:

"Artículo 37.- "Los Tribunales Unitarios de Circuito conocerán:

- I. De la tramitación y fallos de apelación, cuando proceda este recurso, de los asuntos sujetos en primera instancia a los Juzgados de Distrito;
- II. Del recurso de denegada apelación;
- III. De la calificación de los impedimentos, excusas, y recusaciones de los jueces de Distrito, excepto en los juicios de amparo;

IV. De las controversias que se susciten entre los jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo;

V. De los demás asuntos que le encomienden las leyes.

Quando se establezcan en un circuito ..."(49)

El Jurado Popular Federal, aunque esta regulado por el capítulo VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, este solo existe teóricamente. Dicho Jurado deberá de decidir sobre los delitos cometidos por medio de la prensa, contra el orden público o de la seguridad exterior o interior de la Nación y de los demás que señalen las leyes.

Dicho Jurado Popular Federal, si llegó a tener aplicación aunque limitada, ya que era competente para conocer de los delitos oficiales de funcionarios y empleados del Gobierno Federal y del D.F.; que no gozaban de fuero, eran juzgados por un jurado popular con arreglo en el artículo 20 fracción IV de la Constitución, según disponía el artículo 69 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de 1980.

Con las reformas al Título IV constitucional y la creación de la Nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en Diciembre de 1982, se le suprimió al Jurado Popular Federal dicha competencia.

Finalmente, el Poder Judicial Federal comprende a los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal, cuando actúan como auxiliares de la Justicia Federal, es decir, cuando no existen Juzgados de Distrito, en el lugar donde se ejecuta el acto reclamado, así también como justicia concurrente, y está limitada a la Materia Penal, es decir, el amparo se puede pedir a opción del particular al Juzgado de Distrito o al Superior Jerárquico de la Autoridad Responsable en donde emana el acto reclamado, es decir, la Sala Superior de Justicia de la entidad Federativa correspondiente.

a) Juzgados de Distrito en Materia Administrativa.

Los Juzgados de Distrito en el presenta caso en Materia Administrativa, poseen doble competencia genérica, una de caracter ordinario federal y otra de conocer sobre juicios de amparo en los casos que establece el artículo 114 de la Ley de Amparo que señala:

"Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

I. *Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los Gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicio al quejoso;*

II. *Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.*

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiera quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la Ley de la materia le concede, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;

III. *Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera del juicio o después de concluido.*

Si se trata de actos de ejecución de sentencias, solo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, solo podrá promoverse el juicio contra las resoluciones definitivas en que se apruebe o desapruebe;

IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de la fracción II y III del artículo 10. de esta Ley."(50)

Por lo que resulta ser que los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa son competentes en materia de responsabilidades de los servidores públicos, pero en vía de amparo, ya que es el medio jurídico, procesal de control de la legalidad, por órganos y vía jurisdiccional.

"Los juicios de amparo son garantías constitucionales jurisdiccionales, pedida por los particulares agravados por actos de autoridad, tramitados por vía acción en general ante los tribunales de la federación, mediante procesos extraordinarios que de ser procedentes está destinado a restituir las garantías individuales violadas, cuya sentencia no puede hacerse extensiva a otras personas."(51)

El amparo promovido ante los Juzgados de Distrito se le denomina amparo indirecto o bi-instanciales.- Porcede contra actos de autoridad que no implican resoluciones definitivas, se hace valer ante el Jefe de Distrito, siendo competente el que corresponda, conforme al domicilio de la autoridad responsable. Puede interponerse contra leyes inconstitucionales, la demanda deberá presentarse dentro de los quince días, que: "se contarán desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclama; al en que haya tenido conocimiento de ello o de su ejecución o al que se hubiese ostentado sabedor de los mismos".(52)

No obstante y de acuerdo al momento en que se impugna un acto o ley, que causa un agravio, se puede clasificar en:

(50) ARTICULO 114 DE LA LEY DE AMPARO.

(51) AGUILAR ALVAREZ JAVIER. AMPARO, DEFINICION DE LA CATEDRA DEL SEÑOR LICENCIADO JAVIER AGUILAR ALVAREZ, SEMESTRE 1989-91. UNAM, FACULTAD DE DERECHO.

(52) ART. 21 DE LA LEY DE AMPARO.

1) *Autoaplicativo.* - Son aquellos actos que en sí mismo tienen su aplicación en la esfera jurídica particular del gobernado; son de aplicación automática o incondicionada. Es el caso en que a partir de la vigencia de una ley esta sea reclamada; el término para la interposición de la demanda de amparo es de treinta días.

Por ejemplo la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de Diciembre de 1980 y por disposición de su artículo cuarto transitorio, la citada ley entró en vigor el día siguiente de su publicación en el citado diario, por lo que a partir de esa fecha se contarían treinta días para cualquier servidor público que le causare agravio la citada ley pudiera impugnarla por vía amparo.

2) *Heteroaplicativa.* - Es cuando al entrar en vigor una Ley no se causa agravio, para lesionar al particular o gobernado, sino hasta que una autoridad deba hacer la aplicación a un caso concreto. El término para interponer el amparo es de quince días, siguientes al en que se surta efecto la notificación de la resolución impugnada.

Procede el juicio de garantías contra la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos cuando se aplica a través de un acto concreto al servidor público, teniendo un plazo de 15 días para combatir el acto de autoridad que le causa agravio.

"La distinción entre una ley auto-aplicativa y otra que no tenga este carácter, además de presentar un gran interés de tipo teórico-especulativo, ha revestido la importancia práctica de precisar el momento en que deba entablarse la acción constitucional contra un ordenamiento. Así, tratándose de normas jurídicas de efectividad automática, el término durante el cual debe promoverse el amparo es de treinta días, contando a partir de la fecha en que la Ley correspondiente entre en vigor (Art. 22, frac. I de la L. de A.); en cambio, cuando únicamente procede el juicio de garantías contra una ley a través del acto de aplicación concreto (ley hetero-aplicativa), dicho plazo es ordinario, es decir, de quince días, previsto en el artículo 21 respectivo." (53)

Contra actos del Tribunal Fiscal de la Federación procede el amparo indirecto, contra acuerdos del Magistrado Instructor que no admitan recurso alguno, mismo que puede presentarse contra el auto del Magistrado Instructor, mediante el cual no admita la ampliación de la demanda o la contestación de la ampliación de la demanda.

(53) IGNACIO BURGOA, EL JUICIO DE AMPARO, EDITORIAL FORNIA, S.A., MEXICO 1980, PAG. 220.

b) **Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa.**

Los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa son autoridades competentes para conocer sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, pero en materia de Amparo en cuanto se refiere a estos, así también conoce sobre el recurso de revisión que interpongan las autoridades para impugnar las resoluciones de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación en los términos del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

El amparo directo o uni-instancial.- De acuerdo al artículo 107 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado por decreto que entró en vigor el 15 de Enero de 1988, que dice: "El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que las violaciones se cometan durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencia que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes: ...b) En materia administrativa, cuando se reclame por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;".

"En concordancia con estas disposiciones constitucionales, el artículo 158 de la Ley de Amparo, reformado también, por decreto que entró en vigor el citado 15 de Enero, expresa en lo conducente: "El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, ... y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo..."(54)

La demanda de amparo directo deberá de presentarse por conducto de la autoridad responsable que emitió el acto impugnado, debe imponerse dentro del término de 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acto impugnado.

El amparo directo será procedente contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio dictado por tribunales civiles, administrativos o de trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a

(54) MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, ED. THEMIS, TERCERA REIMPRESION, MEXICO 1989, PAG. 478.

su interpretación judicial o a los principios generales del derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negligencia expresa.

"Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, solo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de las sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio."(55)

El amparo directo será conocido por los Tribunales Colegiados, conforme al artículo 44 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que señala en la materia administrativa;

"Artículo 44.- Con las salvedades a que se refieren los artículos 11, 24, 25, 26 y 27 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer:

1. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas o de laudos, o contra resoluciones que pongan fin al juicio, por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:

b) En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales;"(56)

El amparo directo procede contra las resoluciones de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación al juicio de nulidad, el amparo es el medio de impugnación del gobernado (particular) contra este tipo de sentencias. De igual modo las resoluciones de las Salas Regionales, podrán ser impugnadas por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional, mediante escrito presentado ante esta última.

"Si el particular interpuso amparo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo."(57)

(55) ARTICULO 136 PARRAFO TERCERO DE LA LEY DE AMPARO.

(56) ARTICULO 44 DE LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.

(57) ARTICULO 249 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

En el Tribunal Fiscal de la Federación, la autoridad cuenta con juicio de nulidad, reclamación y revisión; el particular o gobernado tiene juicio de nulidad, reclamación y amparo, por lo que existe un equilibrio procesal al contrario a lo que ocurría en el pasado, en donde el particular estaba en desventaja porque existía un desequilibrio procesal.

c) *Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde conocer de dos tipos de controversias, las que podemos de calificar como ordinarias federales y las que se plantean por conducto del juicio de amparo.

Veamos a groso modo las ordinarias federales que se encuentra reguladas por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 105. - Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o mas Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en la que la Federación se aparte en los casos que establezca la ley."(59)

Debiendo conocer de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en pleno la Corte:

"Artículo 11. - Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno:

I. De las controversias que se susciten entre dos o mas entidades federativas, o entre los poderes de una misma Entidad sobre la constitucionalidad de sus actos;

II. De las controversia que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invada la esfera de la autoridad federal, cuando sean promovidos por la Entidad afectada o por la Federación, en su caso, en defensa de su soberanía o de los derechos o contribuciones que le confiera la Constitución;

III. De las controversias que surjan entre una Entidad Federativa y la Federación;

IV. De las controversias en que la Federación fuese parte cuando a juicio del Pleno se considere de importancia trascendental para

los intereses de la nación, oyendo el parecer del Procurador General de la República;
V. Del recurso de revisión..."(59)

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente en materia de responsabilidades de los servidores públicos cuando por motivos de estos, en un procedimiento de responsabilidad administrativa, se haga valer el recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en las audiencias constitucionales por los jueces de distrito, cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiera impugnado una ley federal o local. Contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de una ley federal o local. En estos casos deberá de conocer en Pleno la Corte, según dispone el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Corresponde a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver en materia de responsabilidades de los servidores públicos conforme lo establece el artículo 25 de la Ley Orgánica, si se trata de asuntos que por sus características especiales así lo ameritan, pudiendo la Sala ejercer de oficio la facultad atrayente que le confiere la segunda parte del párrafo d) fracción V del artículo 107 de la Constitución o a petición fundada del Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa o del Procurador General de la República.

Y de los recursos de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por jueces de distrito cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad y contra sentencias que en amparo directo en materia administrativa pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito; en ambos casos cuando decidan sobre la constitucionalidad de un reglamento federal o local en materia administrativa o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la constitución en materia administrativa, y en los demás asuntos que la ley le encargue expresamente.

CAPITULO CUARTO.- MEDIOS DE IMPUGNACION Y CONSTITUCIONALIDAD DE LAS SENTENCIAS INTERPUESTAS EN VIRTUD DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

- A) RECURSO DE REVOCACION.**

- B) SUSPENSION DE LA EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

- C) JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.**

- D) IMPUGNACION DE LAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS DEFINITIVAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION MEDIANTE EL RECURSO DE REVISION (AUTORIDAD) Y EL AMPARO INDIRECTO (PARTICULAR).**

- E) CONSTITUCIONALIDAD DE LAS RESOLUCIONES QUE IMPONEN LA INHABILITACION.**

IV.- CAPITULO CUARTO.- MEDIOS DE IMPUGNACION Y
CONSTITUCIONALIDAD DE LAS
SENTENCIAS IMPUESTAS EN VIRTUD DE
LAS RESPONSABILIDAD DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS.

AD RECURSO DE REVOCACION.

En forma general podemos decir que el recurso de revocación tiene por objeto dejar sin efecto una resolución que impone una resolución administrativa al servidor público y que esta sea rescindida, es un recurso que se hace valer ante la propia autoridad que emitió el acto que se impugna.

La Ley Federal de Responsabilidades, otorga al servidor público el derecho de poderla impugnar ante la propia autoridad administrativa (Dirección General Jurídica), que emitió el acto, mediante el recurso de revocación según prevé el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El recurso de Revocación se interpondrá a mas tardar dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La propia Ley de Responsabilidades señala el trámite del recurso de revocación, debiéndose seguir en la forma siguiente:

- Se iniciará a petición del Servidor Público agraviado de mutuo propio, es decir, debe haber impulso procesal por parte de este.
- El recurrente interpondrá el recurso por escrito (libelus conventionalis) en el que expresará las violaciones a la Ley y a los principios generales del derecho, siendo preciso además que la violación importe un daño a los intereses o derechos del servidor público agraviado.
- El escrito de agravios lo acompañará con copia de la resolución que trata de impugnar.
- Anexará copia de la notificación de la resolución que pretende combatir.

Además propondrá las pruebas que considere necesarias, rendir el servidor público y que tengan el propósito de producir un estado de certidumbre y que puedan sostener la veracidad de los

agravios propuestos, con la única limitante que no sean contrarias a derecho, tengan relación con la materia o que no sean idóneas, es decir, deben ser posibles, idóneas y moralmente procedentes, debiéndose observar para el efecto las que regula el Código Federal de Procedimientos Penales en atención al artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que a continuación se mencionan: Confesión, Inspección, Pericial, Testimonial, Confrontación, Careo, Prueba Documental y Presuncional.

Una vez que el servidor público agraviado haya interpuesto el recurso de revocación, la autoridad administrativa deberá acordar sobre la admisión del recurso, y de las pruebas propuestas por este, debiendo desechar de plano las que no fueran idóneas para desvirtuar los hechos en los que se basa la resolución.

Las pruebas que fueran admitidas deberán de ser desahogadas conforme a su naturaleza jurídica dentro de un plazo no mayor a cinco días prorrogables por un tiempo igual una sola vez a petición del servidor público o de la autoridad.

Una vez que se han desahogado todas las pruebas en el periodo probatorio, si las hubiera habido, la autoridad administrativa que conozca del recurso deberá emitir su resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, de haber concluido el periodo mencionado. Debiéndosele notificar al interesado la resolución administrativa en un plazo no mayor de 72 horas de haber sido resuelto.

Es importante señalar que de conformidad con el artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, el recurso de revocación es optativo, ya que el servidor público agraviado por una resolución administrativa que se dicte desde luego conforme a la ley citada, podrá impugnarla interponiendo el recurso de referencia o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación a través del juicio de nulidad, la propia ley establece que las resoluciones que se dictan en el recurso de revocación, también será impugnables ante el tribunal mencionado.

B) SUSPENSION DE LA EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El servidor público agraviado al interponer en tiempo y forma el recurso de revocación podrá solicitar como medida cautelar la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, y que le causa agravios de conformidad con el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debiéndose de suspender la ejecución de las resoluciones recurridas, si el recurrente lo solicita conforme a las siguientes reglas:

Tratándose de sanciones económicas estas constituyen créditos fiscales a favor del Erario Federal en tal virtud, para que proceda la suspensión debe garantizarse el pago en los términos del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

"Artículo 141.- Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

I. Depósito de dinero en las Instituciones de Crédito autorizadas para tal efecto.

II. Prenda o hipoteca.

III. Fianza otorgada por Institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y exclusión.

IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

V. Embargo en la vía administrativa."(60)

Cuando se trate de las demás sanciones administrativas, apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, la suspensión se concedera si concurren los siguientes requisitos:

- Que se admita el recurso.

- Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y

(60) ARTICULO 141 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

- Que la suspensión no tenga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicio al interés social o al servidor público.

Es necesario comentar lo establecido en el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que establece que las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevarán a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución y mas cuando indica en lo conducente a la suspensión, destitución o inhabilitación e indicando que si se trata de servidores públicos de confianza, las sanciones, surtirán efecto al notificar la resolución y se considerará de orden público.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetará a los previstos en la Ley Federal del Trabajo o la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, según le corresponda al trabajador, es de hacer notar que el precepto en estudio no menciona algo respecto a la inhabilitación de los servidores públicos de base; Esto tal vez porque el artículo 56 fracción V de la Ley en estudio, establece que la inhabilitación será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente.

Es obvio que entre el artículo 56 y 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no existe una concordancia armónica, siendo estos incongruentes uno con el otro, sobre todo resultan ser inconstitucionales, ya que distingue a los trabajadores de base en un primer nivel y a los de confianza en un segundo, lo que resulta ser opuesto al contenido en el artículo 4 Constitucional en el sentido que todos somos iguales ante la ley.

En atención a la suspensión de la ejecución de las resoluciones de responsabilidades de los servidores públicos considero que esta figura no tendría razón de ser si las resoluciones se tratarán de ejecutar una vez que hayan sido declaradas firmes y no hubiese ningún recurso ordinario para combatirlas, excepto el juicio de amparo, el cual prevee esta figura jurídica, en el llamado incidente de suspensión, por lo que esta figura resulta ser un justificante de la inconstitucionalidad del procedimiento para exigir la responsabilidad de los servidores públicos.

C) JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

De acuerdo con el artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el servidor público afectado por una resolución administrativa, podrá optar entre imponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero cualquiera que haya sido su opción tendrá que combatirla ante dicho tribunal mediante el juicio de nulidad, siempre que la resolución combatida sea definitiva, de otro modo sería improcedente, según criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

"PLIEGO PREVENTIVO DE RESPONSABILIDADES. NO ES UNA RESOLUCION DEFINITIVA PARA EFECTOS DEL JUICIO DE NULIDAD.- DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 39, FRACCION I, DE LA LEY SOBRE SERVICIOS DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION, LOS PLEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES QUE FORMULE LA CONTRALORIA INTERNA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO A QUIENES HAYAN INCURRIDO EN ELLAS, SE ENVIARAN A LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION PARA QUE DETERMINE SI PROCEDE O NO CONSTITUIR LAS RESPONSABILIDADES EN FORMA DEFINITIVA. POR ELLO, LOS PLEGOS PREVENTIVOS NO CONSTITUYEN UNA RESOLUCION EN DEFINITIVA EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 23 FRACCION VIII, ULTIMO PARRAFO DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y, POR TANTO, EL JUICIO DE NULIDAD QUE SE INTERPONGA ES IMPROCEDENTE Y DEBE SOBRESERSE."

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.
AMPARO EN REVISION 74/88. SECRETARIA DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. 24 DE MARZO DE
1988. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE JAIME
MANUEL MARROQUIN ZALETÁ. SECRETARIA: MARIA
GUADALUPE HERRERA CALDERON.

Las resoluciones se consideraran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposicion de este sea optativa por el afectado como es el caso de las resoluciones administrativas que se emiten conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De acuerdo con el artículo 23 fracción VIII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación corresponde conocer a las Salas Regionales del citado tribunal de las resoluciones que

se dicten en contra de servidores públicos mediante el juicio de nulidad.

"Artículo 23.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones que se indican a continuación:

I.

II.

III.

IV.

V.

VI.

VII.

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dicha responsabilidades."C61)

El procedimiento del juicio de nulidad es como ya se indicó en las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, se rige por el Código Fiscal de la Federación, y a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles; toda promoción deberá estar firmada por quien la realiza, sin este requisito se tiene por no presentada, cuando el promovente no pueda o se sepa firmar podrá firmar otra persona a su ruego, y el promovente pondrá su huella digital.

Ante el Tribunal Fiscal de la Federación no procede la gestión de negocios y quien promueve a nombre de otra deberá acreditar la personalidad, ya sea mediante carta poder o mediante escritura pública; los particulares ante el tribunal podrán autorizar por escrito a licenciados en derecho para que reciban en su nombre notificaciones, así también podrán presentar y hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos, y hacer valer recursos.

(65) ARTICULO 23 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

En la demanda de juicio de nulidad no se podrá demandar la condena en costas, en virtud que cada una de las partes cubrirá los gastos que realicen incluyéndose las diligencias que se manden realizar.

Respecto a las causas de improcedencia en los juicios seguidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación según el Código Fiscal de la Federación son las siguientes:

"Artículo 202.-Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

II. Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho tribunal.

III. Que haya sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiera identidad de partes, se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

IV. Respecto a las cuales hubiere consentimiento entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala este Código.

V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.

VII. Con nexos a otros que hayan sido impugnados por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 de este Código.

VIII. Que hayan sido impugnadas en un procedimiento judicial.

IX. Contra ordenamientos que den normas o instrucción de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

X. Cuando no se haga valer agravio alguno.

XI. Cuando de las constancias de autos apareciera claramente que no existe el acto reclamado.

XII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las Leyes Fiscales especiales.

La procedencia del juicio será examinada aún de oficio."(62)

El sobreseimiento, conforme al artículo 203 del Código Fiscal de la Federación son:

"Artículo 203.- Procede el sobreseimiento:

I. Por desistimiento del demandante.

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

III. En el caso de que el demandante muera en el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.

IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.

V. En los demás casos en que por disposición legal hayan impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo."(63)

Los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación pueden ser recusados y tienen el deber de excusarse del

(62) ARTICULO 202 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

(63) ARTICULO 203 DEL CITADO CODIGO.

conocimiento de los negocios en que ocurran algunas de las causas que impiden el conocimiento del asunto.

Son partes en el juicio de nulidad promovido ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación:

- El demandante.

- Los demandados.

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

b) El particular a quien favorezca la resolución cuya notificación o nulidad pide la autoridad administrativa.

- El Titular de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Titular de la autoridad que dictó la resolución impugnada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será parte en los juicios en que se contravirtieran actos de autoridades federativas coordinadas, entidades con fundamentos, convenios o acuerdo en materia de coordinación en ingreso federal.

- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

La demanda se deberá presentar por escrito directamente ante la Sala Regional, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado o de su ejecución o se ostente sabedor del mismo, cuando no exista notificación conforme a la ley.

Cuando las autoridades demanden la nulidad de una resolución favorable a un gobernado, podrán hacerlo durante el término de 5 años, siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo casos en que la resolución cause efectos de tracto sucesivo, la autoridad podrá hacerlo en cualquier época, según dispone el párrafo tercero del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

Se podrá ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la confesión de la autoridad mediante la absolución de posiciones, se sustituye por la prueba de informe, las pruebas permitidas son las que están de acuerdo a la ley y que no sean contrarias a derecho ni a la moral, también se aceptan pruebas supervinientes, que son

aquellas que se obtiene con posterioridad al periodo normal de ofrecimiento de pruebas y se encuentran reguladas por el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación.

La demanda inicial se podrá ampliar, dentro de un término de 45 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite la contestación de demanda, pero solo en los casos siguientes:

I. Cuando se impugne una negativa ficta.

II. Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación cuando se den a conocer en la contestación.

III. Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado.

Una vez que se admita la demanda, se correrá traslado con las copias exhibidas al demandado para que en el término de 45 días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento conteste, será el mismo plazo para la contestación a la ampliación de demanda contando a partir del acuerdo que la admite. Si no se produce la contestación en el término concedido, o no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos, salvo prueba en contraria, o que los hechos fueran desvirtuados.

Son incidentes de previo y especial pronunciamiento los consignados en el artículo 217, 227 y 229 del Código Fiscal de la Federación y que en forma general son:

1. Incompetencia en razón del territorio.
- 2.- Acumulación de autos.
- 3.- Nulidad de notificaciones.
- 4.- Interrupción por causa de muerte o disolución.
- 5.- Recusación con causa de impedimento.
- 6.- Negativa de suspensión del procedimiento económico coactivo.
- 7.- Falsedad de documentos.

Los alegatos se realizarán por escrito, los cuales se podrán hacer después que se hayan desahogado las pruebas y practicados las diligencias necesarias, se dejará un término de 10 días cuando la instrucción se desarrolle de forma normal y

posteriormente el magistrado instructor notificará por lista a las partes que tiene un término de 5 días para que formulen alegatos por escrito, vencido el cual deberá cerrar la instrucción. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

La sentencia se deberá dictar dentro de los 60 días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción en el juicio, el magistrado instructor formulará el proyecto en los primeros 45 días, al cierre de la instrucción, los 15 días restantes son para que el proyecto sea puesto a disposición de los integrantes de la sala, ya sea que lo admitan o se expresen en cuanto a la resolución del asunto, tomándose los votos a favor y en contra o voto particular, y si son mayoría en contra se formulará nuevo proyecto.

Las causas de declaración de nulidad de las resoluciones administrativas en el Tribunal Fiscal de la Federación son:

1. Incompetencia de la autoridad.
2. Incumplimiento u omisión de las formalidades legales (falta de fundamentación y motivación).
3. Violación de la ley o no haberse aplicado la debida.
4. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron equivocadamente, o se dictó en contravención de las disposiciones aplicables.
5. Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa.

Las sentencias se fundarán en derecho, deberá examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos en cuanto al acto impugnado. Las Salas Regionales podrán corregir los errores en cuanto a las citas de los preceptos que consideren violados, cabe hacer mención que la suplencia de la queja deficiente no se da en virtud de ser de aplicación de estricto derecho.

Las sentencias definitivas que dicte la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser:

- Las que reconozcan la validez de la resolución impugnada.
- De nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, por causas de incompetencia de la autoridad o por inexacta aplicación de la Ley.

- De nulidad para efectos de la resolución impugnada, por deuto de poder, falta de fundamentación o por inexacta aplicación de la ley.

D) IMPUGNACION DE LAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS DEFINITIVAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION MEDIANTE EL RECURSO DE REVISION (AUTORIDAD), Y EL AMPARO DIRECTO (PARTICULAR).

El Recurso de Revisión es un medio de impugnación que solo puede ser hecho valer por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, procede contra las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimiento, sentencias definitivas, violaciones procesales cometidas durante el juicio, si afecta las defensas del recurrente y trascienda al sentido del fallo o por violaciones cometidas en la propia resolución o sentencia; cuando la cuantía del asunto exceda tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión.

Este recurso deberá hacerse valer por escrito en el término de quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, este recurso se hará valer ante el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa competente en la sede de la Sala Regional respectiva.

Cuando la cuantía del asunto sea inferior a las tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión procederá el recurso cuando el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

El problema es cuando un asunto es de importancia y trascendencia, de acuerdo con el maestro Emilio Margarín Manautou es un asunto de importancia y trascendencia para la autoridad en cuanto a la materia tributaria, cuando se cumpla alguna de las circunstancias siguientes:

1. Que el problema planteado sea el primero de su naturaleza, que se resuelva por el Tribunal Fiscal y traiga o pueda traer consigo que numerosos causantes con problemas similares percatados del fallo, intenten provocar el juicio de nulidad; por lo que es de interés conocer el criterio del tribunal en pleno;

2. Que el problema, aún no siendo nuevo, esté resulto en forma diferente por las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación; máxime si estando planteada la contradicción de sentencias, no se ha emitido la resolución jurisprudencial que corresponda;

3. Que el problema haya sido resuelto en favor de la Autoridad, por la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y

4. Que el problema, siendo de interés general, no esté debidamente explorado por el derecho tributario."(64)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá interponer el recurso, cuando las resoluciones o sentencias:

- Afecten el interés fiscal de la Federación.
- Cuando a su juicio, el asunto tenga importancia, sin importar el monto.
- Cuando trate de interpretación de la ley o reglamentos.
- De las formas esenciales del procedimiento.
- Por la fijación de los alcances de los elementos constitutivos de una contribución.

El Recurso de Revisión también será procedente en los mismo términos contra las resoluciones o sentencias que dicte la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos siguientes:

1. El valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año.
2. Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una Ley o fijar sus elementos constitutivos.

El amparo procede contra las resoluciones o sentencias que pongan fin al juicio de nulidad dictadas por la Sala Superior o Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, y que le cause agravio al servidor público por motivo de una responsabilidad administrativa podrá ser impugnada como ya se estudió en el capítulo anterior mediante el juicio de amparo directo o uninstitucional que procede contra las resoluciones o sentencias que de acuerdo al artículo 107 fracción V del la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pongan fin al juicio, ya sea por violaciones que se cometan durante el procedimiento o en las sentencias mismas no reparables por algún recurso, juicio o medio

(64) MARGAIN MANAUTOU, DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACION O DE ILEGALIDAD. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS POTOSI, MEXICO 1969. PÁGS. 182 Y 11'

ordinario de defensa legal, conocerá del amparo el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa competente en la sede de la Sala Regional respectiva.

La demanda de amparo directo debe ser presentada por conducto de la autoridad responsable y deberá de conocer como ya quedó perfectamente establecido el Tribunal Colegiado de Circuito, conforme lo establece el artículo 44 del la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que señala en materia administrativa:

"Artículo 44.- Con la salvedades a que se refiere los artículos 11, 24, 25 y 27 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer:

1. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas o de laudos, o contra resoluciones que pongan fin al juicio, por violaciones cometidas en ella o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:

b) En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales."(85)

El amparo directo procede contra las resoluciones de la Sala Superior o de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación al resolver el juicio de nulidad; y si la autoridad interpusiera contra la misma resolución o sentencia impugnada el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo deberá resolver el citado recurso, lo que tendrá verificativo en la misma sesión en que decida el amparo.

E) CONSTITUCIONALIDAD DE LAS RESOLUCIONES QUE IMPONE LA INHABILITACION.

Por principio toda ley por norma jurídica debe forzosamente de estar sustentada en la Ley Suprema (Constitución) la cual por principio debe ser respaldada, y no debe permitirse la existencia de violaciones constitucionales, dentro de los órdenes jurídicos permanentes, y si estos ocurrieren deben ser prevenidos o reparados, así toda ley debe emanar en los caudales de la ley fundamental.

Lo anterior obedece que en el artículo cuarto constitucional en forma genérica consagra la igualdad de todo gobernado frente a la ley; y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al tratar de no afectar los derechos laborales de los servidores públicos, ya que es claro que la suspensión, destitución e incluso la inhabilitación del empleo tendría que ver con el derecho laboral del servidor público, por lo que se establece en el artículo 54 de la ley citada, que dichas sanciones se demandará en los órganos respectivos de conformidad a las leyes que rigen la relación contractual, que en su caso sería la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentarias del apartado A y B del artículo 123 Constitucional respectivamente.

Pero es obvio que dicha protección solo versa sobre trabajadores de base y no así de los trabajadores llamados de confianza, los cuales se encuentran en un verdadero estado de indefensión con clara violación a la garantía de igualdad, ya que conforme a las fracciones II y III del artículo 56 de la citada ley de responsabilidades las sanciones administrativas que imponen al servidor público de confianza, destitución o suspensión no es necesario demandar ante ningún tribunal jurisdiccional, sino que será aplicable directamente por el Superior Jerárquico y en el caso que no lo haga corresponderá a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, realizar todos los trámites necesarios para tal efecto, es notable la desigualdad que existe entre trabajadores de base y de confianza, es decir, tiene la ley a ciudadanos de primera y segunda categoría.

La suspensión, destitución e inhabilitación de conformidad al artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos establece que los servidores públicos de confianza, le surtirán efecto dichas resoluciones administrativas al notificárselo y se considera de orden público.

Lo anterior denota que las resoluciones que se imponen por motivo de la responsabilidad de los servidores públicos, sobre todo la inhabilitación son violaciones claras a los artículos 14.

16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que consagran las garantías de audiencia, legalidad, debido procedimiento, exacta aplicación de la ley, justicia completa pronta e imparcial, fundamentación y motivación. En tal virtud considero que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es inconstitucional, sobre todo el procedimiento que regula el artículo 64, y en consecuencia las contralorías internas y la General de la Federación, toda vez que estas invaden una esfera jurídica exclusiva del Poder Judicial, ya que no son autoridades competentes para tal efecto, por lo que es necesario ordenar en un marco constitucional a la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en lo relativo a la aplicación de la ley y de los órganos que deben investigar tales faltas y la forma que debe ejecutarios, únicamente el Poder Judicial y estricto apego a la división de poderes que rige a nuestro sistema polijurídico.

Al no encontrarse debidamente fundadas y motivadas dentro de un marco constitucional las resoluciones dictadas por motivo de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, estas resultan ser el resultado de un procedimiento ilegal y viciado, y un acto viciado no puede producir actos lícitos, en otras palabras si se diera o se permitiera que un acto ilegal viciado por no estar dentro de los caudales constitucionales, productora actos legales sería tanto como una absurda violación de garantías, las consecuencias de un acto viciado como son las resoluciones que se dictan por motivo de la responsabilidad de los servidores públicos deben de seguir la misma suerte de aquellas que les dió origen, debiéndose declarar inconstitucionales por tal deben dejarse sin valor legal alguno por se contrarias a derecho, resulta compatible al anterior argumento el criterio jurisprudencial que se transcribe:

FRUTOS DE ACTOS VICIADOS.- SI UN ACTO O DILIGENCIA DE LA AUTORIDAD, ESTA VICIADO Y RESULTA INCONSTITUCIONAL, TODOS LOS ACTOS DERIVADOS DE EL, O QUE SE APOYEN EN EL, O QUE DE ALGUNA FORMA ESTEN CONDICIONADOS POR EL, RESULTAN TAMBIEN INCONSTITUCIONALES POR SU ORIGEN. Y LOS TRIBUNALES NO DEBEN DARLES VALOR LEGAL, YA QUE DE HACERLO, POR UNA PARTE ALENTARIA PRACTICAS VICIOSAS CUYOS FRUTOS SERIAN APROVECHABLES POR QUIENES LAS REALIZAN Y, POR OTRA PARTE, LOS TRIBUNALES SE HARIAN DE ALGUNA FORMA PARTICIPES DE TAL CONDUCTA IRREGULAR AL OTORGAR A TALES ACTOS VALOR LEGAL.

AMPARO DIRECTO. A.D. 504/79. MONTACARGAS DE MEXICO S. A. 9 DE OCTUBRE DE 1975. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: GUILLERMO GUZMAN OROZCO. SECRETARIO: MARIO PEREZ DE LEON E. SEGUNDO TRIBUNAL OLEGIADO DE MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. INFORME. TERCERA PARTE. PAG. 87.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. - En nuestro devenir histórico han existido diversos intentos para el control de la honradez, lealtad, eficacia e imparcialidad de los servidores públicos que desempeñan un cargo, comisión o empleo en la administración pública, desde los calpixque y el cihuacoatl de nuestra civilización Asteca, hasta las contralorías que existen en cada Dependencia y Entidad de la Administración Pública, como al Secretaría de la Contraloría General de la Federación, todo con el propósito de controlar a los servidores públicos en los excesos en que puedan incurrir por motivo de sus funciones.

El control de los servidores públicos ha resultado sumamente rico en nuestro sistema jurídico, principalmente en la etapa independiente, entre 1824 y 1917, sin dejar de considerar la Constitución de la Monarquía Española de Cádiz de 1812 y la de Apatzingán de 1814, no obstante, que estos ordenamientos no tuvieron una vigencia formal, examinando en forma general los diversos ordenamientos a nivel constitucional y leyes secundarias las que fueron dando a la regulación de las responsabilidades un enfoque genérico, en un inicio con relativa permanencia de los juicios de residencia, hasta llegar la guerra de Reforma que dió origen a los cambios en la ideología política de México a mediados del siglo pasado, lo que se plasmó en la Constitución de 1857 y por primera vez se reglamentó en forma la responsabilidad de los servidores públicos en la Ley de Responsabilidad de 1870, expedida por el Presidente Benito Juárez.

Por lo que corresponde al periodo comprendido entre 1917 a 1982 no es tan rico en la legislación como en la anterior, aunque hubo mandato expreso de la Constitución de 1917, para que se legislara sobre responsabilidad de los servidores públicos, esto fue tardío porque no es sino hasta 23 años después que se emitió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940, lo cual permaneció sin cambios hasta 1980 con la expedición de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de la misma fecha, con lo que se cumplió con los cambios sustanciales que había sufrido la Constitución, sobre todo entre 1857 y 1917, pero estos cambios no fueron suficientes ya para su tiempo, lo que dió origen a las reformas de 1982 del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la expedición de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las reformas al Código Penal Federal y Código Civil Federal, estas reformas unieron a generar orden a lo que se refiere a los cuatro tipos de responsabilidades de los servidores públicos -políticas, penales,

administrativas y civiles-. Esto con el propósito de cuidar y mantener la prestación del servicio en función a las obligaciones inherentes a su cargo que en forma general se puede enunciar en la legalidad, honradez, imparcialidad y eficacia.

SEGUNDA. - Los antecedentes históricos de la contraloría los encontramos sin duda en la Francia del siglo XIII con los *-controleurs-*, que era un oficio honorífico, encargado de intervenir las cuentas, la razón de los caudales, los gastos que realizaban los administradores, así en España esta institución recibió el nombre de *veedurías*, y eran representadas por el *veedor*, que era un nombre dado a los jueces reales, quienes eran enviados por el monarca a los municipios para inspeccionar la actividad de los oficiales encargados de la administración, llegando esta institución a México en épocas de la colonia como *veedores de funciones*, pero opacada por el juicio de residencia de indias y que mas adelante mencionare.

Debe hacerse notar que el México precolonial existían normas y reglas que ordenaban el manejo de los recursos públicos bajo el control de los *calpixque*, de los *hueycalpixque* y del *cihuacóatl*, funcionarios encargados de la recaudación y vigilancia de los tributos.

En mi opinión el Consejo Real y Supremo de Indias, en el México colonial es el antecedente directo de los juicios y procedimientos de las responsabilidades de los servidores públicos por haber tenido a su cargo el juicio de residencia de indias, sin que se pretenda de ningún modo comparado con nuestro sistema actual, en virtud que existen diversas diferencias muy marcadas. Siendo necesario destacar que en el México independiente de 1812 a 1917 no existió propiamente un órgano en administración pública con la autonomía funcional para el correcto control interno, sino que a cargo de diversos organismos administrativos, en virtud que el control interno se efectuaba en atención al ordenamiento en la materia que estuviera en vigor y que cumpliera con los fines y propósitos del gobierno o partido político en el poder.

Y no es sino hasta el 25 de Diciembre de 1917 cuando se crea el Departamento de Contraloría a través de la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado reglamentaria del artículo 90 constitucional, uno de sus objetivos era prevenir oportunamente las faltas y los delitos de los altos funcionarios; en la administración del general Plutarco Elías Calles, se le denominó Departamento de Contraloría de la Federación y por decreto de 22 de Diciembre de 1932 se suprimió el citado Departamento de la Ley de las Secretarías de Estado, quedando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como único órgano de control administrativo en México de 1933 a 1947 en que por iniciativa de ley del Licenciado Miguel Alemán Valdes propuso el 7 de Diciembre de 1946 una Ley de

Secretaría y Departamentos de Estado, la que dió origen a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Secretarías que operaron hasta 1958 en virtud, que por reformas a la citada ley transformó a las mencionadas secretarías en la Secretaría de la Presidencia, lo que generó que las funciones que tenía en un principio el Departamento de la Contraloría estuviera entre los años de 1958 a 1976 en tres Secretarías: Hacienda y Crédito Público, de Patrimonio y de la Presidencia.

El 29 de Diciembre de 1976 fué abrogada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que entró en vigor el 1 de Enero del año siguiente, y con lo cual se creó la recién desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto fusionándose en esta las atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional, de la Presidencia que en un principio correspondieron al Departamento de la Contraloría.

TERCERA.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación empezó a funcionar el 1 de Enero de 1983 por reformas propuestas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por el entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, teniendo la citada Secretaría como finalidad entre otros objetivos la renovación, y el orden y control disciplinario en lo relativo a las responsabilidades de los servidores público en atención a la filosofía política imperante llamada Renovación Moral de la Sociedad, lo cual dió origen a las reformas sustanciales al Título IV de la Constitución y a la creación de la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CUARTA.- Considero que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no se encuentra dentro de un marco constitucional, sobre todo el procedimiento que señala el artículo 64 de la citada ley, que indica el procedimiento para exigir la responsabilidad de los servidores públicos, por ser en mi opinión violatoria de las garantías individuales consagradas en los artículos 4, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que las contralorías internas y la General de la Federación como autoridades competentes para aplicar la multicitada ley invaden a tribunaciones jurisdiccionales exclusivas del Poder Judicial, por lo que es necesario delimitar los ámbitos de competencia de las contralorías dependientes del Ejecutivo y ordenarlas dentro de un marco constitucional en lo relativo a la aplicación y ejecución de las resoluciones, ya sea de trámite o definitivas, ya que si bien es cierto que el procedimiento de investigación que regula el artículo 64 de la multicitada ley en cuanto al citatorio, pruebas y audiencia se encuentra ajustados a los principios de la carta fundamental, no así la suspensión del servidor público, que en cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio a la

audiencia podrá determinarse la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones si a su juicio o criterio así conviene (por simple analogía), para la continuación de la investigación lo que es completamente inconstitucional, violatorio de garantías individuales consagradas en los artículos 14, 16 y 17 constitucional, coartándole con esto el derecho que tiene todo individuo de ser oído y vencido en juicio a través de una resolución firme, definitiva e irrevocable, por lo que genera violación directa a los derechos fundamentales por parte de la autoridad al dictar esta determinación y sobre todo porque no se cumplen las formalidades esenciales del procedimiento y más aun al suspenderlo antes del citatorio que los sujeta al procedimiento de investigación administrativa, invadiendo la autoridad violentamente la garantía de legalidad y debido proceso que consagra el artículo 16 Constitucional, y por ende esta suspensión es una arbitrariedad de la autoridad por no estar debidamente fundada y motivada no en la ley, sino en la Constitución.

Pero es sin temor a equivocarnos la ejecución de las sanciones administrativas al servidor público lo mas preocupante, ya que si bien es cierto que el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su primera parte sigue el principio de legalidad al establecer que las resoluciones se ejecutarán cuando esta se encuentre firme, es decir, sea definitiva e irrevocable por medio de defensa alguna, también es cierto que el citado precepto viola las garantías de igualdad, seguridad jurídica y es contraria a la misma ley al establecer que la suspensión, destitución o inhabilitación que se imponga a los servidores públicos de confianza, surta efectos al notificarse la resolución y se considera de orden público, indicándose además que tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente que rija la relación contractual del servidor público, ya sea la Ley Federal del Trabajo o la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo que a todas luces es violatorio a la garantía de igualdad que tiene todo individuo ante la ley prevista en el artículo 4 de la Constitución que establece: "El varón y la mujer son iguales ante la Ley", dado que crea servidores públicos de primera y de segunda categoría, ya que da mayor protección jurídica a los servidores públicos de base, dejando en un estado verdadero de indefensión al servidor de confianza, en virtud que a este último le surtirá la suspensión (mayor a tres meses), destitución, inhabilitación, desde el momento mismo de la notificación de la resolución, privándole sus derechos, sin haber sido condenado por resolución judicial, negándole el derecho de ser oído y vencido en juicio, toda vez que el acto de afectación se está aplicando antes de cumplirse con las formalidades exigidas en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violando en consecuencia la garantía de seguridad jurídica y de legalidad a que tiene derecho todo gobernado.

QUINTA.- Por decreto de 30 de Diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1983 en vigor el día siguiente de su publicación se reformó en su totalidad el título Décimo del Código Penal Federal con lo que se pretendió modernizar y actualizar la legislación punitiva, siendo causas de responsabilidad penal las siguientes: Conductas típicas previstas y sancionadas en el Código Penal Federal: 1)Ejercicio indebido de servicio público; 2)Abuso de autoridad; 3)Coalicción de servidores públicos; 4)Uso indebido de atribuciones y facultades; 5)Concusión; 6)Intimidación; 7)Ejercicio abusivo de funciones; 8)Tráfico de influencias; 9)Cohecho; 10)Peculado; 11)Enriquecimiento ilícito; 12)Contra la administración de justicia; 13)Ejercicio indebido del propio derecho.

Correspondiendo la investigación de los ilícitos mencionados al Agente del Ministerio Público, ya sea Federal o Local, según la competencia para conocer del delito en los términos de los artículos 21 y 102 de la Constitución, debiendo el presunto responsable ser juzgado por el Juez Penal competente, y en el supuesto que el procesado se le comprobara la tipicidad del acto, la imputabilidad del sujeto, la culpabilidad conque actuó (dolo o imprudencia), la ausencia de causas de justificación y de causas absolutorias deberá de ser sancionado por el Estado, debiendo poner el juzgador pena corporal y pecuniaria, pero en todos los casos la destitución e inhabilitación para obtener otro empleo, cargo o comisión en la administración pública.

Son inseparables en las sentencias que dicten los Jueces penales por motivo de la responsabilidad penal de los servidores públicos la destitución y la inhabilitación, esto con el fin de proteger eficientemente los intereses públicos y no permitir que el servidor siga dañando y perjudicando la causa pública, la inhabilitación no cesará por ningún motivo hasta completar el tiempo total de la condena.

SEXTA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos otorga al servidor público el derecho de poder impugnar la resolución impuesta por una responsabilidad ante la misma autoridad administrativa (Dirección General Jurídica) que emitió el acto mediante el recurso de revocación que se interpondrá a más tardar, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de las resoluciones recurrida, una vez que el servidor público haya interpuesto el recurso de revocación, la autoridad administrativa deberá acordar sobre la admisión del recurso, y de las pruebas propuestas por este, debiendo desechar de plano las que no fueran idóneas para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución, debiéndose desahogar conforme a su naturaleza jurídica dentro de un plazo no mayor a cinco días prorrogables por un tiempo igual por una sola vez a petición del servidor público o la autoridad, debiendo la contraloría interna o General emitir su resolución dentro de los

30 día hábiles siguientes de haber concluido el periodo mencionado. Es importante indicar que el recurso de revocación es optativo, ya que el servidor público agraviado por una resolución administrativa podrá impugnarla interponiendo el recurso tantas veces citado o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación a través del juicio de nulidad.

SEPTIMA. - Una vez interpuesto el recurso de revocación podrá solicitarse como medida cautelar la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, y que le cause agravio al servidor público, en mi opinión la suspensión de la ejecución de las resoluciones de responsabilidades de los servidores públicos considero que esta figura no tendría razón de existir, si las resoluciones se ejecutara una vez que se encuentren firmes y no tuviese el agraviado ningún recurso ordinario para combatirse, desde luego con la excepción del juicio de amparo, el cual previene esta figura jurídica, en el llamado incidente de suspensión, por lo que esta figura procesal resulta ser un justificante de la inconstitucionalidad de la ley para exigir la responsabilidad de los servidores públicos.

OCTAVA. - El Tribunal Fiscal de la Federación su competencia es ante el de la Federación, y en cuanto a su estructura tiene 18 Salas Regionales y una Sala Superior, es de jurisdicción delegada y actúa con independencia y plena autonomía para dictar sus resoluciones, aunque tiene su localización formal dentro del Poder Ejecutivo y materialmente en el Poder Judicial, con carácter de autónomos, pero no puede decidir sobre la inconstitucionalidad de una Ley.

Son partes en el juicio de nulidad promovido ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación:

- El demandante.
- Los demandados.
 - a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.
 - b) El particular a quien favorezca la resolución cuya notificación o nulidad pide la autoridad administrativa.
- El Titular de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Titular de la autoridad que dictó la resolución impugnada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será parte en los juicios en que se contravirtieran actos de autoridades

federativas coordinadas, entidades con fundamentos, conventos o acuerdo en materia de coordinación en ingreso federal.

- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

En el Tribunal Fiscal de la Federación el procedimiento del Juicio de Nulidad constará de: 1) Demanda; 2) Contestación; 3) Diez días; 4) Alegatos; 5) Cierre de instrucción; 6) Sentencia. Sin tomar en cuenta que puede existir ampliación de la demanda, más su respectiva contestación.

Resulta un procedimiento que dura 165 días hábiles, sin sumar 90 días hábiles para el caso de existir ampliación de la demanda y su contestación y los días que se tarde en dictar los acuerdos de trámite, esta cantidad resulta de sumar los términos exclusivamente. En cuanto a los recursos existen en el Tribunal Fiscal de la Federación los siguientes: 1) Juicio de nulidad o de anulación; 2) Recurso de reclamación; 3) Denuncia de contradicción; 4) Recurso de revocación exclusivo de la autoridad; y 5) Amparo como medio de impugnación del particular.

NOVENA.- Al atribuirle el legislador a las contralorías la potestad de imponer las sanciones por faltas administrativas consistentes en inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público, no resulta ser tan atarazante si se considera que el Poder Judicial Federal (Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa) ha consentido con tales actos, y aún mas, ha dejado como apegados a la legalidad tales atribuciones al reconocer que las contralorías tiene la facultad de ejercer la actividad jurisdiccional para imponer las sanciones administrativas, lo que resulta ser inconstitucional, dado que no está ajustado a la ley fundamental, ni a su interpretación jurídica, ni en los principios generales del derecho.

DECIMA.- Para efectos de evitar todos los defectos de las actuales contralorías y los vicios inconstitucionales de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos propongo que se cree una institución (con determinado nombre) que dependa del Poder Ejecutivo Federal y en la que se integre la figura de un fiscalía para la investigación y control de la honradez, lealtad, eficacia e imparcialidad de los servidores públicos que desempeñen un cargo, comisión o empleo en la administración pública, así como de los asuntos que les pueda atribuir el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones legales relativas, para el efecto de que esta fiscalía tenga por objeto únicamente la investigación de las faltas cometidas por los funcionarios

públicos, debiendo realizar todas las diligencias necesarias para acreditar la existencia de la presunta responsabilidad del servidor público, y una vez esto, demandar ante un Jefe de Distrito en Materia Administrativa la aplicación de la sanción a que se haya hecho acreedor para que sea únicamente el poder Judicial el encargado de aplicar las sanciones en estricto apego a la teoría tripartita de división de poderes, dándole al enjuiciado todos los medios de defensa posibles y que se encuentran consagrados en los artículos 14 y 16 constitucional, y en cierto modo con las garantías a las que tiene derecho un procesado por un ilícito penal. Esta fiscalía deberá tener su propia ley orgánica u el reglamento de la misma, y para el efecto de la persecución y perfeccionamiento de las faltas administrativas deberá crear el Poder Legislativo Federal una ley adjetiva y subjetiva de responsabilidades de los servidores públicos.

BIBLIOGRAFIA.

- AGUILAR ALVAREZ JAVIER. AMPARO, APUNTES TOMADOS DE LA CATEDRA DEL SEÑOR LIC. JAVIER AGUILAR ALVAREZ, SEMESTRE 1989-II. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, FACULTAD DE DERECHO.
- CARDENAS RAUL F. RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS, EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1982.
- CARPIZO JORGE. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, EDITORIAL PORRUA, S. A., TERCERA EDICION AUMENTADA, MEXICO 1991.
- CARPIZO JORGE. LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917. EDITORIAL PORRUA, S. A. OCTAVA EDICION, MEXICO 1990.
- CASTELLANOS TENA FERNANDO. LINEAMIENTOS ELEMENTALES DEL DERECHO PENAL. EDITORIAL PORRUA, VIGESIMAPRIMERA EDICION, MEXICO 1989.
- BUROGA O. IGNACIO. ANTOLOGIA DE SU PENSAMIENTO, 1924-1986, EDITORIAL UNION GRAFICA, S. A. PRIMERA EDICION, MEXICO 1987.
- BUROGA O. IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, EDITORIAL PORRUA, S. A. OCTAVA EDICION MEXICO 1991.
- BUROGA O. IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO, EDITORIAL PORRUA, S. A. VIGESIMATERCERA EDICION, MEXICO 1986.
- BUROGA O. IGNACIO. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, EDITORIAL PORRUA, S. A. VIGESIMA EDICION, MEXICO 1986.
- DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO. DERECHO FINANCIERO MEXICANO, EDITORIAL PORRUA, S. A. DECIMAQUINTA EDICION, MEXICO 1988.
- FRAGA GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA S. A. VIGESIMA TERCERA EDICION. MEXICO 1986.
- KERNAN CORTES. CARTA DE RELACIONES, EDITORIAL PORRUA, S. A. MEXICO 1981.
- HERRERA PEREZ AGUSTIN. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, EDITORIAL CORSA, S. A. SEGUNDA EDICION, MEXICO 1992.
- LANE CARDENAS JOSE TRINIDAD. LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN MEXICO, EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, PRIMERA EDICION, MEXICO 1987.
- MARGAIN MANAUTOU EMILIO. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACION O DE ILEGALIDAD. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS POTOSI, EDITORIAL UNIVERSITARIA POTOSINA. MEXICO 1989.
- MARGAIN MANAUTOU EMILIO. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO, EDITORIAL PORRUA, S. A. DECIMA EDICION. MEXICO 1991.

- MAYEN EUGENIO Y COAUTORES. MUSEO NACIONAL DE LAS INTERVENCIONES DE 1829-1917, EDITORIAL IMPRENTA MADERO S.A. PRIMERA EDICION. MEXICO 1984.
- OVALLE FAVELA JOSE. DERECHO PROCESAL CIVIL, COLECCION TEXTOS JURIDICOS UNIVERSITARIOS, EDITORIAL HARLA, MEXICO 1982.
- PEREZ DE LEON E. ENRIQUE. NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO, EDITORIAL FORRUA S. A. DECIMASEGUNDA EDICION, MEXICO 1991.
- PORTE PETIT CANDAUDAP CELESTINO. APUNTAMIENTOS DE LA PARTE GENERAL DE DERECHO PENAL, EDITORIAL FORRUA, S.A. UNDECIMA EDICION, MEXICO 1987.
- RIVERA SILVA MANUEL. EL PROCEDIMIENTO PENAL. EDITORIAL FORRUA, S. A. DECIMO SEXTA EDICION, MEXICO 1986.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO, EDITORIAL THEMIS, TERCERA REIMPRESION, MEXICO 1989.
- TENA RAMIREZ FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, EDITORIAL FORRUA, S. A. VIGESIMO QUINTA EDICION, MEXICO 1991.

L E Y E S.

- COLECCION DE LOS DECRETOS Y ORDENES QUE HAN EXPEDIDO LAS CORTES GENERALES Y EXTRAORDINARIAS DESDE EL 24 DE MAYO DE 1812 HASTA EL 24 DE FEBRERO DE 1813, CUARTA PARTE DEL SEMANARIO JUDICIAL, TOMO II, IMPRENTA DE J. M. LARA MEXICO 1992.
- COLECCION COMPLETA DE DECRETOS Y CIRCULARES, ACUERDOS Y DEMAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS. ABOGADOS DE LOS TRIBUNALES DE LA REPUBLICA. ANUARIO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA, SOCIEDAD ANONIMA, 1987. LEGISLACION MEXICANA, TOMO 26, MEXICO 1986.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EDITORIAL FORRUA, S. A. NONAGESIMACUARTA EDICION, MEXICO 1992.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ILUSTRADA Y ACTUALIZADA. 1917-1990. UNICA EDICION. H. CAMARA DE DIPUTADOS. LIV LEGISLATURA. H. CONGRESO DE LA UNION. MEXICO 1990.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, RECTORIA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. PRIMERA EDICION. MEXICO 1985.
- CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, EDITADA POR LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO, SEGUNDA EDICION, EDITORIAL TALLERES GRAFICOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, MEXICO 1991.

- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, QUINCUAGESIMASEPTIMA EDICION. EDITORIAL PORRUA S. A. MEXICO 1992.
- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. CUADRAGESIMASEGUNDA EDICION. EDITORIAL PORRUA. S. A. MEXICO 1992.
- CODIGO PENAL, EDITORIAL SISTA, S. A. DE C. V. PRIMERA EDICION DE ESTA EDITORIAL. MEXICO 1992.
- CODIGO PENAL ANOTADO, DECIMAPRIMERA EDICION. EDITORIAL PORRUA, S. A. RAUL CARRANCA Y TRUJILLO, RAUL CARRANCA Y RIVAS, MEXICO 1985.
- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, EDITORIAL ECASA, VICEJESIMA SEPTIMA EDICION, MEXICO 1991.
- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIO DE LA BAJA CALIFORNIA SOBRE DELITOS DEL FUERO COMUN, Y PARA TODA LA REPUBLICA SOBRE DELITOS CONTRA LA FEDERACION DE 1 DE ABRIL DE 1872. COLECCION INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
- DIARIOS OFICIALES.
 - 21 DE FEBRERO DE 1940.
 - 24 DE DICIEMBRE DE 1980.
 - 4 DE ENERO DE 1980.
 - 28 DE DICIEMBRE DE 1982.
 - 21 DE JULIO DE 1992.
- EL CODIGO PENAL COMENTADO, TERCERA EDICION, EDITORIAL PORRUA, FRANCISCO GONZALEZ DE LA VEGA, MEXICO 1976.
- LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO, H. CONGRESO DE LA UNION. EDITORIAL TALLERES GRAFICOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS. COMITE DE ASUNTOS EDITORIALES, MEXICO 1991.
- LEGISLACION MEXICANA O COLECCION COMPLETA DE LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS EXPEDIDAS DESDE LA INDEPENDENCIA DE LA REPUBLICA. ORDENADA POR LOS LICENCIADOS MANUEL DOBLADO Y JOSE MARIA LOZANO, EDICION OFICIAL. IMPRENTA DEL COMERCIO DE DUBLAN Y CHAVER, A LARCO DE M. LARA NIJOS. LEGISLACION MEXICANA 1870-1871. MEXICO 1979.
- LEY DE AMPARO QUINCUAGESIMASEPTIMA EDICION. EDITORIAL PORRUA, S. A. MEXICO 1992.
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS, EDITORIAL PAC, S. A. DE C. V., MEXICO 1992.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, EDITORIAL PAC, S. A. DE C. V., MEXICO 1986.
- LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL QUINCUAGESIMA SEPTIMA EDICION. EDITORIAL PORRUA, S. A. MEXICO 1992.
- LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, EDITORIAL FTTF, MEXICO 1992.

- LEYES PENALES MEXICANAS. TOMO III, INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES, EDITORIAL TALLERES GRAFICOS DE LA NACION. MEXICO 1979.

ENCICLOPEDIAS.

- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, INSTITUTO DE INVESTIACIONES JURIDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, PRIMERA REIMPRESION, TOMO II. C-CH, MEXICO 1985.
- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, INSTITUTO DE INVESTIACIONES JURIDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, PRIMERA REIMPRESION, TOMO VIII, REP-Z MEXICO 1985.
- DICCIONARIO ENCICLOPEDICO SALVAT, TOMO 2, ARI-BAL, EDITORIAL SALVAT EDITORES S. A., BARCELONA ESPAÑA 1985.
- DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, EDUARDO FALLARES, EDITORIAL PORRUA S. A. VIGESIMA EDICION, MEXICO 1991.

REVISTAS.

- JURISPRUDENCIA 1917-1985. APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, SEGUNDA PARTE, PRIMERA SALA. MEXICO 1985.
- CONVERGENCIAS, ORGANO INFORMATIVO DEL CONSEJO NACIONAL DE EGRESADOS DE POSTGRADO EN DERECHO, A. C. NUMERO 4, AÑO II, MAYO-JUNIO 1992, MEXICO 1992.
- LOMELI CEREZO MARGARITA, EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL Y EVOLUCION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, CINCUENTA ANIVERSARIO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, MEXICO 1986.
- REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA, MEXICO VOL. III NUMERO 16, ENERO-FEBRERO 1982, MEXICO 1982.
- SELECCIONES DEL READER'S DIGEST, EDITORIAL READER'S DIGEST MEXICO, S. A. DE C. V. . TOMO CIV, NUMERO 021, MEXICO 1992.