

381



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"**

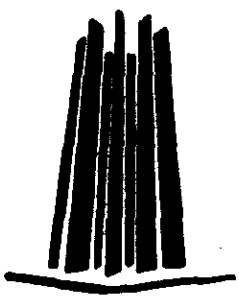
**MEDIOS DE IMPUGNACION DEL SERVIDOR PUBLICO ANTE
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
RESPONSABILIDADES**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
NOE RAMIREZ SANCHEZ

ASESOR DE TESIS: DR. MIGUEL MEJIA SANCHEZ

207363

MEXICO, 2000.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

**A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS "ARAGON".**

**TODA ACTIVIDAD QUE SE EMPRENDE EN LA VIDA
NO SERÍA POSIBLE DE REALIZARSE CON ÉXITO,
SI NO FUERA POR FACTORES Y PERSONAS QUE
INFLUYEN Y AYUDAN EN LA TAREA COTIDIANA,
ES POR ESTO, ES DE JUSTICIA RECONOCER
Y AGRADECER A MI ASESOR DE TESIS EL DOCTOR
EN DERECHO MIGUEL MEJIA SANCHEZ, QUIEN
CON SU PACIENCIA Y VOCACION HUMANA HIZO
POSIBLE LA PRESENTE TESIS.**

GRACIAS A DIOS POR PERMITIRME CULMINAR MI CARRERA.

A MIS PADRES:

**SADOT RAMIREZ PAZ Y NOHEMI SANCHEZ AGUILAR,
QUIENES HICIERON DE MI, UNA PERSONA DE PROVECHO,
LA CUAL CONSTITUYE LA HERENCIA MAS VALIOSA QUE
PUDIERA RECIBIR.**

A MI ESPOSA:

**LIC. MA. VERONICA GONZALEZ RODRIGUEZ,
POR EL APOYO QUE ME HA BRINDADO Y POR
QUE JUNTOS SOMOS MUCHO MÁS QUE DOS.**

**A MIS HIJOS:
JOSHUA Y ABDIEL, QUE
DIOS LES PERMITA OBTENER UN
TITULO.**

A QUIENES TIENEN EL SENTIDO DE RESPONSABILIDAD CON EL ESTADO MEXICANO, SACRIFICANDO LA CONVIVENCIA FAMILIAR Y QUE EN SU MOMENTO ME BRINDARON SU APOYO INCONDICIONAL.

GRAL. BRIG. Y LIC. MARIO GUILLERMO FROMOW GARCIA

TTE. COR. Y LIC. ROBERTO ROCHA MENDOZA

MAY. Y LIC. LUIS MAYOLO AGUILAR

LIC. LUIS MANUEL ARRIAGA BENITEZ

A QUIENES SALVAGUARDAN LA ARDUA LABOR DE VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS Y OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PUBLICO EN EL AMBITO DE SU COMPETENCIA Y ME BRINDARON SU CONFIANZA EN LA APLICACION DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

**C.P. MARIO ESPINOLA PINELO
CONTRALOR INTERNO DEL I.F.E.**

**LIC. JOSE MIGUEL OLVERA LOPEZ
DIRECTOR DE RESPONSABILIDADES
DEL I.F.E.**

**LIC. FRANCISCO GALINDO ARELLANO
SUBDIRECTOR DE RESOLUCIONES Y
RECURSOS ADMINISTRATIVOS DEL I.F.E.**

**LIC. SANTIAGO CASTILLO AGUILAR
CONTRALOR INTERNO DE BORUCONSA.**

**LIC. JOSE LUIS MARTINEZ HURTADO
EX-CONTRALOR INTERNO DE LA SHCP.**

**LIC. JOSE ARCHUNDIA MORELOS
EX-SUBDIRECTOR DE RESPONSABILIDADES
QUEJAS Y DENUNCIAS DE LA SHCP.**

**LIC. ESTELA RAMIREZ PAZ
SUBDIRECTORA DE QUEJAS Y DENUNCIAS
DE LA CONTRALORIA INTERNA DEL IMSS.**

**AL DOCTOR EN DERECHO ALEJANDRO
MORALES BECERRA, QUIEN FUE LA VOZ
DE MI CONCIENCIA PARA TITULARME.**

**LIC. JUAN MANUEL JIMENEZ
VALDEZ, QUIEN ME DIO LA
OPORTUNIDAD DE INGRESAR
A LA ADMINISTRACIÓN
PUBLICA.**

INDICE

Página

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

I.1	Época Precolombina.....	1
I.2	Época Colonial.....	4
I.3	Época Independiente.....	13
I.3.1	Constitucional de 1814.....	14
I.3.2	Constitución de 1824.....	15
I.3.3	Constitución de 1836.....	18
I.3.4	Constitución de 1857.....	20
I.3.5	Constitución de 1917.....	25
I.4	Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de 1940.....	27
I.5	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.....	30

CAPÍTULO II. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES

PÚBLICOS. Pág.

II.1. Concepto de Responsabilidad Administrativa de los Servidores

Públicos.-----34

II.2. Adopción del Concepto de Servidor Público.-----40

II.3. Concepto de Servidor Público en la Constitución de los Estados Unidos

Mexicanos.-----42

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES QUE EMANAN DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

III.1. Deberes del Servidor Público que emanan del Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-----52

III.2. Concepto de Sanción.-----74

III.3. Clasificación de las Sanciones Administrativas.-----75

III.4. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.-----81

CAPÍTULO IV. MEDIOS DE IMPUGNACION ANTE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES.

IV.1. Procedimiento Administrativo previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-----92

IV.2. Supletoriedad en Materia Administrativa.-----97

IV.3 El Sistema de Responsabilidades y los Derechos Laborales.-----	105
IV.4 Substanciación del Procedimiento Tratándose de Servidores Públicos de confianza.-----	107
IV.5 Substanciación del Procedimiento Administrativo tratándose de Servidores Públicos de Base.-----	107
IV.6. Prescripción.-----	109
IV.7. Revocación.-----	111
IV.8. Juicio de Nulidad.-----	113
IV.9. Juicio de Amparo.-----	121
ANEXOS.-----	124
CONCLUSIONES.-----	125
BIBLIOGRAFÍA.-----	130

INTRODUCCIÓN

Quienes trabajamos en el servicio público, adquirimos la calidad de servidores públicos y, por ende, la obligación inexcusable de dar cumplimiento a los deberes establecidos en la norma jurídica que a nuestra función corresponda.

El incumplimiento a nuestras obligaciones por acción u omisión a la conducta, implica responsabilidad del servidor público; cuando cause daños y perjuicios al Estado, incurre en responsabilidad por la cual deberá resarcir los daños o perjuicios causados. De igual forma, se incurre en responsabilidad política cuando se cometen actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; y asimismo, si con dichos actos u omisiones se infringen las obligaciones propias del ejercicio de funciones, cargos o comisiones, se incurrirá en responsabilidad administrativa, lo que implicará hacerse acreedores a una sanción disciplinaria.

La responsabilidad administrativa se encuentra regulada en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, obligaciones a las cuales debemos de sujetarnos todos los servidores públicos.

El presente trabajo tiene por objeto dar a conocer los medios de impugnación que tiene el servidor público ante el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, cuando se le imputa una posible irregularidad administrativa, en virtud que en el capítulo de materia de responsabilidad administrativa, no se determina cuando y en que en forma procede interponer los medios de defensa que tiene para impugnar los vicios o irregularidades que se presentan dentro del Procedimiento Administrativo que señala el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al infringir algunas de las veinticuatro fracciones del artículo 47 del ordenamiento legal citado.

Para realizar el presente análisis, partiremos del estudio de los antecedentes históricos, con intención de que podamos conocer sus características esenciales en el desempeño de las obligaciones en el cargo que a los servidores públicos se les hubiere conferido, y también de saber el sistema de control y responsabilidades administrativas desde el punto de vista histórico, mencionando lo más representativo, toda vez que en materia de responsabilidades existen múltiples antecedentes en nuestro país, motivo por el cual nos remontaremos a la época precolombina, época colonial, época independiente hasta llegar a nuestro sistema normativo vigente.

Nuestro país, como todos sabemos, ha contado con diversas disposiciones que regulan la responsabilidad de quienes están y han estado a cargo de puestos públicos. Durante la dominación española existieron los juicios de "Residencia y Visita", mismos que son considerados antecedentes en la materia que nos ocupa. El maestro Raúl F. Cárdenas, en su interesante libro "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", señala los antecedentes patrios del México independiente, tales como ordenamientos Jurídicos, proyectos de los mismos, votos particulares de legisladores y programas de partidos políticos. Cabe mencionar las leyes que han regulado esta materia de responsabilidades: la primera fue la Ley de Juárez de 1870 y posteriormente la Ley de Porfirio Díaz de 1896; la Ley de Cárdenas de 1940 y la Ley expedida por José López Portillo en 1979.

En la época de presidente Miguel de la Madrid Hurtado propuso como uno de los puntos fundamentales de su gobierno la llamada renovación moral de la sociedad, por lo que envió una iniciativa de Ley a la Cámara de Diputados para regular precisamente el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de atacar de raíz la serie de corruptelas y malos manejos del erario público por parte de los malos servidores públicos, situación que hasta nuestros días no ha podido erradicarse.

Es pues necesario mejorar los mecanismos de control de la actuación de los servidores públicos y para ello es indispensable detectar y proponer modificaciones a la legislación vigente para superar sus fallas, incongruencias, deficiencias y lagunas, con base en una serie de datos arrojados por la experiencia que conduzcan a modificar las disposiciones jurídicas para mejorarlas.

Ello nos lleva a la conclusión de que las reformas introducidas durante el sexenio de Miguel de la Madrid al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, fueron en principio meramente teóricas, no prácticas, pues se ignoraba lo que debía de enmendarse, por lo que hoy es una realidad de que existen deficiencias al aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el procedimiento administrativo de responsabilidades.

El marco jurídico de responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país, conserva muchas instituciones que han venido rigiendo la actuación de quienes prestan sus servicios al estado mexicano; sin embargo, ha sufrido varias modificaciones, muchas de ellas buscando facilitar su aplicación, lo que a decir verdad en la práctica no ha funcionado como se esperaba, pues como ya lo comentamos líneas arriba cada día nos enteramos con preocupación sobre la creciente corrupción e ineficiencia en que se encuentra inmersa la administración pública.

Otro aspecto de compromiso que debe tener el servidor público es la obligación moral, tanto de los gobernantes como de los ciudadanos. Este sentimiento es captado por el entonces titular del poder ejecutivo al manifestar en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 "Estoy cierto de que la sola expedición de leyes por buenas que sean, no acaba vicios ni prácticas arraigadas; pero también lo estoy, de que sin buenas leyes los compromisos políticos -como lo es la renovación que postuló- corren el riesgo de convertirse en meras prédicas despojadas de efectividad."

Con los cambios políticos que se han dado recientemente en nuestro país, parece ser que por fin existirá voluntad política para aplicar el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, aunque como ya comentamos anteriormente éste sigue teniendo lagunas jurídicas, por lo que es necesario hacer las reformas que contribuyan a una sana aplicación de la norma, para no permitir argucias de carácter legal que permitan a los infractores seguir evadiendo su cumplimiento, o en su caso, aplicarla injustamente por una falta de uniformidad de criterios.

Independientemente de lo anterior, resulta conveniente reconocer que además de la posición meramente normativa, hace falta que los mexicanos tengamos una educación cívica, porque con nuestras actitudes de no cumplir con nuestras obligaciones de ciudadanos, contribuimos o incitamos a los servidores públicos a la corrupción, por lo que si bien es cierto que es necesario hacer leyes técnicamente más completas, también es cierto que no son las Leyes ni el nuevo sistema de responsabilidades quienes permitirán abatir el mal social de la corrupción, sino una nueva actitud de la sociedad y sus gobernantes.

A todos como ciudadanos nos corresponde en nuestra esfera vigilar que las normas jurídicas se cumplan y luchar por que se respeten. En nosotros como abogados y servidores públicos, está él estudiarlo y tratar con todo nuestro empeño de que el sistema llegue a tener vigencia en todo el sentido de la palabra. Es por ello que al elegir el presente tema de tesis lo hice con el firme deseo de que esta tesis pueda servir para aquellos que tengan interés en adentrarse en el conocimiento del tema y para la realización de futuros estudios sobre el mismo.

Asimismo, deseo dar a conocer una opinión más sobre el marco jurídico que existe en nuestra realidad jurídica en el ámbito de responsabilidad administrativa, y que debe ser cambiado para que exista una verdadera aplicación de justicia y no meros criterios discrecionales para imponer sanciones administrativas.

Por todo lo anterior, es de concluirse que todos los servidores públicos deben de conocer los medios de impugnación que les otorga la Ley de la materia para que no sean injustamente sancionados y tengan la obligación en cumplir sus respectivas funciones para que no existan irregularidades administrativas.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

I.1 ÉPOCA PRECOLOMBINA

El derecho de los aztecas es sumamente interesante en cuanto a la impartición de Justicia, al respecto establecía: "También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que había en la gente popular, y para estos elegían jueces, personas nobles y ricas y ejercitadas en los casos de guerra y experimentadas en los trabajos de las conquistas, personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios del Calmecatí, prudentes y sabios, y también criados en el palacio, a éstos tales escogía el señor para que fuesen jueces en aquellas tierras; mirábase mucho en que estos tales no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados; encargábales mucho el señor que hiciesen justicia en todo lo que a su mano viniese." ¹

Como puede observarse la preparación y rectitud de las personas designadas para impartir justicia, eran algunos de los requisitos que se debían cumplir. Estos requisitos no se cumplen hoy en día, ya que no existe una carrera judicial para poderse desempeñar como Juez o Magistrado, son cargos en su gran mayoría de la decisión política, aún cuando no se reúnan las características esenciales para el desempeño público de impartición de justicia. Este seguramente es uno de los motivos de que no exista imparcialidad en la impartición de justicia en nuestro país actualmente, pues

¹ Agustín, Herrera Pérez. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, Ed. Carsa, S.A., México, 1992, Pág. 21.

existe una carencia total de sensibilidad en los encargados de impartir justicia y de compromiso con la verdad y los intereses de la sociedad.

Los intereses personales de quienes tienen a su cargo la encomienda de impartir justicia, deben estar al margen, de los intereses de la sociedad. La historia de los aztecas es muy ilustrativa en cuanto a las cualidades de sus servidores públicos: "El senador tiene estas propiedades; ser Juez y averiguar bien los pleitos; ser respetado, grave, sereno, espantable, y tener presencia digna de mucha gravedad y reverencia y ser temido de todos. El buen Senador es recto Juez y oye a entre ambas partes, y pondera muy bien la causa de los unos y los otros, da a cada uno lo que es suyo, y siempre hace justicia derecha; no es aceptador de personas y hace justicia sin pasión".²

A los aztecas les preocupaba mucho la aplicación de la justicia, razón por la cual ponían especial atención en la calidad moral de las personas a quienes se les encomendaba dicha función, quienes deberían contar con una serie de cualidades, entre ellas, la capacidad y honorabilidad.

En lo referente a las sanciones que se imponían por sus conductas ilícitas a los servidores públicos de aquella época, estas fueron bastante rigurosas de acuerdo a la gravedad e importancia que tenía esa responsabilidad oficial en los reinos de México y Texcoco, las penas consistían desde la simple amonestación del juez prevaricador por parte de sus compañeros en los casos no graves, y hasta la muerte si la falta era de suma importancia, existiendo la destitución del cargo y la inhabilitación en lo futuro, así como el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez. Chavero, al respecto nos dice: "Los jueces administraban justicia rectamente, y si no cumplían con sus deberes, se embriagaban o recibían cohecho, sino era grave el caso, los amonestaban sus compañeros, y si reincidían se les privaba del cargo y se les trasquilaba, lo que era una gran afrenta;

² Supra, Pág. 22.

pero si la falta era importante desde la primera infracción el Rey los destituía, y si cometían una gran injusticia, mandaba a darles muerte.”³

En esta época existían características de rectitud y educación para el desempeño de los cargos públicos, como el de gobernante de pueblos anexos, jueces y los funcionarios que atendían las necesidades administrativas. También es importante destacar que la embriaguez fue un vicio muy castigado entre el pueblo azteca y en especial para los que desempeñaban el puesto de juez, de ahí que: “A los que tenían la embriaguez por vicio, les derribaban sus casas porque eran indignos de contarse entre los vecinos; los privaban de los oficios públicos que tenían y quedaban inhábiles para tenerlos en adelante”⁴

También existían medidas para evitar la corrupción, Clavijero, al respecto señalaba que: “La diversidad de grados en los magistrados servía al buen orden su continua asistencia en los tribunales desde comenzar el día hasta la tarde, abreviaba el curso de las causas y los apartaba de alguna práctica clandestina, en las cuales hubieran podido prevenirlos en favor de alguna de las partes. Las penas capitales prescritas contra los prevaricadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia de los soberanos tenían entrenados a los magistrados, y el cuidado que se tenía de suministrarles de cuenta del rey todo lo necesario, los hacía inexcusables. Las juntas que se tenían cada veinte días en presencia del soberano, y particularmente la asamblea general de todos los magistrados cada ochenta días para terminar las causas pendientes a más de precaver los grandes males que causa la lentitud en los juicios, hacía que los magistrados se comunicasen recíprocamente sus luces, y el rey conociese mejor a los que habían constituido depositarios de su autoridad, que la inocencia tuviera más recursos y que el aparato de juicio hiciera más respetable la justicia”.⁵

³ Carlos, Alba. ESTUDIO COMPARADO ENTRE EL DERECHO AZTECA Y EL DERECHO POSITIVO, Ed. Instituto Indigenista Interamericano, México, 1949, Pág. 15.

⁴ Francisco Javier, Clavijero. HISTORIA ANTIGUA DE MÉXICO, Ed. Porrúa, México, 1992, Pág. 550.

⁵ Idem.

Se da un verdadero control de los funcionarios por parte del soberano, para evitar la lentitud en los juicios, la corrupción y la parcialidad en la impartición de justicia, situación que para nuestra época es una utopía, ya que sucede todo lo contrario; o sea, la característica de nuestro Poder Judicial es la corrupción, lentitud en los juicios y parcialidad en la administración de justicia.

A pesar de los esfuerzos por erradicar tales males que aquejan a nuestra sociedad, porque en vez de que exista un avance en este rubro, tenemos un completo retroceso en nuestro sistema judicial, pero cabe hacernos una pregunta, ¿por qué no funciona nuestra Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la actualidad?, ¿se requerirán sanciones como las de la época prehispánica? La pena de muerte, demorar sus casas en donde vivían, el trasquilamiento, la destitución o inhabilitación de sus cargos públicos, creemos que estas sanciones son obsoletas, pero seguramente, podrán aplicarse otras para que la triste situación en que se encuentra inmersa la justicia en nuestro país cambie.

El triste escenario en que nos encontramos actualmente en México, ¿obedece en gran parte al compadrazgo, la corrupción o a que las conductas que se establecen en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no son precisas y claras o las sanciones administrativas no están actualizadas?, esa es precisamente la respuesta que esperamos encontrar en el desarrollo de la presente investigación.

1.2. ÉPOCA COLONIAL

La vida Jurídica de la época colonial, se inicia con la creación por parte de Hernán Cortés, del primer Ayuntamiento de América, el de la Villa Rica de la Veracruz. Con la conquista de México, se inició en nuestro país la organización administrativa española, y el gobierno se ejerció por Ayuntamientos, Corregidores y Aguaciles, cargos que en un principio fueron otorgados en nombre del Rey, por el mismo Cortés,

como Capitán General, Alcalde y Justicia Mayor de la Nueva España. Los alcaldes primeros, eran los jueces del solar español, quiénes administraban justicia en primera instancia, tanto en orden civil como en el penal, y es Cortés en los primeros tiempos, en su carácter de Alcalde y Justicia Mayor, el Supremo Tribunal de Apelación, por lo que corresponde a los aguaciles mayores y menores la ejecución de sus decisiones.

Los alcaldes ordinarios, corregidores y alcaldes mayores son las autoridades políticas, administrativas y judiciales que estaban en contacto con la población de la nueva colonia española, impartiendo justicia en nombre del rey. En ese entonces existía la obligación de las autoridades coloniales de informar al rey de todos aquellos actos que realizaban. "Se había de informar virtualmente sobre los distintos ramos de la real hacienda, sobre actos de Gobierno y Administración, sobre el ejercicio por-Delegación del Regio patrono indiano, sobre asuntos de Justicia, comercio y navegación, sobre problemas relacionados con las misiones, las reducciones de los indios y los negros. Lo mismo había de ser objeto de información los actos de alta trascendencia de interés general o estrictamente particular; las cartas y representaciones que a estos efectos se habían de escribir, debían de versar cada una de ellas sobre una materia... y porque convenía... se previno a virreyes y presidentes que no escribieran generalidades... enviando la mayor comprobación posible".⁶

Existe pues, la obligación de informar al rey de todos los actos y situaciones que ocurrían en la nueva España. Más, sin embargo, creemos que se informaba de manera parcial y no de todos aquellos asuntos en los que tenían interés especial, pues en ese caso omitían informar.

En los vastos territorios que tenían conquistados los españoles, empezaron a tener dificultades para gobernar y controlar a los pueblos sometidos, y sobre todo porque existían pocos medios de comunicación, por lo que se hizo necesario crear mecanismos de control del desempeño de sus actividades de sus funcionarios para

⁶ José María, Ots y Capdequi. HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL EN AMÉRICA Y DEL DERECHO INDIANO, Ed. Aguilar Madrid, 1969, Págs. 106-107.

impedir los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de sus obligaciones.

Los medios de control del imperio español, fueron las visitas y el juicio de residencia. Se conocía como juicio de residencia la cuenta y calificación de los actos que realizaba un funcionario al concluir un cargo público. "Este juicio se estableció en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica al nombrar a Nicolás de Ovando, Gobernador de Indias, con la orden de recibir el cargo y efectuar la residencia, acto con el que prácticamente quedó instaurado el juicio referido, esto se consagró en las siete partidas, por lo que con el Ordenamiento de Alcalá, llegó a tierras americanas con los propios conquistadores, de ahí que fuera Hernán Cortés, la primera autoridad que *sufrió la residencia, como consecuencia de las muchas quejas que habían llegado a España de su conducta*, por lo que se ordenó a Luis Ponce de León, primo del conde de Alcaualete, que le viniese a tomar residencia, llevando consigo las memorias de las quejas y las instrucciones por donde había de tomar residencia".⁷

Las visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato, capitanía general, o bien la gestión de un funcionario determinado."⁸

El maestro Mario de la Cueva, indica que; "Durante los tres siglos de régimen colonial español en América, imperaron dos sistemas de control y vigencia, por Órgano Judicial de la actuación de los funcionarios, desde los virreyes, capitanes generales hasta los alcaldes y corregidores. Estas instituciones fueron las visitas y los juicios de residencia...".⁹

El doctor José Barragán manifiesta que: "... una cosa es cierta, desde el punto de vista de nuestra exposición a saber, que el juicio de residencia, primero, y luego el

⁷ José, Barragán. EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824, Ed. UNAM., México, 1978, Pág. 121.

⁸ José Trinidad, Lanz Cárdenas. LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN MEXICO, ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGISLATIVOS, México, Ed. Secogef., Fondo de Cultura Económica, 1987, Págs. 32 y 33.

⁹ Mario, De La Cueva. EL DECRETO CONSTITUCIONAL DE APATZINGAN, Ed. Unam., México, 1968, Pág. 550.

juicio de responsabilidad forma la parte esencial y el grueso de nuestra Legislación histórica en esta materia, son los antecedentes históricos fundamentales...". 10

Resulta importante conocer en que consistieron tanto el Juicio de Residencia, como el de Visita, por lo cual conceptualizamos los mismos de manera esquemática.

LA VISITA tuvo un carácter de inspección, los funcionarios visitados continuaban ejerciendo sus cargos, salvo en casos excepcionales; no se aplicaba universalmente, y la tendencia a utilizarla de un modo periódico, ya que no era habitual, abarcaba solo cierto tipo de visita y no triunfa en muchos casos; tiene carácter colectivo, afectando siempre a organismos jurídicos con todo el personal que lo integraba; tiene cierta amplitud en cuanto a lugares donde se efectuaba; carecía en su desarrollo de limitaciones cronológicas, que se intentó establecer sin resultados.

La competencia de los visitadores se determinaba según la comisión que recibían y estaban obligados a limitarse a ella, aunque podía ser ampliada, y también deberían de limitarse a dicha ampliación.

Una vez que las autoridades de la Corona decidían realizar una visita, se efectuaban diversas actividades, que formaban parte del procedimiento, desde su inicio hasta la terminación de la misma, las primeras de ellas son las medidas cautelares. Desde el punto de vista procedimental, existía un gran avance al practicarse desde entonces las medidas cautelares, pues con estas se obtenían un buen resultado del procedimiento del que se trate.

Al inicio de la visita, se practicaban medidas cautelares, y la "primera de ellas consistía en el secreto que debía de guardarse de la decisión de practicar la visita, pues tenía la finalidad de evitar que los excesos y abusos de los funcionarios fueran encubiertos al conocer que serían visitados. Otra medida cautelar, era la rapidez, conque debía de actuar el visitador y tenía el mismo fin del secreto y la tercera medida precautoria,

¹⁰ Alvaro Bunster, José Barragán y otros. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, Ed. Manuel Porrúa, S.A., México, 1994, Pág. 29.

consistía en las "Fianzas", que debían de otorgar tanto ministros de justicia como los funcionarios de hacienda". 11

Una vez, que ya se encontraba debidamente el visitador, "pasaba a la publicación de la visita, que sé hacia de viva voz y por edicto, enviando copia de éste último a todas las ciudades, villas y pueblos circunvecinos". 12 Era con el fin de que supieran de dicha visita, y si hubiesen recibido algún agravio pudieran ir ante el visitador a hacer su queja y pedir la Justicia del daño que hubiesen recibido.

También existía la posibilidad de "recusar al Juez visitador desde el momento en que sé hacia público su nombramiento". 13 Una vez que ya se habían realizado todos los trámites, "se pasaba a la notificación del visitado y su consecuente comparecencia ante el juez visitador, pudiéndose hacer esta última por sí o a través de los procuradores". 14

"La actividad del visitador la iniciaba como un juez, es decir, atendía a las demandas que se hubiesen presentado por lo particulares en contra del visitado dentro de un plazo de 60 días, término que empezaba a computarse desde la fecha de la notificación". 15

Toda la información que obtenía el visitador era secreta y la obtenía fundamentalmente por tres vías: a) las denuncias, b) el interrogatorio de los testigos, y c) la revisión de los libros de acuerdos de la audiencia, de las cajas reales.

Cuando ya se tenía el análisis de los cargos, y se llegaba a la conclusión de que existían causas graves en contra del visitado, el juez visitador podía ordenar la suspensión en su oficio y aún el destierro sin esperar la sentencia definitiva del Consejo de Indias, también existieron ciertas facultades discrecionales, como es el

¹¹ José Trinidad, Lanz Cárdenas, Op. Cit., nota 8, Pág. 46.

¹² Idem.

¹³ Ibídem. pág. 591.

¹⁴ José Trinidad, Lanz Cárdenas, Op. Cit., nota 8, Pág. 59.

¹⁵ Idem.

caso de los virreyes, por que no procedía la aplicación de estas medidas, aún en el caso de culpa grave.

Otras de las facultades ejecutivas de los visitadores, "consistían en el poder que tenían para cobrar las cantidades recaudadas por la hacienda y la de ejecutar los bienes adquiridos ilegalmente por los oidores de la hacienda u otros ministros". 16

Para finalizar el procedimiento de la visita, el visitador procedía a redactar un "Memorial Ajustado", el cual era un resumen que se enviaba al Consejo de Indias, y por último el "auto de conclusión de la visita", y de su remisión al Consejo.

Cuando el expediente era recibido por el Consejo de Indias, se procedía a la vista, citando previamente a los procuradores de los visitados; el cual seguían el siguiente trámite: el expediente de la visita, en primer término era revisado por el fiscal del Consejo, quién después de su análisis lo pasaba a la sala que designara el presidente del mismo organismo. La sala correspondiente era la encargada de dictar la sentencia en la que normalmente se imponían como pena "multas de diversa cuantía, suspensión, privación o inhabilitación temporal o perpetua del oficio", si la condena era de suspensión o inhabilitación se nombraba a otra persona para que se ocupara la plaza vacante.

Es importante señalar que el Consejo de Indias, no conocía "de todas las visitas, pues en algunas de las ordenanzas, disponía que solo conociera de visitas efectuadas a los virreyes, presidentes, oidores, oficiales de los tribunales de cuenta y oficiales de hacienda, así como a gobernadores, cuyo título hubiese sido expedido por el Consejo". 17

Para que se llevara a cabo su ejecución se remitía a las indias, normalmente a la audiencia respectiva y otras veces al virrey o al gobernador, según fuera el caso. La

¹⁶ José Trinidad, Lanz Cárdenas, Op. Cit., nota 8, Pág. 61.

¹⁷ *Ibidem.* Pág. 62.

sentencia era notificada y sé hacia pública, para el conocimiento de toda la colectividad.

En cuanto a la ejecución de las sentencias había ciertas ejecutorias, que se enviaban a México para su inmediato cumplimiento; "sin embargo, con frecuencia se demoraba la ejecución, en especial el pago de las condenas pecuniarias, que a veces tardaban años en pagarse". 18

A pesar de todo, como dice el doctor Agustín Herrera Pérez, "fue de gran importancia las visitas a la audiencia, por que los visitadores llevaban una valiosa información de primera mano y objetiva de lo que realmente sucedía en los territorios conquistados, además de que con la presencia de los visitadores imponían respeto y temor, logrando al menos que durante su estancia, las cosas se desarrollaran dentro de los causes establecidos por las normas". 19

EL JUICIO DE RESIDENCIA se refería específicamente a la vida del gobernador y del desempeño de sus funciones administrativas y judiciales, para lo cual se redactaba un interrogatorio de acuerdo a la pesquisa secreta del juicio de residencia, dicho formulario era muy extenso, porque abarcaba diferentes materias y actividades de los residenciados, mismo que se le preguntaba a los testigos.

La forma normal en que se iniciaba el juicio de residencia de un funcionario de las indias, era al término de su gobierno, aunque en casos especiales el virrey o presidente de la audiencia podían "mandarlo tomar en cualquier época, dando cuenta de ello inmediatamente al Consejo de Indias". 20

El juicio de residencia se solventaba en dos partes; la primera parte era secreta, en la que el juez averiguaba de oficio la conducta de un funcionario o de varios, y la

¹⁸ Pilar, Arregui Zamorano. LA AUDIENCIA DE MEXICO SEGUN LOS VISITADORES, (SIGLOS XVI Y XVII), Unam, México, 1985, Pág. 270.

¹⁹ Op. Cit., pág. 55

²⁰ Idem. Pág. 62.

segunda parte era pública, en la que se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener la satisfacción de sus agravios.

Es de comentarse que guardan semejanza con el procedimiento actual, para fincar responsabilidad a los servidores públicos, cuando se solicitan los antecedentes laborales del presunto infractor para determinar su conducta y que anteriormente no haya sido sancionado por alguna queja que haya interpuesto algún ciudadano afectado.

Al igual que la visita, el juicio de residencia tenía como una de sus principales características la publicidad desde su inicio, para que toda la población tuviera conocimiento del mismo, a fin de que pudieran presentar cargos.

El procedimiento, se iniciaba con la presentación de las demandas y se continuaba con el traslado al demandado, los escritos de contestación, réplica y duplica.

Existía, un período de presentación de testigos y de ofrecimiento de pruebas de ambas partes, otro de pruebas testimoniales e instrumentales, también de la declaración jurada del demandado y por último la sentencia. Asimismo, "existían diferencias con las demandas de los particulares y los capítulos, es que la pesquisa secreta es de oficio, y le corresponde la acción a la sociedad y se realiza aunque no haya habido queja de parte, excepto cuando se dispensa por merced real y no se le da conocimiento al demandado de los cargos que se le entablaban, ni de los testigos y demás pruebas utilizadas en su favor o en su contra". 21

En la primera fase del juicio y por decreto se mandaba arraigar al enjuiciado a la circunscripción del lugar donde hubiere de ventilarse el juicio. Otro aspecto importante en el juicio de residencia es que los jueces tenían la facultad de suspender en sus funciones a los alguaciles mayores y sus tenientes desde la publicación de la residencia hasta su terminación, al concluir esta, si no resultaba culpa se les restituyera en las mismas.

²¹ Idem. Pág. 64.

Testigos: Con la finalidad de que se desahogaran otras pruebas y dada la distancia de los poblados en relación con el lugar donde se desarrollaba el juicio, se enviaban comisarios con las facultades necesarias y se trasladaban al lugar donde se encontraban los testigos, también como ya se indicó en otro inciso, a los testigos se les formulaba un interrogatorio que era amplísimo, mismo que podía ser aún más ampliado, de acuerdo a las declaraciones de los testigos, es decir, era un desarrollo muy minucioso. Los cargos por los cuales se proseguía el juicio, eran muy diversos como por ejemplo causar perjuicios económicos, no tener libro de condenaciones descuidar el abastecimiento del pueblo, poblar sin licencia real, etc. Por otra parte es de mencionarse que cuando los cargos no eran comprobados y sobre todo cuando eran en contra de los gobernadores, se sancionaban económicamente a los particulares que se querellaban en contra de ellos.

Duración del Juicio: El término fijado para la sustanciación del proceso, era generalmente de 60 días, el cual podía ser prorrogado, sin determinar por cuanto era la prórroga, y el juicio terminaba con la sentencia emitida por el juez.

La sentencia comprendía las penas que se imponían, las cuales eran variadas, porque se tomaba en consideración la gravedad del delito, y podían ser: multas elevadas, confiscación de bienes, prisión, o las tres cosas a la vez, eran las penas más usuales por mal desempeño del cargo en aquel tiempo, contra las penas de privación o pena corporal, había el recurso de suplicación y contra las sentencias dictadas contra el juez, existía el recurso de apelación.

Como podemos ver este juicio de residencia, tuvo su importancia jurídica a tal grado que ha influido en nuestra legislación mexicana, por lo que coincidimos con la opinión del doctor Agustín Herrera Pérez, quien sostiene que este juicio es una Institución Jurídica que implantó España a sus colonias, con el fin de investigar y sancionar a los funcionarios que no cumplían con su deber.

I.3. EPOCA INDEPENDIENTE

Indudablemente, el primer documento constitucional mexicano de responsabilidades administrativas, es el de Apatzingan de 1814, este documento se refiere al juicio de residencia, y sobre todo la manera de hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios, tal y como se observa del artículo 59 de la entonces constitución que a la letra dice: "Artículo 59.- Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetaran al juicio de residencia por la parte que le toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía, de apostasia, y por los de estado, señaladamente por los de infidencia, concusión, dilapidación de los caudales públicos".²²

Igualmente, en dicha constitución los secretarios de estado eran responsables por los decretos, órdenes y demás actos que autorizaran contra el tenor de las leyes. Y por lo que se refería a los demás servidores públicos de menor jerarquía, quedaban igualmente sujetos al Supremo Tribunal de Justicia, mismo que tenía competencia para conocer los juicios de residencia. Podemos decir que el juicio de residencia es el antecedente de nuestra ley de responsabilidades.

²² Felipe, Tena Ramírez. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1985, México, Ed. Pomúa, S.A., 1985, Pág.38.

I.3.1. CONSTITUCIÓN DE 1814

La constitución de Apatzingan, titulada como "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", la cual estaba dividida en dos partes.

La primera se refería a la organización del país y establecía: "La religión católica como única, la soberanía popular y el sufragio universal; la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, y el reconocimiento de que la institución es necesaria para todos y debe ser fomentada por la sociedad."

En tanto que la segunda, determinaba cuáles eran las provincias de la América Mexicana y su forma de gobierno que estaba integrado por tres poderes; El Legislativo, que residía en el Supremo Congreso Nacional; El Ejecutivo, que se depositaba en tres personas; y el Judicial que desempeñaría el Supremo Tribunal de Justicia.

De lo anterior, coincidimos con el comentario de maestro De la Torre Villar, al señalar que el documento de Apatzingan, es el inicio de nuestra vida constitucional, tal y como se desprende de la transcripción siguiente: "De la constitución de Apatzingan.-glorificada, con simulacro retórico, en el ayer reciente de su conmemoración sesquisecular—se ha dicho y repetido que es el inicio de nuestra vida constitucional ¡Indocta la rutina y grave el error. El nombre mismo de constitución con que se le decora resulta, por lo equivoco de su aplicación de simular un extravío verbal. El inoperante estatuto de 1814 solo fue—y en ello estriba su importancia histórica—la desafiante aunque nunca absurda respuesta de la insurgencia mexicana al restablecimiento en España del Absolutismo Monárquico... Atribuir a Morelos la inspiración del utópico conato es disminuir la patriótica visión del estadista." ²³

²³ Ernesto, De la Torre Villar. LA CONSTITUCION DE APATZINGAN, México, Ed. Unam., 1964, Pág. 21.

Resumiendo, podemos decir, que el Decreto Constitucional de 1814, estableció un sistema para que el tribunal de residencia se reuniera cada vez que era necesario exigir cuentas a los funcionarios de las supremas corporaciones. Los jueces escuchaban acusaciones y tenían que fallar en plazos determinados, disolviéndose después de dictada la sentencia. Por lo que se trataba pues de un control Jurisdiccional de la conducta de las autoridades.

I.3.2. CONSTITUCIÓN DE 1824.

Esta constitución conservó radicalmente el fuero eclesiástico declarándose que únicamente debería existir no solo para el pueblo sino también para el estado, la religión católica como también se conservó el fuero de los militares, se generó la irritante desigualdad entre las clases aforadas y el resto de la sociedad.

Entre los constituyentes de 1824 figuraban eminentes políticos como Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crencio Rejón y Lorenzo Zavala, admiradores de la constitución norteamericana, que reconocieron esta influencia en su obra, como puede observarse en el nombramiento del vicepresidente, después de rechazarse la propuesta de Don Demetrio del Castillo, que consistía en la nominación de tres depositarios del poder ejecutivo: El Presidente, el Vicepresidente y el Designado, estos dos últimos con la consigna del congreso de vigilar la actuación del primero para poder proceder hasta la acusación si fuera necesario.

Una de las funciones del Vicepresidente consistiría en sustituir al Presidente en su ausencia y el designado al terminar el período asumiría el poder; esta proposición absurda de tutela y censura fue anulada por la comisión constituyente.

De Montesquieu, se tomaron los lineamientos para trazar la división de poderes, "es verdad que en el espíritu de las leyes se habla de las tres clases de poderes

(pouvoirs) que hay en cada estado: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos y contiendas de los particulares".²⁴

La elección del presidente debería hacerse por las legislaturas de los estados, lo que permitía que los aspirantes con influencias pudieran inclinar las opiniones a su favor en medio del reducido número de personas, sin tomar en cuenta la voluntad popular. La República dentro del sistema federal existía una falta de identificación y el peligro de separación por que las entidades federativas empezaban a sentir su fuerza, aunque sus bases de administración no tenían la suficiente solidez para definir su real posición; el Ejecutivo tenía que nombrar los empleos políticos y de hacienda de cada provincia, según lo propusiera al congreso local, determinando las atribuciones de dicho congreso y de los prefectos, pudiendo ser éstos enjuiciados por los tribunales ordinarios, y los diputados por un tribunal especial del congreso provincial.

De acuerdo con la Constitución, cualquiera de las cámaras podría conocer en calidad de jurado de acusación, de acusaciones contra el presidente por los siguientes motivos:

- 1.- Delitos de traición contra la Independencia Nacional o la forma establecida de gobierno.
- 2.- Cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su empleo.
- 3.- Actos dirigidos manifiestamente a impedir que se celebren elecciones de presidentes, senadores y diputados.
- 4.- Actos con la finalidad de impedir a las cámaras cualquiera de sus facultades atribuidas.

Los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de despacho también estaban sujetos a esa jurisdicción por cualquier delito cometido durante el ejercicio de sus funciones, así como de los gobernadores por infracciones a la

²⁴ Manuel, Herrera y Lasso. ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES, México, Ed. M.A. Porrúa, 1986, Pág.28.

Constitución Federal de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación, que no fueran manifiestamente contrarias a la Constitución y Leyes Generales de la Unión, y también por la publicación de Leyes o Decretos de las Legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma Constitución.

El General Guadalupe Victoria, trató de reconciliar en su mandato los intrincados intereses políticos e invitó a las más destacadas figuras políticas a formar la logia masónica de los York, para equilibrar el peso con el único grupo político definido, representado por los masones y la logia escocesa. En estas circunstancias el congreso se enfrascó en discusiones inútiles debido a las pugnas partidistas.

Los españoles, poseedores del dominio económico y teniendo como líder al padre Joaquín Arena, integraron una sublevación pretendiendo someter la Nueva España a Fernando VII, culminando en la derrota a fines de 1827, cuando se decretó la primera expulsión de españoles.

Al hilo del tema central que pretendemos estructurar y antes de mencionar los antecedentes que corresponden a la Constitución de 1836, debemos considerar la "LEY SOBRE FUERO DE LOS COMANDANTES GENERALES", expedida el 27 de marzo de 1832, en la que se establecía competencia para los consejos de guerra de oficiales y generales que deberían conocer de los delitos militares, cometidos por los comandantes generales y en caso de delitos comunes se procedería conforme a la ordenanza ante los juzgados militares verificada la remoción por el gobierno.

Con el objeto de ver como ha venido evolucionando la responsabilidad administrativa, estimamos conveniente analizar en el siguiente apartado la Constitución de 1836.

I.3.3. CONSTITUCIÓN DE 1836

Para cambiar el sistema federal establecido en la constitución de 1824, el Congreso Constituyente expidió las bases para la nueva constitución en octubre de 1835, de las cuales emanó después el centralismo.

El 30 de diciembre de 1836, se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales que establecían definitivamente el régimen de centralización gubernativa y administrativa de la nación.

Esta segunda Ley la creó el Poder Conservador, el cual era superior a los otros poderes, pues podía declarar la incapacidad física y moral del presidente y anular sus actos; suspender la Suprema Corte y las sesiones del Congreso, pudiendo declarar la nulidad de las leyes, decretos o reformas que hicieran las cámaras, como puede apreciarse con el párrafo que a continuación se transcribe:

“Este cuerpo, aristocrático por excelencia y sin ningún punto de contacto con el pueblo, se hallaba investido de la tremenda facultad de revocar o declarar nulas las leyes expedidas por el cuerpo legislativo, las sentencias pronunciadas por el poder judicial, y las órdenes y providencias todas del poder ejecutivo; y solo era responsable de sus actos ante dios y la opinión pública... cuya existencia destruía por completo la división de poderes...”.²⁵

Las propuestas para hacer las reformas, a pesar de que se tenía establecido que no prosperarían por mandato constitucional, no se hicieron esperar pero, ante el último reformador - el poder conservador - nunca se dio la autorización.

La cámara de diputados conocía de las acusaciones por delitos cometidos por el presidente y los senadores. Si el acusado fuera diputado, ante la cámara de

²⁵ Ramón, Rodríguez. DERECHO CONSTITUCIONAL, México, Ed. Unam., 1978, Pág. 275.

senadores. Tratándose de delitos oficiales conocería la cámara de diputados y se nombran dos diputados para obtener la acusación ante el Senado.

La primera República Central duró un período Constitucional de seis años, el de Anastasio Bustamante, cuyo gobierno duró hasta 1841, sucediéndolo Antonio López Santa Ana.

La posibilidad de una monarquía, con un príncipe extranjero, fue propuesta por primera vez en 1840 por Gutiérrez de Estrada, a través de una carta dirigida al presidente Bustamante, quien dió como respuesta a su autor la bien merecida expulsión del país.

En 1841, se incrementaron las rebeliones que pugnaban por las reformas constitucionales así como por el federalismo, aspiraciones que se cumplieron parcialmente con las Bases Orgánicas publicadas el 14 de junio de 1843, por medio del Bando Nacional, que en su capítulo de La Responsabilidad de los Funcionarios, entre otras cosas, establecía que: "a) las dos cámaras formarían jurado en las acusaciones por delitos oficiales del presidente, todo el ministerio y toda la Corte Suprema de Justicia o la Marcial, b) toda prevaricación por medio de cohecho, soborno o ratería produciría acción popular contra cualquier funcionario público que la cometiere."

En 1854 el bloque político que llevó al poder al Gral. Santa Ana se dividió: los conservadores se vieron defraudados por la inestabilidad política que provocó y los moderados porque lo consideraban ilegítimo y le tenían resentimiento por los ataques a sus intereses económicos; Y los radicales a su vez, por las restricciones a las libertades civiles y políticas, y por la represión que había promovido. En estas condiciones, Juan N. Alvarez, se insurrecciona en el sur bajo el emblema del "PLAN DE AYUTLA", proclamado el primero de marzo de 1855, con la simpatía y apoyo de todo el país, teniéndose que dar a la fuga su alteza serenísima Gral. Santa Ana, saliendo del país.

Álvarez tomó el poder integrando su gabinete con los liberales Melchor Ocampo, Benito Juárez, Guillermo Prieto e Ignacio Comonfort; no obstante, viene una crisis política y Juárez, aislado, el 23 de noviembre de 1855, emite un decreto conocido como " LEY DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES DE LA NACIÓN, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS ", con la cual suprimía los tribunales eclesiásticos y militares con la prórroga de seguir conociendo de causas comunes mientras se expedía la ley. Disponía que los magistrados propietarios suplentes y los fiscales de la Suprema Corte serían juzgados como lo disponía el artículo 139 de la Constitución de 1824, y ante la imposibilidad del nombramiento de los jueces, siendo necesaria la declaración de procedencia, se haría por el Consejo de Gobierno integrado por 24 abogados residentes en la capital con los requisitos exigidos a los ministros y no fueran ni jueces ni empleados de los tribunales.

1.3.4 LA CONSTITUCIÓN 1857

Los diputados liberales que pugnaban por una nueva constitución fueron "Los Puros", por su rectitud, que finalmente tuvo éxito, el cual se coronó con la expedición de la Constitución de 1857; en tanto que al grupo perdedor, que sostenía la idea de hacer modificaciones al pacto fundamental de 1824 y se les nombró "Los Moderados".

La celebridad de este Congreso ha trascendido honrosamente en la historia de México por sus dotes jurídicas excepcionales, destacando: Ponciano Arriaga, Valentín Gómez Farias, Melchor Ocampo, José María Mata, Guillermo Prieto, Santos Degollado, Ignacio Ramírez y León Guzmán.

Los antecedentes de la dictadura y la perniciosa influencia del clero para contrarrestar toda idea de progreso, estaban presentes en el ánimo de los diputados para constituir el rumbo jurídico de la nación.

Anteriormente con la constitución de 1824 se hicieron sentir las consecuencias de sostener la existencia de los fueros, omitiendo las libertades institucionales.

En el escenario de estas características sociales debería realizarse el proyecto de la carta magna, determinando los principios con creces alcanzados como la abolición de fueros, la libertad al pago de diezmos y la desamortización de bienes de comunidades; a la vez existía el reto de las nuevas ideas de libertad y culto, como nos ilustra el maestro Ruiz Eduardo, con el siguiente texto: "El paso no era completo en la vía de reforma; y, sin embargo, el clero se levantó en masa lanzando sus anatemas contra esos principios de derecho político, reconocidos en todo el mundo civilizado. Los obispos fulminaron sus excomuniones contra el proyecto de constitución; el púlpito y el confesionario no dejaron de trabajar para formar una opinión contraria a esas ideas liberales...". 26

De la constitución, lo que más indignó al clero fue el artículo tercero, el cual establecía: "La enseñanza es libre. La ley determinará que profesiones necesitan título para su ejercicio, y conque requisitos se deben expedir".

La libertad de enseñanza es consecuente con el principio de libertad individual. Si el estudio y la enseñanza estuvieren sujetos a la voluntad de los gobiernos o a los sistemas corporativos, caerían en la rutina o servirían a intereses particulares. Con la libertad de la enseñanza la sociedad utilizó los conocimientos y los aplicó a las múltiples necesidades y abrió horizontes al espíritu humano. La facultad del estado de exigir a los ciudadanos la enseñanza, no constituye un monopolio; al contrario, mientras más se difundan las escuelas más se conseguiría el objeto de la enseñanza. Pues si bien la sociedad tiene derechos propios también debe sujetarse a cumplir con los deberes propios necesarios para su existencia y desarrollo.

El 5 de febrero de 1857, se juró la Constitución Política de la República Mexicana por Ignacio Comonfort, en su calidad de presidente sustituto.

²⁶ Eduardo, Ruiz. DERECHO CONSTITUCIONAL, México. Ed. Unam., 1978, Pág. 17.

Los ataques a esta constitución fueron inmediatos por los motivos anteriormente expuestos, lo que motivó que Comonfort, después de haber prevaricado en su contra, se sumó a la sublevación que al amparo del "PLAN DE TACUBAYA", exigía su derogación, tal y como lo menciona el maestro Tena Ramírez; "Cuando Comonfort, pasó de presidente sustituto a constitucional, ya en su ánimo había arraigado la convicción de que no se podía gobernar con la nueva carta".²⁷

Abandonada la presidencia por Comonfort, los insurrectos del plan de Tacubaya eligieron como presidente al Gral. Félix Zuloaga, quién el 28 de enero de 1858, derogó la Constitución de 1857; imprudente medida, pues el Congreso Nacional adoptó medidas urgentes y la primera de ellas fue desconocer totalmente a Félix Zuloaga, por considerarlo un usurpador. La segunda consistió en mantener la vigencia de la citada Constitución y, finalmente, con fundamento en ella, se designó como presidente al Licenciado Benito Juárez.

El Partido Conservador adoptó una política reaccionaria sostenida operativa y económicamente por el ejército y el clero, obligando a Juárez a establecer el Gobierno en las diferentes ciudades a las que tuvo que replegarse. En Veracruz decretó las "LEYES DE REFORMA", implantando la separación de la iglesia y el estado, ordenando la nacionalización de los bienes eclesiásticos y la extinción de todas las órdenes monásticas.

Durante su gobierno emitió un estatuto provisional en el cual instituía comisarios imperiales para precaver y enmendar los abusos que pudieran cometer los funcionarios públicos en los departamentos e investigar la marcha que siguiera el orden administrativo, con las facultades que les concediera para el ejercicio de sus funciones y hacía responsables ante la ley a los ministros por delitos comunes y oficiales.

Después, Juárez convocó a elecciones del ejecutivo; resultando electo, integró la Cámara de Diputados y la Suprema Corte. El tres de noviembre de 1870 expidió un

²⁷ Felipe, Tena Ramírez. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, México, Ed. Porrúa, 1987, Pág. 605.

decreto que sancionaba la responsabilidad de los altos funcionarios, sobresaliendo los artículos siguientes:

"Artículo 1º.- Son delitos oficiales en los altos funcionarios de la federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de funciones; la violación de las garantías individuales y cualquiera infracción de la constitución o leyes federales en puntos de gravedad".

"Artículo 4º.- El delito, oficial se castigará con la destitución del encargo en cuyo desempeño se haya cometido, y con la inhabilidad para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la federación, por un tiempo que no baje de cinco ni exceda de diez años".

Artículo 5º.- Son penas de la falta oficial, la suspensión respecto del encargo en cuyo desempeño hubiere sido cometida, la privación consiguiente de los emolumentos anexos a tal encargo y la inhabilidad para desempeñarlo, lo mismo que cualquiera otro encargo o empleo de la federación; todo por un tiempo que no baje de un año ni exceda de cinco".

"Artículo 9º.- Siempre que se ligare un delito común con un delito, falta u omisión oficial, después de sentenciado el reo por la responsabilidad de este último carácter, será puesto a disposición del juez competente, para que se le juzgue de oficio o a petición de parte, y se le aplique la pena correspondiente al delito común".

"Artículo 10.- En el caso del artículo anterior, la sección del gran jurado terminará su dictamen con dos proposiciones; una que corresponda a los delitos oficiales, pidiendo se declare que es o no culpable el acusado; y la otra, relativa a los delitos comunes, consultando si hay o no lugar a proceder".

"Artículo 11.- Los delitos, faltas u omisiones oficiales producen acción popular".

Debido a que el congreso estaba integrado únicamente por la cámara de Diputados, el artículo 105 de la vigente constitución de 1857 daba al congreso la facultad acusatoria y a la Suprema Corte, la de Jurado y de emitir sentencia.

La Ley de Responsabilidad de Juárez, se expidió trece años después de haber entrado en vigor la constitución. Esta ley, fue la primera que se expidió sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, pero tan escueta que no abarcó la gran cantidad de problemas derivados de las complejas situaciones propias de las actividades de los funcionarios y su relación política y social.

A la muerte de Juárez, ocurrida en 1872, le sucedió en el cargo don Sebastián Lerdo de Tejada.

De todo lo anteriormente manifestado se resume que en la constitución de 1857, se establece la responsabilidad política de los diputados al Congreso de la Unión. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de despacho, atribuyéndoles responsabilidad por los delitos del orden común que cometan durante el tiempo de su cargo y por los delitos y faltas que incurran en el ejercicio de su mismo encargo (delitos oficiales). También se hace extensiva dicha responsabilidad a los gobernadores de los estados por infracción a la Constitución y a las Leyes Federales, y por lo que se refiere al Presidente de la República, se establece la inmunidad especial de que durante el desempeño de su encargo sólo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación a la constitución ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

En 1876, Lerdo de Tejada es reelecto y provoca la revolución de "TUXTEPEC", con el plan de ese nombre, teniendo que huir del país, José María Iglesias, Presidente de la Suprema Corte de Justicia y Vicepresidente de la República, se autoproclama Presidente Interino, pero al rechazar el plan, Porfirio Díaz, se adjudica los destinos del país, centraliza el poder, controlando el Congreso.

En 1896, se expidió una nueva Ley de Responsabilidades que en síntesis confiere al congreso la competencia para conocer de la llamada Responsabilidad Oficial. A

diferencia de la Ley Juárez, ésta no define ni señala cuales son los delitos oficiales, pero tiene el mérito dicha Ley de distinguir entre los delitos oficiales y los delitos de orden común, conociendo de estos últimos los tribunales comunes y de los primeros el Congreso de la Unión.

1.3.5 CONSTITUCIÓN DE 1917

Para tener una idea de lo que prevalecía en aquella época, mencionaremos algunos aspectos históricos. La situación económica y social que prevalecía en el Porfiriato, evidenciaba profundas diferencias por las condiciones de extrema pobreza de los campesinos y obreros en contraste con la aristocracia.

Otro factor característico en la economía, era la existencia de puertas abiertas al capital extranjero. Ante tal situación empezaron a surgir descontentos generalizados de la entonces población mexicana, por lo que existió una rebelión bajo el nombre del "PLAN DE SAN LUIS", y al frente Don Francisco I. Madero. De acuerdo con el tratado de Ciudad Juárez, Porfirio Díaz, renunció a la Presidencia el 25 de mayo de 1911.

Posteriormente, cuando era presidente don Francisco I. Madero, el Gral. Victoriano Huerta traiciona al Presidente y usurpa el poder. Ante dicha dictadura, Carranza con el "PLAN DE GUADALUPE", desconoce al usurpador y pide la restauración de los poderes legales, así como el respeto a la Constitución.

Al triunfo revolucionario, el país retornó a la vida Constitucional, Don Venustiano Carranza, con la convicción del compromiso adquirido con los ideales revolucionarios, convocó a un Congreso Constituyente el primero de diciembre de 1916.

Abierto el congreso, el Gral. Carranza, leyó un informe haciendo saber la conveniencia de revisar la Constitución de 1857, a fin de efectuar las reformas de acuerdo con los principios adheridos a los objetivos de la revolución, por lo que la

materia de responsabilidades de los servidores públicos fue reglamentada en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se llamó "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos". A continuación nos permitimos transcribir los textos de algunos artículos contemplados en el Título en comento:

"Artículo 108.- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometen durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución o Leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común."

"Artículo 110- No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo- sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior."

"Artículo 111- De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en gran jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la cámara de Diputados.

El congreso de la Unión expedirá con la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación,

determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20."

De lo anterior puede verse que en este último párrafo del artículo 111 de la Constitución de 1917 se disponía, que el Congreso de la Unión expediría con la mayor brevedad la Ley secundaria respectiva debiendo hacerlo en el siguiente periodo de Sesiones que empezaría el 1o. de septiembre del año de 1917 en este mandato constitucional se tardó 23 años en cumplirse, siendo una grave omisión; sin embargo, del Poder Legislativo; durante ese tiempo el Título Cuarto de la Carta Magna no tuvo el respaldo de una Ley reglamentaria para su íntegra aplicación.

Ante tales circunstancias el Gral. Lázaro Cárdenas expidió el 21 de febrero de 1940 la aludida ley.

1.4. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE 1940.

A este ordenamiento legal se le denominó: "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 publicado el 30 de diciembre de 1939, durante el gobierno del presidente Cárdenas, y se encargó de regular la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, distinguiendo el contenido de estos dos conceptos, concediéndose acción popular para denunciarlos.

Asimismo, se señaló expresamente la inexistencia del fuero e inmunidad de demandas del orden civil para los funcionarios públicos. Respecto de los delitos del

orden común, se determinó la necesidad de establecer la declaración de procedencia para la Cámara de Diputados integrada en gran jurado.

Como sujetos de la ley quedaron los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, y se denominó Altos Funcionarios al Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; Ministros de la Suprema Corte de Justicia; Secretarios de Estado; Jefes de Departamento Autónomo; Procurador General de la República; Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales, señalándose que el Presidente de la República sólo puede ser acusado durante el período de su encargo y un año después.

Aunque, no se definen los delitos se hace un listado de los imputables a los altos funcionarios; ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de garantías e infracción a la constitución o leyes federales que causen graves perjuicios a la federación o a los estados constitucionales.

A los gobernadores y diputados de los estados se les señala como responsables en su calidad de auxiliares de la federación. La comisión de estos delitos quedó sancionada con la destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido y su inhabilitación de cinco a diez años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación y Distrito y Territorios Federales, en 72 fracciones se enumeran diversas conductas que se tipifican como delitos, y en once fracciones señalan las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, los cuales van desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, penas pecuniarias y privación de la libertad hasta de doce años.

En referencia a las faltas oficiales estas se determinaban por exclusión, es decir, cuando eran delitos, y estuviera establecida en las leyes y reglamentos respectivos en donde se determinaban las sanciones aplicables.

Esta ley previó cinco procedimientos diferentes: dos respecto a los funcionarios, de acuerdo con la naturaleza de los delitos de que se trataran ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios; uno por delitos y faltas oficiales, otro respecto de los funcionarios del poder judicial y uno más por enriquecimiento inexplicable.

Al tratarse de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios se reglamentó también el juicio político, en el que la cámara de diputados actuara como jurado de acusación y la de senadores como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común cometidos por altos funcionarios, se estableció que la cámara de diputados debía de erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia.

Después de hacer estos breves comentarios, también estudiaremos la denominada "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados", expedida el día 27 de diciembre de 1979, por el entonces Presidente José López Portillo. En esta Ley, se estableció que los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal fueran responsables de los delitos comunes y faltas oficiales que cometieran durante su encargo.

Los funcionarios o empleados serían responsables, como los particulares por los delitos comunes que cometieran, con la salvedad de que no se podían aprehender a los altos funcionarios enunciados en su artículo 108 constitucional, sin que se hubiera concedido desafuero por la Cámara de Diputados, y en referencia al Presidente de la República, éste durante el tiempo de su encargo solo podría ser acusado por traición a la patria y por delitos graves de orden común. También la Ley de Responsabilidades de 1979, consideraba como delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo y con motivos del mismo, o redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho. Las faltas oficiales eran definidas como "las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al

funcionamiento o empleo durante su encargo". Para exigir responsabilidad por los delitos o faltas oficiales, ésta podía hacerse efectiva durante el tiempo de su encargo o dentro de un año después de concluido aquél.

Los altos funcionarios de la Federación dejaban de gozar de fuero constitucional por los delitos comunes y oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran, o bien cuando aceptaban el desempeño algún empleo, cargo o comisión durante el periodo en que conforme a la ley disfrutaban de fuero. Además, por la comisión de delitos oficiales, se establecieron como sanciones, la destitución del cargo e inhabilitación por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses, o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo; quedando a salvo el derecho de la Federación o de los particulares para exigir al funcionario la reparación del daño ocasionado con su conducta, ante las autoridades competentes por responsabilidad pecuniaria. Los funcionarios públicos no gozaban de fuero constitucional en demandas de orden civil.

Hasta aquí podemos entonces concluir un cuadro de antecedentes, que han servido de base al actual Título Cuarto Constitucional denominado "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

I.5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 1982.

Esta Ley, fue promulgada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1982, reglamentando el Título Cuarto Constitucional denominado "de las Responsabilidades de los Servidores Públicos", en donde se señala quienes son servidores públicos, el procedimiento para determinar las responsabilidades administrativas, las sanciones a que se harán acreedores y las autoridades competentes para aplicarlas.

La primera novedad que surge con las reformas vigentes, corresponde a la denominación del título IV, en lugar de referirse a las "Responsabilidades de los Servidores Públicos", a efecto de establecer, dice la exposición de motivos, la naturaleza del servicio a la sociedad, que comparta su empleo, cargo o comisión.

Esta modalidad, establecida por el ámbito federal, conforme a lo prescrito por el último párrafo del artículo 108 constitucional en vigor, deberá de adoptarse también por las constituciones de los estados de la República, los cuales precisarán "el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y municipios", para cuyo efecto las entidades federativas contaron con el plazo de un año, en los términos del artículo segundo transitorio del decreto constitucional respectivo.

Es claro que resulta deseable que esta nueva denominación contribuya no sólo a desterrar la común prepotencia y negligencia con que se han conducido innumerables servidores públicos de cualquier nivel, sino hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados.

Siguiendo este orden de ideas, es importante destacar que el móvil de la Reforma Constitucional de 1982, se debió al Programa de Renovación Moral Instituido por el Presidente de la República de aquel entonces, quién la enarboló e integró a su programa de gobierno por el cual trató de eliminar la negativa práctica social generalizada en favor de la corrupción. La función Pública entonces, no se tomó como un privilegio, sino que implicaba necesariamente la responsabilidad del servidor público que mantiene y sostiene a un gobierno determinado, de manera que la función pública es finalmente, una de las más elevadas responsabilidades sociales.

En el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, se expresó las líneas fundamentales del programa de "Renovación Moral", teniéndose presente que en el programa había un conjunto de acciones que la sociedad demandaba y por ello exigía contar con

Servidores Públicos de conducta intachables. El ataque a la corrupción se encuentra asociado con el cumplimiento estricto de los principios del estado de derecho. De ahí que el plan asentase que sería simplista creer que la renovación moral se reduce a una persecución y a una sanción de los servidores públicos corruptos, si no que para el gobierno, "la renovación moral en su expresión práctica equivale al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del estado, la mejor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración". La trascendencia de este programa, llevó a la reforma del título IV de nuestra Constitución, así como de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear una Secretaría encargada de vigilar y asegurar la aplicación de la política de renovación moral.

La nueva regulación constitucional definió cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos: la penal, la civil, la política y la administrativa. En el título IV constitucional se determina entre otros conceptos, quienes son sujetos del régimen de responsabilidades por su participación en la función pública (artículo 108 constitucional), sujetándose en el nuevo régimen a todo servidor público de cualquiera de los tres poderes de la Unión, así como de los Estados y Municipios, superando la distinción de las diversas categorías de las personas que prestan sus servicios al Estado, sometiendo a todos al mismo régimen de responsabilidades, sin más distinción que la consideración del tipo del acto violatorio de la ley en que incurran, el tipo de falta que cometan y la consideración de estar sujeto a una protección constitucional especial (Inmunidad y Fuero Constitucional). Por su parte, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se destaca que las bases de la responsabilidad administrativa descansen en criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la Administración Pública Federal y que garantizan el buen servicio público.

En los artículos 47, 52, 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, hace referencia a los rubros de catálogo de obligaciones

administrativas a que deben sujetarse los servidores públicos; las sanciones administrativas a que se hacen acreedores los servidores públicos en caso de incumplimiento a sus obligaciones; y señala el procedimiento administrativo de responsabilidades que se ha de seguir.

Ahora bien, tomando en cuenta que se reformó integralmente el título IV constitucional, se puede afirmar que sí bien contiene varios avances técnicos en relación con el texto original, aún presenta ciertas deficiencias, como lo es la supletoriedad en materia administrativa, pues al respecto existe confusión de que Ley es la aplicable el Código Penal o el Código Federal de Procedimientos Civiles.

CAPÍTULO SEGUNDO

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

I.1.1 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La palabra responsabilidad es un vocablo utilizado en un sin número de ciencias y disciplinas, así como en la vida cotidiana del ser humano, tenemos conceptos que la conciben como el deber hacia un cargo o encomienda (ejemplos: "es responsabilidad de los padres"); como causa de un acontecimiento ("el clima fue responsabilidad de la pérdida"); como reacción o respuesta ("debe responder por...", "pagar por"...) y como capacidad mental ("eres responsable de tus actos").

Etimológicamente, la expresión "responsabilidad", proviene de la raíz latina "respondeo", de la voz "respondere", que significa responder, "inter alia"; Prometer, Pagar. De esta manera "responsalis", cuyo significado es el que responde; en sentido restringido "responsum", significa "el obligado a responder de algo o de alguien". 28

Por su parte la Real Academia Española ha definido a la responsabilidad como la "obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, como consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal". 29

En la responsabilidad, el sujeto está sometido a la sanción prevista por haber violado el deber impuesto en la norma.

²⁸ CFR Responsabilidad, DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, T.VIII, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, Pág. 44.

²⁹ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, 21ª Edición, Madrid, 1992. Pág. 1784 Tomo H-Z.

Existen tres elementos, nos dice López Olacieregui, en la responsabilidad: a) un acto de un individuo; b) un deber; c) una infracción. Así pues, son tres presupuestos los que la conforman, agregando que "cuando su acto no se ajusta a su deber el individuo incurre en responsabilidad."³⁰

En cuanto al primer supuesto, es claro que las múltiples definiciones utilizadas, sin importar la disciplina o ciencia, coinciden en relacionar la responsabilidad con la personalidad, pues la responsabilidad es la obligación que tiene o adquiere una persona para cumplir (directa o por conducto de otro sujeto) por las consecuencias de su conducta.

Todo indica que la responsabilidad, inicia con el nacimiento de una obligación; los autores anteriores, señalan a la obligación, como un elemento medular en sus respectivas definiciones.

Por cuanto se refiere al tercer supuesto (una infracción), la noción de responsabilidad implica siempre la idea de culpa; la idea de una regla violada, sea esta una regla de moral o de derecho: responsabilidad moral en el primer caso, responsabilidad jurídica en el segundo.

De estas nociones de responsabilidad tienen una característica peculiar del ser humano, que es el de tener una voluntad libre para ser responsable.

En materia jurídica podemos distinguir y diferenciar las responsabilidades que surgen por violaciones al derecho penal, fiscal, administrativo, laboral y civil, solo por citar algunos. Así, en cada rama del ordenamiento jurídico hay una responsabilidad. Todos tienen elementos comunes y ofrecen elementos diferenciales que se tienen con la particularidad de cada rama.

En lo político es un orden de dominio, lo que significa que algunos hombres tienen un poder relevante sobre la vida de los demás. De ahí la necesidad de normar la

³⁰ José Ma., López Olacieregui. NOTAS SOBRE EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DEL CÓDIGO CIVIL. BALANCE DE UN SIGLO. Revista Jurídica de Buenos Aires IV, 1964, Pág. 61.

actuación de esos pocos hombres que se convierten en dirigentes de la sociedad. Un ejemplo de ello es un político de nuestro tiempo que detenta el poder público.

Un individuo es responsable cuando infringe algún ordenamiento jurídico, de esta manera se entiende que existe una obligación de un "hacer o no hacer, así la responsabilidad señala quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de una determinada obligación.

La responsabilidad en opinión del maestro Royo Villanueva es: "la obligación de responder por la comisión de los actos que la Ley sanciona en todos los individuos imputables o que son responsables de sus actos ante la ley".³¹ Definición a la cual nos adherimos porque reúne los requisitos que debe tener un enunciado jurídico, de prevenir una conducta.

Por otra parte la responsabilidad, radica sin duda alguna en la libertad, ya que en virtud de ella el hombre se relaciona y se vincula con los demás, obligándose así a no alterar el orden social.

La Responsabilidad Administrativa, debe ser entendida como una obligación que nace como consecuencia del incumplimiento de un deber. El estado tiene una serie de obligaciones derivadas de su naturaleza, fines y objetivos y, por consiguiente, su incumplimiento da lugar a la obligación de responder. La Responsabilidad administrativa, en este sentido, abarca a todos los sujetos que tengan la calidad de servidores públicos, independientemente de la naturaleza de sus cargos dentro de la Administración Pública Federal, Estatal, Paraestatal o Municipal en que se encuentren ubicados.

Las modalidades de responsabilidad, son: RESPONSABILIDAD DIRECTA, RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA Y RESPONSABILIDAD SOLIDARIA, según se desprende del artículo 46 de la Ley de Presupuesto.

³¹ Segismundo, Royo Villanueva. LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Revista Administración Pública. IEP., No. 19, Enero-Abril, Madrid, 1956. Pág. 13.

RESPONSABILIDAD DIRECTA.- Las responsabilidades de acuerdo con el artículo 46 de la Ley de Presupuesto se constituirán en primer término a las personas que hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece las obligaciones a las que queda sujeto todo servidor público, quien solo mediante su propia conducta puede incumplir con el contenido del deber jurídico que le corresponde, generándose entonces el exigimiento de su responsabilidad.

Es el servidor público quien se encuentra directamente obligado a determinada conducta, siendo el quien responde por sus acciones cuando estas resultan ilícitas, sea por violación de un deber, por falta administrativa o bien por la comisión de un delito. En estos casos, el sujeto obligado y responsable es el mismo al que se le aplica la sanción, pues no puede obligarse por la conducta de otro, ni puede un servidor público responder por el incumplimiento de la obligación ajena, sino que responde por el cumplimiento propio. La base de este tipo de responsabilidad puede estar originada en un acto ejecutado con negligencia o con conocimiento de causa, configurativos ellos de responsabilidad derivada por falta de acatamiento de las obligaciones que impone el servicio público en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA. También el artículo 46 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, al tenor literal de su segundo párrafo expresa: "Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos."

De lo anterior, se deduce que la denominada responsabilidad subsidiaria, no es una modalidad de la responsabilidad por hecho ajeno, toda vez, que no se trata de una presunción absoluta de culpa que no pueda ser desvirtuada, ni es válido que en este

caso, se invoque una presunción de culpa por considerar que el jefe inmediato o superior jerárquico hiciera una elección torpe del servidor público subordinado causante del daño, a diferencia de la responsabilidad subsidiaria reconocida en el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal, imputable al Estado por los actos de sus *funcionarios y empleados en la que si es posible sostener una presunción de culpa imputable al propio Estado*. Así tenemos que, la denominada responsabilidad subsidiaria no es otra distinta que la misma responsabilidad directa, pues al servidor público que por la índole de sus funciones constituya una responsabilidad de esta naturaleza, será porque con su conducta dolosa, culposa o negligente omitió la revisión o autorizó los actos de otros servidores públicos que dañaron el patrimonio de la Administración Pública.

A diferencia de la responsabilidad subsidiaria que señala el ya citado artículo 1928 del Código Civil, en la que la presunción de culpa del Estado no podrá ser desvirtuada y la responsabilidad se hará efectiva contra éste cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

En tanto que la responsabilidad subsidiaria a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y el artículo 105 del Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, no se constituirá en contra de Servidores Públicos distintos a los que cometieron la falta administrativa, sin importar el grado o gravedad de ésta, sino que ellos responderán por su propia conducta, configurándose en consecuencia dos hechos diferentes generadores de responsabilidad administrativa, es decir, dos incumplimientos de obligaciones diversas. Por lo cual, puede decirse que la responsabilidad subsidiaria, es mas bien, la misma responsabilidad directa, pues el servidor público de que se trate no responde por un acto ilícito ajeno sino por el propio, de tal manera que es condición necesaria distinguir estas conductas, que por ser diferentes exigen la instrucción de dos o más procedimientos o que ventilándose en uno, deberán recaer *resoluciones sancionadoras con diferente contenido*. De esta manera como se vuelve

a reiterar un servidor público no responde con su patrimonio por la conducta ajena, sino por la propia, no pudiéndose sostener lo contrario según se desprende del artículo 46 del ordenamiento legal señalado.

RESPONSABILIDAD SOLIDARIA.- El multicitado artículo 46, tercer párrafo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en relación con el artículo 106 del Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, establece que serán responsables solidarios con los servidores públicos y demás personal del servicio público, los particulares en los casos que hayan participado y originen una responsabilidad.

En primer término, debe entenderse que la base configurativa de este tipo de responsabilidad imputable a particulares, no es el simple hecho de participar por algún medio, sea este convenio, contrato, u otro, con la Administración Pública, ni tampoco se genera por la responsabilidad en que puedan incurrir los servidores públicos con los que aquellos tengan trato, sino que es necesario que dichos particulares intervengan indebidamente junto con los servidores públicos en la comisión de la falta administrativa, para que estos queden obligados solidariamente a la reparación del daño ocasionado a la Administración Pública.

Siendo el procedimiento administrativo que regula el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de aplicación estricta a dichos servidores, éste no puede aplicarse a los particulares, por lo que cuando éstos en forma conjunta con servidores públicos sean responsables por actos u omisiones que dañen al patrimonio de la Administración Pública Federal, el del Departamento del Distrito Federal o el de la Administración Pública Paraestatal, serán obligados solidarios en cuanto respecta a la reparación del daño y coobligados a la exigibilidad del pago de cualquiera de ellos.

De esta manera, si el particular es quien satisface en primer término la reparación del daño, esta obligación quedará extinguida para el servidor público, o, a la inversa, si es

el servidor público quien primeramente satisface su obligación, ya no se le podrá exigir al particular.

II.2. ADOPCIÓN DEL CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO

A partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1982, el Título Cuarto de la Constitución se denomina "De las responsabilidades de los servidores públicos", el concepto de servidor público sustituye al de funcionario público. Sobre el particular la exposición de motivos de la iniciativa presidencial señaló: "Es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título Cuarto Constitucional que actualmente habla de "las responsabilidades de los funcionarios públicos se cambia al de "responsabilidades de los servidores públicos". Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión". 32

Por otra parte, en la Comisión de Estudios Legislativos, Primera Sección, de la Cámara de Senadores, misma que fungió como Cámara de origen, se asienta respecto a la nueva terminología que "...se reconoce la procedencia de cambiar el encabezado vigente de aquel Título Cuarto, denominado". De las responsabilidades de los funcionarios públicos", por el que se propone en la iniciativa con el epígrafe "De las responsabilidades de los servidores públicos". De esta manera se rescata un principio nunca abandonado por el convencimiento popular, de que es la idea de servicio y entrega la que ha de guiar en todo tiempo a los trabajadores de las entidades públicas, fundamentalmente porque el pueblo Mexicano recogió la herencia de José María Morelos y Pavón, quien con verdadero amor a la Patria se llamó así mismo "El Siervo de la Nación"- La sustitución del término -"funcionario" por el de "servidor",.... resulta adecuada y permite englobar en una definición común el conjunto

³² Raúl F. Cárdenas. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS, México, Editorial Porrúa, S.A., 1982, Pág. 17.

de las personas que se desempeñan en la Administración Pública Federal y en la del Distrito Federal, así como a los que sirven a los otros poderes de la Unión.- Se abandona, por lo tanto, la designación de funcionario, y se adopta la de servidor, pues no es la función la que ha de distinguir a quien cumple cometidos institucionales en el gobierno, sino precisamente el servicio a los demás. La función lleva aparejada la idea de distinción, prerrogativa y privilegio; mientras que el servicio constituye el elemento total de la solidaridad con que han de guiarse las conductas colectivas." 33

El concepto de servidor público parece haber sido tomado de Morelos. Don Lucas Alamán narra que "en el Congreso de Chilpancingo de 1812, a Morelos se le decretó el título de Alteza, mismo que no quiso admitir, tomando con modestia el título de Siervo de la Nación". 34

Sin embargo, el concepto de servidor público no era del todo desconocido en nuestra legislación ya la Ley de 1940, en el artículo 189 fracción XXXII, utiliza incidentalmente la designación de servidor público cuando tipifica como delito oficial de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales el privar a un individuo del producto de su trabajo, sin que medie resolución judicial advirtiendo que no se considera como delictuosa la retención de parte de los salarios y sueldos, para el pago de cuotas sindicales, ni las deducciones a los emolumentos de los servidores públicos que están destinadas a la formación del fondo de pensiones. Igualmente, la exposición de motivos de la Ley de 1979, estableció en su párrafo séptimo quienes eran servidores públicos, señalando: "Es principio general del derecho, el que la ley otorgue idéntico tratamiento a los sujetos de una relación jurídica. Todos los funcionarios y empleados públicos son servidores del pueblo mexicano". 35

³³ Idem. Págs.39-40.

³⁴ Lucas, Alamán. HISTORIA DE MÉXICO, Tomo Tercero, Colección Grandes Autores Mexicanos bajo la dirección de Carlos Pereyra D., México, Editorial Jus, 1942, Pág. 523.

³⁵ La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana, Procuraduría General de la República, Revista Mexicana de Justicia, Número especial, México, Septiembre de 1980, Pág. 272.

Englobar a todo el que preste servicios al estado en el concepto de servidor público responde, además, al propósito de alcanzar la igualdad ante la ley, así aparece en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas de 1982 a la Constitución en donde se apunta que: "La obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo comisión.- Las nuevas bases constitucionales que proponemos se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de esas obligaciones comunes a todo servidor público". 36

II.3. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El texto actual del artículo 108 Constitucional, establece en su primer párrafo que "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones." 37

En primer lugar, se cita a los representantes de elección popular. De la interpretación de este precepto se desprende que solo son el Presidente de la República, los

³⁶ Miguel, De la Madrid Hurtado. EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO, Diciembre 1982, Tomo I, impreso en México, D.F. por Talleres Gráficos de la Nación, Mayo de 1983, Págs. 17-18.

³⁷ PFF-HACIENDA, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Impreso en México en los Talleres de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1994, Pág. 105.

Diputados y Senadores ante el Congreso de la Unión, únicas autoridades federales de elección popular.

Aún cuando el texto constitucional no distingue, consideró excluidas del precepto a las autoridades locales y a las municipales de elección popular, ya que la propia disposición aclara al final que ese párrafo alude únicamente a las autoridades Federales o a las del Distrito Federal al señalar que: "...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...".

La omisión refleja solo falta de técnica legislativa ya que aun cuando no se comprendidas en el concepto de servidor público del primer párrafo del artículo 108, las autoridades locales de elección popular están sujetas a Responsabilidades Federales como claramente lo señala el tercer párrafo del precepto en estudio.

Las autoridades municipales, están comprendidas en la definición de servidores públicos que haga cada Constitución Estatal en cumplimiento del mandato establecido en el último párrafo del artículo 108.

En segundo lugar, en el primer párrafo del artículo 108 Constitucional aparecen como servidores públicos los miembros del Poder Judicial Federal, estos son:

- 1.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 2.- Los Magistrados de los Tribunales Colegiados y de los Tribunales Unitarios de Circuito;
- 3.- Los Jueces de Distrito.
- 4.- Un Consejo de la Judicatura Federal; y.
- 5.- El Tribunal Electoral.

Considero incluidos a los señalados en última categoría, en virtud de que la Constitución en el artículo 94 establece que: "Se deposita el ejercicio del Poder

Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal...”

“La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece”. 38

No existe precepto que disponga que los empleados que dependan del Poder Judicial no sean miembros del mismo; por el contrario, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal alude a ellos. En el artículo 77 se contempla la protesta que deben rendir los secretarios y empleados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito. Si la Ley Orgánica de un poder se refiere a estos funcionarios y empleados, es porque forman parte del mismo. En igual sentido debe entenderse lo establecido en el Título Noveno de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que regula los conflictos entre el Poder Judicial y sus Servidores.

En tercer lugar, en el precepto en análisis se cita a los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal. Según la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, la Administración de Justicia del fuero común se ejerce por:

Jueces de paz.

Jueces de primera instancia de lo civil.

Jueces de lo familiar.

Árbitros.

³⁸ IFE, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Impreso en México, 1997, Pág. 72.

Jueces penales.

Presidentes de debates.

Jurado popular.

El Tribunal Superior de Justicia.

Los demás funcionarios y auxiliares de la administración de justicia.

El precepto en estudio considera como servidores públicos a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal.

Corresponde ahora definir quienes son los funcionarios y empleados a que alude la Constitución.

Antes de las reformas de 1982 al Título Cuarto, nuestra norma fundamental distinguía a los altos funcionarios de los funcionarios y empleados.

Los altos funcionarios estaban determinados en la propia Constitución y eran los sujetos del juicio político y del fuero. En cambio, nunca se ha establecido con claridad quienes eran los funcionarios y quienes los empleados, ni en la Constitución ni en sus leyes reglamentarias, las propias normas laborales no contemplan tampoco dichos conceptos, refiriéndose exclusivamente a trabajadores.

Con las reformas constitucionales de 1982, la Constitución ya no utiliza el término de alto funcionario, sin embargo, se encuentra una categoría determinada de servidores públicos que tienen un tratamiento especial al ser sujetos del juicio político y en algunos casos de la declaratoria de procedencia.

Los conceptos funcionario y empleado, siguen apareciendo en la Constitución, sin que en la Norma Fundamental ni en la Ley reglamentaria de la materia se aclara cuales son unos y cuales son otros.

Tradicionalmente se ha entendido que los funcionarios son aquellas personas que desempeñan puestos de cierta jerarquía, y empleados son todos los demás trabajadores, sin que necesariamente tal distinción corresponda a la que hace la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado entre trabajadores de confianza y trabajadores de base.

El primer párrafo del artículo 108 Constitucional incurre en una omisión al no señalar que quedan comprendidos dentro del concepto de servidor público los funcionarios y empleados adscritos al Poder Legislativo Federal, situación que no encuentra otra explicación que la del descuido del legislador, ya que no existe ninguna razón ni jurídica ni lógica para su exclusión.

La Ley de 1982 alude indirectamente a ellos al señalar la obligación de establecer las contralorías internas de las Cámaras (artículo 51) y, por otro lado, el Código Penal los considera sujetos de los delitos que pueden cometer los servidores públicos (artículo 212).

La Ley fundamental considera como servidor público, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal. Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ésta se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República, los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal, las Instituciones Nacionales de Créditos, las Organizaciones Auxiliares, las Sociedades Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos. (artículos 1º y 46).

La Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, ésta se encuentra definida en los términos del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, dicha Administración Pública está integrada por Unidades Administrativas (Los dotados de atribuciones de decisión y ejecución, que además de las Dependencias, son las Subsecretarías, la Tesorería del Distrito Federal, la

Procuraduría Social Fiscal del Distrito Federal, las Contralorías Internas, las Subprocuradurías, las Direcciones Generales y las Direcciones Ejecutivas), Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, Órganos Político-Administrativos (Los establecidos en cada demarcación que se les denomina Delegaciones del Distrito federal), Órganos Desconcentrados (Contraloría General, Secretaría de Seguridad Pública, Instituto de la Mujer del Distrito Federal, Comisión de Asuntos Agrarios del Distrito Federal, Unidad de Protección Civil del Distrito Federal la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y Dirección General de Desarrollo Urbano, entre otros), según se desprende de los artículos 3, 7, 8 y 9, respectivamente, del Reglamento en comento.

Empleo, cargo o comisión, son términos utilizados por la legislación en materia de responsabilidad de servidores públicos, casi como una fórmula sacramental. Sin embargo, dichos términos que no necesariamente son sinónimos, no se definen en ninguna parte. El alcance que la fórmula en cuestión es amplio. En efecto, es tan general que en ella pudieran quedar incluidas una serie de personas que no aparece que haya sido la intención del legislador en contemplarlas.

Al respecto, Fauzi Hamdan afirma: "Sin embargo, tanto el Artículo 108 Constitucional como el Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, califican con la categoría de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, surgiendo así la duda si dentro de tal concepto pueden quedar incluidos los particulares que forman parte de comisiones, comités, asociaciones o juntas cuyas funciones son primordialmente colaborar y participar coadyuvando con los órganos estatales propiamente dichos en sus funciones. Así, por ejemplo, las Juntas de Vecinos, Asociaciones de Residentes, inclusive el Consejo Consultivo del Distrito Federal, o las diversas comisiones que por cierto en el Distrito Federal han empezado a proliferar, tales como la Comisión Taurina o de Espectáculos, etc. Tal clase de comisiones normalmente realiza funciones de consultoría y asesoría a los órganos de decisión, más como está redactada la

disposición constitucional tal parece que tales sujetos quedan también incluidos en la LEY. En mi opinión, en la forma como se encuentra redactada la disposición constitucional, se incluye a tal categoría de comisiones, comités o juntas, que aunque parte de sus miembros sean particulares, por el hecho de constituir órganos públicos quedan incorporados, en consecuencia a la estructura de organización estatal por ende sujetos a la presente LEY, no importando que reciban o no remuneración por el desempeño de sus cargos." ³⁹

Ante la ausencia de una interpretación legislativa de las categorías de empleo, cargo o comisión, corresponderá a las autoridades judiciales definir su alcance en cada caso, cuando surja alguna controversia.

El concepto de servidor público de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, en su artículo segundo, considera como sujetos de la misma a los servidores públicos mencionados en el artículo 108 Constitucional párrafos primero y tercero y agrega al final: "a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

Podemos señalar que en base a este concepto existen personas que sin encuadrar en el concepto de servidor público son sujetos de responsabilidad por el manejo o aplicación de recursos económicos federales.

Respecto al primer párrafo del artículo 108 Constitucional, analizado están comprendidos en el concepto de servidores públicos y en consecuencia son sujetos del sistema federal de responsabilidades.

En el tercer párrafo se señala a:

Los Gobernadores de los Estados;

Los Diputados a las Legislaturas Locales; y,

³⁹ Fauzi, Hamdam Amad. NOTAS SOBRE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 7, Número 7, México 1983, Págs. 241-242.

Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

El precepto constitucional señala que los funcionarios estatales citados serán responsables por las violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Ahora bien, por lo que hace a los últimos sujetos citados en el artículo 2o. de la Ley de 1982, es decir, a "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales" que sin encuadrar en el concepto de servidor público, son sujetos de responsabilidad por el manejo o aplicación de recursos económicos federales".

Interpretando este precepto el maestro Fauzi Hamdan sostiene que el concepto recursos económicos federales debe limitarse, en su connotación jurídica, a los recursos en numerario. ⁴⁰ No se encuentra una razón de lógica jurídica para ello ya que también se pueden ocasionar daños con el mal uso de otro tipo de bienes.

En este caso se encuentran los beneficiarios de subsidios federales o los contratistas particulares que realizan obras para el gobierno. Es interesante que la ley les del carácter de sujetos de un ordenamiento que precisamente regula las responsabilidades de los servidores públicos, sin que ellos lo sean, y por otro lado, la ley en este aspecto, va mas allá del texto expreso de la Constitución, aun cuando no estimo que por ello se puedan plantear problemas de inconstitucionalidad, ya que las leyes válidamente pueden establecer responsabilidades para quienes aun siendo particulares, hagan mal uso de los recursos económicos federales que por cualquier motivo se les entreguen.

En este sentido existen diversas disposiciones jurídicas tales como la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, en donde se consideran como agentes de la Federación aquellos particulares que tengan a su cargo la recaudación de fondos o valores propiedad o al cuidado del Gobierno

⁴⁰ Idem. nota 39, Pág. 242.

Federal o bien que estén obligados a concentrar dichos fondos o valores o realicen erogaciones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación (artículos 1o. y 2o. de la Ley y 2o. del Reglamento).

Igualmente, la Ley de la Tesorería de la Federación considera como auxiliares de la misma a los particulares legalmente autorizados a los que se les encomiende permanente o accidentalmente el desempeño de alguna de las funciones de aquélla.⁴¹ También, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal señala que los particulares serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal de las dependencias y entidades en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad (artículo 46 tercer párrafo).

Otro ejemplo muy claro está en el artículo 50 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas que señala que en los contratos de obra pública se podrá pactar la entrega de anticipos, los que deberán aplicarse exclusivamente para la ejecución de los trabajos.

Por otra parte en el artículo 108 Constitucional en su segundo párrafo hace una referencia específica al Presidente de la República para señalar que durante su encargo sólo podrá ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común. Independientemente de que en las reformas no se aprovechó la ocasión para definir con precisión jurídica cuales son los delitos graves a que alude el precepto, cabe cuestionar si el Primer Mandatario es considerado servidor público en los términos antes analizados.

La respuesta a este punto debe ser afirmativa. Si bien ni el texto Constitucional ni su Ley Reglamentaria señalan expresamente que el Presidente de la República es un servidor público, este debería quedar comprendido en la primera categoría del párrafo primero del artículo 108 Constitucional ya que indudablemente es un "Representante y Servidor de Elección Popular" como antes quedó comentado, sin embargo, por el régimen especial al que está sometido solo es sujeto del juicio político de acuerdo a lo

⁴¹ Véase artículo 5o. fracción III de la Ley de la Tesorería de la Federación

establecido en el artículo 108 párrafo segundo de nuestra Constitución, en donde establece que "EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DURANTE EL TIEMPO DE SU ENCARGO, SOLO PODRÁ SER ACUSADO POR TRAICIÓN A LA PATRIA Y DELITOS GRAVES DE ORDEN COMÚN."

Es importante manifestar, que durante el desempeño de sus funciones como representante de un poder público, también podría incurrir en determinada conducta que afectara a los intereses Públicos y con ello a los gobernados. Ante tal situación de hecho, el Presidente de la República, incurriría en Responsabilidad Administrativa, por lo que no debería de circunscribirse su responsabilidad únicamente "A TRAICIÓN DE LA PATRIA", si no que se debería de regirse y aplicarse lo establecido en el artículo 47 y sus fracciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que es un Representante de Elección Popular y Servidor Público, establecido en el artículo 108 párrafo primero de nuestra Carta Magna.

CAPÍTULO TERCERO

LAS OBLIGACIONES QUE EMANAN DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

III.1. DEBERES DEL SERVIDOR PÚBLICO QUE EMANAN DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece el catálogo de las obligaciones administrativas, y en el mismo van también implícitos los valores tutelados por dicho ordenamiento legal, y según el maestro Lanz Cárdenas son cinco: "legalidad, es decir, lo contrario de la arbitrariedad, del capricho; honradez, la honestidad, la seriedad y la ética"; "lealtad al estado, a las instituciones, no a las personas ni a los partidos, los deberes del servidor público son para la nación, que esta por encima de esos otros intereses; imparcialidad y eficiencia, la imparcialidad se introduce en nuestro derecho administrativo, por vez primera después de muchos años de haberse olvidado en el derecho mexicano." ⁴²

Ahora bien, podemos decir que con el principio de Legalidad se pretende que la actuación del servidor público se encuentre ajustada a derecho. El principio de honradez conduce al servidor público a actuar objetivamente para que su función no esté revestida de consideraciones personales; la lealtad está orientada no tan sólo a las instituciones sino a los valores y principios que sustentan a la República Mexicana; con la imparcialidad se impone el juicio de la objetividad, y con la eficiencia se

⁴² José Trinidad, Lanz Cárdenas, "LA LEY DE RESPONSABILIDADES, UN CODIGO DE CONDUCTA DEL SERVICIO PÚBLICO", Revista INAP-Praxis, No. 65 México, 1984, Pág. 148.

pretende que la labor del servidor público sea productiva para garantizar el buen servicio.

En ese sentido las causas por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa a un servidor público por actos u omisiones que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en un cargo, están señaladas fundamentalmente en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que a la letra se señalan:

- 1) Falta de diligencia.
- 2) Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos.
- 3) Desvío de recursos, facultades e información.
- 4) Descuido de documentos e información.
- 5) Mala conducta y falta de respeto con el público.
- 6) Agravios o abusos con los inferiores.
- 7) Falta de respeto a un superior o insubordinación.
- 8) El no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las ordenes que recibe.
- 9) Ejercer funciones que no le corresponda.
- 10) Autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos o 30 días continuos 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) No presentar su declaración de bienes.
- 19) Desatender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría.
- 20) No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos.
- 21) Proporcionar cualquier información en forma oportuna.
- 22) Incumplimiento a cualquier disposición jurídica.
- 23) Abstenerse en ejercicio de sus funciones autorizar la celebración de pedidos o contratos de adquisiciones, arrendamientos, enajenación de todo tipo de bienes y contratación de obra pública.
- 24) Las demás que impongan las Leyes.

En el párrafo primero del artículo 47 de la citada Ley, define la conducta y actitud que se exige a quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión, en el servicio público, mismo que a la letra indica "...Todo Servidor Público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respeto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas".

De éste párrafo se puede observar que señala como obligaciones la de salvaguardar la Legalidad, Imparcialidad, Honradez, Lealtad y Eficiencia que todo servidor público debe cumplir para los intereses en el servicio público, conceptos que son valores protegidos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Sin embargo, además de estos conceptos tutelados, podemos agruparlas en cinco conceptos:

- 1) Responsabilidad.- El servidor público debe de desempeñar sus labores con la intensidad y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes, leyes y reglamentos.
- 2) Continuidad.- El servidor público esta obligado a desempeñar sus labores durante el tiempo que fijen los horarios, reglamentos interiores de trabajo o disposiciones administrativas que así lo establezcan.
- 3) Exclusividad.- El servidor público debe desempeñar personalmente la función publica. Por el cumplimiento de los deberes que ella impone, éste no puede desempeñar otras actividades oficiales o privadas que aquellas que le son expresamente autorizadas o fuera de sus horas de servicio.
- 4) Imparcialidad.- El servidor Público, no debe tener interés material de cualquier clase que sea en los actos, adjudicaciones o Administración Pública en General, donde tenga o tuviese la Responsabilidad y vigilancia de los mismos. La función pública exige un completo desinterés de carácter patriótico o humanitario que sirva de estímulo a una eficiente labor.
- 5) Fidelidad.- Este deber, llamado también secreto Profesional de los Servidores Públicos, implica guardar reserva de los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de sus labores administrativas. 43

Al respecto, resulta conveniente comentar que la última parte del párrafo primero del mencionado artículo 47, fue objetado durante el debate de la Cámara de Diputados,

⁴³ Andrés, Serra Rojas. DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Editorial Porrúa, 1985, Págs. 380-387.

argumentándose que su redacción parece indicar que exclusivamente se respetarán los derechos laborales de los trabajadores de las fuerzas armadas.⁴⁴ En realidad, si se atiende a la interpretación literal del precepto, eso es exactamente lo que significa, no obstante ello, hasta donde nosotros sabemos, las normas del derecho militar, en absoluto establecen derechos laborales, quizá se trató de decir que cuando un servidor público incurra en responsabilidad administrativa, conservaría sus derechos laborales, tales como antigüedad, jubilación, pensión etc.

De lo anterior, podemos concluir que existen dos tipos de obligaciones del servidor público, la primera es para con el superior jerárquico, es decir que existe un compromiso moral que obliga al servidor público a obedecerle, aún cuando se trate de transgredir alguna norma jurídica, porque además va de por medio su empleo al no realizar alguna orden, y la segunda las inherentes al desempeño del cargo, comisión o empleo que se les haya conferido.

A continuación nos proponemos analizar y comentar las fracciones del numeral en comento: La FRACCION I, a la letra dice: "Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión".

De esta fracción, existen tres obligaciones: La primera consiste en cumplir con máxima diligencia en el servicio que le sea encomendado. La diligencia es en efecto la base de todo trabajo, no solo de un servidor público sino de cualquier persona. Implica según el Diccionario de la Lengua Española, ejecutar una cosa con cuidado, poner todos los medios para conseguir un fin. Y apoyándonos en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado se encuentran dos preceptos de contenido similar, uno que previene que el nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, el uso y a la buena fe, y otro que impone el deber de desempeñar sus labores con la

⁴⁴ Miguel, De la Madrid Hurtado. EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO, Diciembre de 1982, Tomo 3, impreso en México, D.F. por talleres Gráficos de la Nación, Mayo de 1983, Pág. 205.

intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos (artículos 18 y 44 fracción I, respectivamente).

La segunda comprende el deber de abstenerse de cualquier acto u omisión que cause suspensión o deficiencia del servicio que se presta. Por ejemplo la Ley de Responsabilidades de 1940, contempló como delito oficial las conductas consistentes en retardar o entorpecer maliciosamente, o por negligencia o descuido, el despacho de los asuntos de su competencia; el de retardar o negar indebidamente a los particulares el despacho de sus asuntos, o la protección o servicio que tengan obligación de prestarles, o impedir la presentación de sus promociones, o retardar indebidamente el curso que deban darles; y por último, el coaligarse para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento o cualquier otra disposición de carácter general o impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir, entorpecer o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas (artículo 18 fracciones VII, XI y LXX, XI y VII del ordenamiento legal mencionado).

De lo anterior, podemos percatarnos que en aquella época ya se regulaba las conductas que ahora se encuentran establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La tercera obligación de la fracción en estudio consiste en la obligación de abstenerse de actos u omisiones que impliquen ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública o en el Distrito Federal.

De lo anteriormente señalado podemos concluir, que esta fracción se encuentra redactada de una manera genérica, por ejemplo, ¿qué se debe entender por máxima diligencia, deficiencia de dicho servicio, ejercicio indebido?, la ley de responsabilidades en vigor no especifica que se debe entender por dichos preceptos, sin duda alguna las autoridades encargadas de aplicar este catálogo de obligaciones, se ven dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permitirán sancionar, sin una razón de peso a cualquier servidor público, por lo que se debe de reformar

estas fracciones para precisar su contenido, y así las autoridades encargadas de aplicarlas tengan el mismo criterio para imponer sanciones administrativas.

"FRACCION II.- formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos".

De esta disposición se desprenden dos obligaciones. Una consiste en formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes.

La otra obligación refiere al cumplimiento de leyes y otras normas que determinan el manejo de recursos económicos públicos. Como ejemplo de tales disposiciones tenemos la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, sin embargo, es conveniente dejar asentado que el precepto es en cierta forma demasiado obvio, ya que cualquier servidor público que tenga como función realizar tales actividades debe de cumplir con las leyes y normas que determine el manejo de los recursos económicos públicos.

"FRACCION III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos."

Esta fracción comprende por su parte tres obligaciones. La primera refiere a utilización de recursos asignados exclusivamente para los fines a que están afectos. La desviación de recursos de sus fines, es un problema serio que enfrenta la administración pública, al respecto, el periódico UNO MAS UNO, publicó el 2 de diciembre de 1982, en su artículo "sentido de la renovación moral", donde señaló que: "Si el problema de la corrupción en el aparato del estado se le observa desde el punto de vista económico, es un hecho que en sus formas más comunes significan un desvío de los fondos de sus objetivos de bien público, o un incremento artificial de los costos que las Dependencias pagan por un servicio. De cualquier manera se trata de

métodos que cuentan complicidad directa de los propios funcionarios, y que constituyen formas ilegales de origen y acumulación de capitales particulares..."⁴⁵

Como antecedente histórico tenemos en la Ley de 1940 en su artículo 18 donde contempla los delitos oficiales, mismos que se encuentran dos fracciones relacionadas con este punto, la fracción XVI que refiere a dar a los caudales del erario una aplicación pública distinta a la que estuvieren destinados; y la fracción XXVII relativa a la distracción de su objeto para usos propios o ajenos, de dinero, valores, fincas o cualesquiera otras cosas pertenecientes a la Federación, al Distrito Federal o algún territorio, a un estado, a un municipio o a un particular y los hubiese recibido por razón de su encargo, en administración, en depósito o por cualquier otra causa.

Por lo que se refiere al Código Penal, este dispone que comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades el servidor público que indebidamente teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuviera destinado o hiciera un pago ilegal. ⁴⁶

La segunda obligación que comprende esta fracción es relativa al ejercicio de facultades (la Ley le llama utilización de facultades) exclusivamente para los fines a que están afectas. El Código Penal tipifica como delitos el uso indebido de atribuciones y facultades (artículo 217) y el ejercicio abusivo de funciones (artículo 220).

La tercera obligación consiste en la utilización de la información reservada a la que tenga acceso. Esta obligación la comentaré al referirme a la siguiente fracción que es donde técnicamente debería haber quedado ubicada, ya que contempla todo lo relativo a la información.

⁴⁵ LOS PRIMEROS 100 DIAS DEL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID.- Opinión Editorial de la Prensa Nacional.- Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República.- Marzo de 1983.- Impreso en Talleres Gráficos de la Nación.- México Distrito Federal.- Pág. 24.

⁴⁶ Véase artículo 217, fracción III del Código Penal vigente para el Distrito Federal.

"FRACCION IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas".

Como referencia en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala como obligación de los trabajadores guardar reserva de los asuntos que llegue a su conocimiento por motivo de su trabajo (artículo 44 fracción IV mismo ordenamiento legal); por otra parte, dicha ley contempla como causal de terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores, sin responsabilidad para los titulares de las Dependencias por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo (artículo 46, fracción V, inciso "e", de la Ley citada).

Desde el punto de vista penal, los servidores públicos pueden incurrir en el delito del ejercicio indebido del servicio público y una de sus tipificaciones es precisamente la sustracción, destrucción, ocultamiento, utilización o inutilización ilícita de información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso o de la que tenga conocimientos por virtudes o empleo, cargo o comisión (artículo 214 fracción IV del Código Penal).

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

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado establece como obligación de los trabajadores la observancia de buenas costumbres dentro del servicio (artículo 44, fracción II).

Esta obligación incluye el buen trato no solo con las personas con quienes trabaja sino con el público en general. El concepto de "buena conducta" puede, sin embargo, ser muy subjetivo.

La Ley de 1940 comprendió como delito oficial el tratar, en el ejercicio de su encargo, con desprecio, ofensa o deshonestidad a las personas que asistan a su oficina (artículo 18 fracción LXIX).

"FRACCION VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad".

En éste párrafo se observa dos obligaciones, la primera consiste en que a los inferiores jerárquicos se les deben de dirigir con las debidas reglas de trato y de abstenerse en incurrir en ofenderlos, y la segunda obligación es de abstenerse de desviación o abuso de autoridad.

Por lo que hace al abuso de autoridad, hemos dejado asentado que el Código Penal tipifica en su artículo 215 el delito de abuso de autoridad. En cambio, no existe ningún precepto que defina lo que debe entenderse por desviación de autoridad.

"FRACCION VII.- Observar respeto y subordinación legítima con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones".

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado previene como causa que deja sin efecto el nombramiento de un trabajador sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el hecho de desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores (artículo 46, fracción V, inciso g.).

La Ley de 1940 consideró delito oficial el no cumplir cualquier disposición que legalmente les comunique su superior o acuerdo u orden del mismo, sin causa fundada para ellos (artículo 18, fracción LXVI).

"FRACCION VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presenten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en

este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba”.

El texto de la fracción que se analiza, constituye un verdadero sistema de control, es en efecto, parte de un método ideado para poder estar al tanto de las infracciones en que incurran los servidores públicos. Pueden, sin embargo, resultar sumamente peligroso, es como un sistema de espionaje permanente que puede producir por un lado, un clima de desconfianza tremendo en las oficinas públicas y por el otro, es fácil que se utilice con el único objeto de causar molestias o como mecanismo de venganza. No obstante los inconvenientes que puede originar, es una forma efectiva de control. La fracción XX del artículo en estudio establece una obligación que complementa este sistema.

“FRACCION IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones”.

En esta fracción señala una sola obligación del servidor público, que consiste en *abstenerse de ejercer funciones de un empleo, cargo o comisión, siempre y cuando se esté en los supuestos de haber concluido el periodo de ejercicio de su cargo, haber cesado o cualquier otra causa.*

Esta obligación anteriormente se encontraba prevista en otras disposiciones jurídicas como lo es la fracción III del artículo 18 de la Ley de 1940, donde se refirió al ejercicio de un empleo, cargo o comisión después de saber que el nombramiento había sido declarado insubsistente o que había sido suspendido o destituido legalmente; y la fracción IV contempló el hecho de continuar ejerciendo funciones después de haber expirado el término de su ejercicio.

El Código Penal establece que comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido (artículo 214, fracción II).

"FRACCION X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan".

La anterior fracción, señala una obligación que consiste en un no hacer, como es el disponer o autorizar a un subordinado un derecho que exceda a lo permitido por la ley pues la inasistencia al trabajo sin causa justificada no debe permitirse en ocasión alguna, por lo que el margen que concede este precepto nos parece demasiado amplio.

Al parecer esto se ve subsanado en la segunda parte del precepto, en la que se prohíbe otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan, ya que aquí no existe ningún límite mínimo o máximo de tiempo del otorgamiento indebido de la licencia, para que surja la responsabilidad.

Además, al servidor público que percibió indebidamente los emolumentos también se le podrá fincar responsabilidad (artículo 156 en relación con el 58 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal) y se puede afirmar que si la falta es por más de tres días consecutivos sin que pueda justificar la causa, incurrió en una causal de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el titular de la dependencia (artículo 46, fracción V, inciso b, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

"FRACCION XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba".

Al respecto, en esta fracción únicamente señala una sola obligación que es la de abstenerse de desempeñar algún cargo o comisión oficial o particular.

No obstante en la Ley de 1940 consideraba esta obligación de abstención como delito oficial, (artículo 18, fracción LXIII).

La abstención de desempeñar algún cargo o comisión evita el llamado popularmente "chambismo", que consiste en cobrar en varias partes y no trabajar en ninguna de ellas.

En esta situación se encuentran los diputados y senadores ante el Congreso de la Unión por la prohibición contenida en el artículo 62 Constitucional de la que se derivó la expedición del Acuerdo del Secretario de la entonces Contraloría General de la Federación publicado en el Diario Oficial del 31 de octubre de 1983 prohibiendo a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal *proponer empleo, cargo o comisión en las mismas a los citados legisladores.*

Cabe señalar que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, regulan el sistema de compatibilidades en el desempeño de más de un trabajo.

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

En esta fracción, se observa nuevamente la obligación de abstenerse de autorizar, seleccionar, contratar, nombrar o designar a cualquier servidor público que se encuentre inhabilitado por autoridad administrativa competente para desempeñar cualquier cargo público.

El Código Penal dispone que cuando un servidor Público autorice o contrate a quien se encuentra inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, o cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de causa, comete el delito de abuso de autoridad (artículo 215 fracción XI).

Al efecto, el artículo 69 de la Ley Vigente establecía que la entonces Secretaría de Contraloría General de la Federación expediría constancias que acreditaran la no existencia de registro de inhabilitación.

Cabe aclarar que en el Reglamento Interior de la ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, esta función de expedir constancias de no existencia de registro de inhabilitación no se encuentra asignado a alguna Dirección General en concreto. Por congruencia funcional se estima que esta atribución debe corresponder a la Dirección General de Responsabilidad y Situación Patrimonial.

El servidor público inhabilitado que haya desempeñado indebidamente un empleo, cargo o comisión será responsable por los emolumentos percibidos (artículo 156 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

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

En la fracción en comento se contempla la obligación de excusarse en intervenir en cualquier forma en algún asunto en el que se tenga interés personal, de dicha obligación no encontramos antecedentes en la Ley de 1940.

Este tipo de impedimentos había sido normalmente impuesto por las leyes únicamente a miembros del Poder Judicial y a miembros de Tribunales Administrativos, ahora se extiende a todo servidor público como respuesta a vicios y desviaciones que se presentaban en el desarrollo de las tareas que el gobierno tiene encomendadas.

Sin embargo, no se considera conveniente extender la obligación de excusarse de intervenir en cualquier forma en asuntos relacionados con sociedades de las que el servidor público haya formado parte, pues es muy amplio y realmente puede suceder que haya una total desvinculación entre el servidor público y la sociedad de la que formó parte de ella, sino que el socio fue algún pariente suyo. Además, en familias grandes muchas veces es muy difícil saber y recordar de donde fue socio algún pariente no tan cercano, por ejemplo un primo hermano (la ley habla de parientes hasta el cuarto grado). Por ello estimo que debió haberse fijado algún límite de tiempo como por ejemplo de que haya formado parte dentro de los cinco años anteriores y no extender la prohibición en este punto hasta los parientes del cuarto grado.

A este respecto, es importante comentar que con fecha 11 de febrero de 1983 fue publicado en el Diario Oficial un Acuerdo del Secretario de la entonces Contraloría General de la Federación, a través del cual se fijaron criterios para la aplicación de la Ley de Responsabilidades en lo referente a familiares de los servidores públicos.

En dicho Acuerdo se precisan en lenguaje ordinario quienes quedan comprendidos en el parentesco por consanguinidad, en el de afinidad y en el civil. Se señala que el parentesco por afinidad se extingue por el divorcio mas no por la muerte del cónyuge difunto. Con base en la doctrina estimo que la muerte de uno de los cónyuges es causal, al igual que el divorcio, de terminación de este tipo de parentesco. Además, el verdadero espíritu de este artículo, queda desprotegido parcialmente ya que no se contempla también a la figura del concubinato y de los parientes de uno de los concubenarios.

"FRACCIÓN XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos".

En referencia a este párrafo se mencionan dos obligaciones, la primera es informar por escrito al jefe inmediato y en su caso al superior jerárquico, y el segundo observar sus instrucciones por escrito, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en los asuntos de atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios.

"FRACCIÓN XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión".

En el anterior párrafo, existe una obligación que prohíbe al servidor público de abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona dinero u objetos, obligación que generalmente en la vida práctica no se cumple, máxime en el ramo penal.

En la Ley de 1940 se consideró delito oficial el solicitar indebidamente dinero o alguna otra dádiva o aceptar una promesa para sí o para cualquier otra persona, por hacer algo justo o injusto, o dejar de hacer algo justo relacionado con sus funciones (artículo 18, fracción VIII).

Dentro de la propia Ley de 1982 en el Título Cuarto que regula lo relativo al Registro Patrimonial de Servidores Públicos, aparece un precepto con idéntico contenido que previene que durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y durante un año después, los servidores públicos no podrán solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero o cualquier otra donación, servicio, empleo, cargo o

comisión para sí, o para las personas a las que se refiere la fracción XIII del artículo 47 y que procedan de cualquier persona cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que determine conflicto de intereses y se establece como límite el monto de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal para los donativos provenientes de una misma persona dentro de un año, aún cuando se prohíbe expresamente recibir títulos valor, inmuebles o cesiones de derechos litigiosos y, se previene que las violaciones al mismo se castigarán como cohecho en los términos de la legislación penal (artículo 88).

El Código Penal por su parte, considera que comete el delito de cohecho el servidor Público que por sí, o por interpósita persona reciba indebidamente para sí, o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones (artículo 222, fracción I).

Cabe hacer notar que en el Código Penal no se establece ningún monto por el que se permita recibir donativos, tal y como lo hace la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos (diez veces el salario mínimo del Distrito Federal elevado al año). Considero que una interpretación del tipo penal establecido en dicho código, dará por resultado que si el servidor público recibe dinero o cualquier otra donación que no sea superior a dicho monto, no habrá cometido cohecho.

Consecuentemente el incumplimiento a la obligación anterior, es una irregularidad administrativa y es delito. Irregularidad administrativa en los términos de la fracción XV del artículo 47 de la Ley en comento, originando responsabilidad administrativa. Delito por estar tipificado como tal, tanto el Código Penal como en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Desde otra perspectiva, considero que la obligación en cuestión es excesiva en referencia a ejercer un empleo, cargo o comisión de cualquier persona cuyas

actividades se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público dentro del año en que se haya dejado de prestar servicios, ya que la actividad a la que dedique una persona que ha dejado de ser servidor público, no tiene por que interesarle al estado siempre que sea lícita. Además, es lógico que un servidor público que ha dejado de serlo tendrá facilidad de encontrar trabajo precisamente en el área de su especialidad, por lo que además de injusta esta prohibición viola abiertamente la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5o. Constitucional.

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

En esta fracción, la obligación principal consiste en abstenerse de actos u omisiones que impliquen ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública o en el Distrito Federal.

Por otra parte, este precepto es interesante, por que en la vida del litigio, nos podemos percatar, que existen servidores públicos de menor jerarquía que solicitan un beneficio económico por cualquier trámite administrativo, aún cuando es su obligación de hacerlo, por ejemplo cuando se sacan copias de algún expediente que se tramita en los tribunales o también cuando algún servidor público beneficia a un familiar por afinidad o civil, o por terceras personas con las que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, otorgándoles alguna concesión de obras Públicas o de servicios para la Institución que labore

"FRACCION XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para el o las personas a las que se refiere la fracción XIII".

Esta obligación junto con la establecida en la fracción XIII, pretenden acabar con el llamado nepotismo que el Diccionario de la Lengua Española define como desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las gracias o empleos públicos.

El Acuerdo del Secretario de la entonces Contraloría General de la Federación publicado en el Diario Oficial del 11 de febrero de 1983, sobre este punto en concreto señala lo siguiente:

“En consecuencia y tomando en cuenta que en términos generales existe restricción legal para que los servidores públicos puedan designar o promover a sus familiares referidos para ocupar cargos dentro de su área de influencia, se señalan los criterios que deben seguirse en los siguientes casos, que en forma enunciativa y no limitativa se puedan presentar sobre el particular.”

“a) Cuando al ingresar el servidor público a la fundación de que se trate, ya se encontrare en el servicio público el familiar comprendido dentro de la restricción”.

“En este caso, el impedimento existe solamente para efectos de que en todo lo relacionado con los asuntos derivados del ejercicio público de la función familiar, el funcionario de que se trate deba excusarse de intervenir en cualquier forma respecto del mismo, y”.

“b) Cuando el servidor público, antes de la vigencia de la actual Ley de Responsabilidades, hubiere intervenido, directa o indirectamente en la designación o promoción de sus familiares citados, dentro del área de su influencia, y dicha situación continuare indefinidamente”.

“En esta eventualidad, aun cuando no existiría propiamente impedimento legal (en razón del principio de la no retroactividad de las leyes), si se estaría contraviniendo en forma permanente el espíritu y los objetivos que se persiguen en la legislación de referencia”.

"Es importante hacer notar que en virtud de la sectorización de las empresas y organismos paraestatales, los altos funcionarios de las Secretarías de Estado a quienes corresponda ser cabeza de sector, tienen igual restricción legal respecto de sus familiares en las empresas u organismos de su sector, en los términos ya indicados".

"Por último, como criterio aplicable tanto al sector central como la paraestatal, debe tomarse en cuenta las restricciones para que los funcionarios no puedan designar o promover a sus familiares, y ocupen cargos públicos en sus respectivas Dependencias, debe entenderse en los términos siguientes: Para el Secretario en todos los casos; para los Subsecretarios en las áreas de su adscripción; para el Oficial Mayor en todos los casos, por la naturaleza administrativa de sus funciones y su estrecha vinculación con el personal; y para los Directores Generales, Subdirectores Generales, Directores y Jefes de Departamento o sus equivalentes, sólo en sus áreas vinculadas o adscriptas".

"FRACCION XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley".

Esta obligación la tuvieron todos los servidores públicos antes de que entrara en vigor el nuevo sistema de responsabilidades. Actualmente sólo corresponde a servidores públicos de cierto nivel jerárquico, por ejemplo en el ámbito del:

PODER EJECUTIVO FEDERAL.- Todos los funcionarios desde nivel de Jefes de Departamentos hasta el Presidente de la República;

EL CONGRESO DE LA UNIÓN.- Diputados y Senadores, Oficiales Mayores, Tesoreros y Directores de las Cámaras, y Contador Mayor de Hacienda;

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.- Directores Generales, Gerentes Generales, Subdirectores Generales, Subgerentes Generales, Directores, Gerentes, Subdirectores.

EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.- Delegados Políticos, Subdelegados Jefes de Departamento de las Delegaciones y el Jefe de Gobierno.

Si las declaraciones Patrimoniales son omitidas, quedará sin efecto el nombramiento previa declaración que al efecto haga la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

"FRACCION XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de Contraloría, conforme a la competencia de ésta".

En esta fracción la principal obligación es la de atender con prontitud las instrucciones, requerimientos y resoluciones que se reciban de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, pero un servidor público debe cumplir todas las instrucciones que giren las autoridades competentes.

"FRACCION XX.- 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 la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto a cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan".

En esta fracción se observa que se deriva una obligación, consistente en supervisar al servidor público que sea su subordinado, y en caso de advertir que sea objeto de una responsabilidad administrativa, deberá de denunciarlo ante el superior jerárquico o la contraloría interna por escrito.

"FRACCION XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la Institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

La anterior fracción, menciona obligaciones de carácter urgente, como es proporcionar información en forma oportuna y veraz, así como datos que sean requeridos por autoridad competente.

"FRACCION XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público. "

Esta obligación es obvia, pues si todos los ciudadanos estamos obligados a observar el marco jurídico que nos rige, con mayor razón lo están los servidores públicos y el hecho de que en México nadie respete las leyes, empezando por estos últimos, ha llevado a nuestro país a una verdadera anarquía y escepticismo, en donde ya nadie cree en las instituciones ni respeta el estado de derecho. De ahí la importancia de esta fracción y de exigir su cumplimiento por parte de los servidores públicos.

"FRACCION XXIII.- Abstenerse, en el ejercicio de sus funciones o con motivos de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a 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".

En esta fracción advierte que todo servidor publico en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, deberá de abstenerse de realizar cualquier acto jurídico, sin previa autorización y específica de la Secretaria a propuesta razonada, para efectos de salvaguardar los intereses económicos de la misma.

"FRACCIÓN XXIV.- La demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Esta última fracción refiere una obligación genérica, pues no olvidemos que cada Dependencia tiene un Reglamento Interior por el cual se rige, por lo que cada servidor público está obligado a cumplir con las obligaciones que especifique, así como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en virtud de que no quedan derogados por la expedición de la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cabe señalar que el maestro Soberanes Fernández hace una crítica con relación a estas fracciones, llamándolas catálogo de obligaciones del servidor público, pues refiere que han sido redactadas en forma tan vaga y genérica que las autoridades encargadas de aplicarlas se ven dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permitan sancionar, prácticamente sin una razón de peso, a cualquier servidor público.⁴⁷

En parte tiene razón, aunque no estamos de acuerdo, cuando dice que se sancionan sin razón de peso a cualquier servidor público, pues uno de los aspectos elementales de la creación de la responsabilidad administrativa y su entidad de Control Interno, es la de sancionar en términos de las Leyes y Reglamentos, y si existieren facultades discrecionales esta deberá estar plenamente justificada en términos de la misma Ley de Responsabilidades.

III.2 CONCEPTO DE SANCIÓN.

Hay diversas conceptualizaciones de sanción, por ejemplo en materia civil, penal etcétera; Sin embargo, aquí nos referiremos a la sanción administrativa, conceptualizada en el Diccionario Jurídico Espasa, 48 en la que indica que "son las privaciones de bienes o derechos impuestos por la Administración a un Administrado como consecuencia de una actividad ilegal que le es imputable".

⁴⁷ José Luis, Soberanes Fernández. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. México, Instituto de Investigaciones Jurídico UNAM, 1984, Pág. 133.

⁴⁸ DICCIONARIO JURIDICO, Editorial Espasa Calpe, Madrid España 1993, Págs. 775-76.

Las sanciones administrativas tienen como característica fundamental que la administración no busca su propia protección como organización o institución, sino que se justifica en la protección del orden social general.

La sanción puede constituir en la revocación de un acto favorable, la pérdida de un derecho o expectativa o la imposición de una multa. Pero la Administración no puede imponer sanciones que impliquen directa o indirectamente privación de la libertad por prohibirlo expresamente la Constitución”.

III.3. CLASIFICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Después de haber mencionado el concepto de sanción, pasaremos a analizar el artículo 22 Constitucional, el cual prohíbe las penas inusitadas y trascendentes, no considerándose como tales las que establece el artículo 113 de la propia Constitución al prescribir la destitución, suspensión, sanción económica y la inhabilitación como consecuencia jurídica de infringir con la conducta las obligaciones que establece la ley de responsabilidades, al momento de desempeñar su empleo, cargo o comisión, por lo que de acuerdo con el principio de que las normas constitucionales no son contradictorias, si no complementarias y sistemáticas.

Por su parte, el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos indica cuales son las sanciones aplicables por haber incurrido en responsabilidad administrativa, determinándose desde la más leve hasta las de mayor castigo, enseguida explicaremos brevemente en que consiste cada una de las sanciones que refiere dicho ordenamiento legal.

APERIBIMIENTO.- Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al Servidor Público infractor, que haga o deje de hacer determinada acción, en el concepto de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor.

AMONESTACIÓN.- Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en una medida por la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones, también puede ser en forma pública o privada.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que tanto el apercibimiento y la amonestación pueden ser público y privado, entendiéndose por privado el apercibimiento o amonestación que realiza la autoridad en forma verbal, sin que se deje constancia escrita de tal sanción. En tanto que será público, cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que el apercibimiento o la amonestación deban quedar por escrito e integrado al expediente que corresponda, como es el caso de que la sanción quede inscrita en el Registro de Servidores Públicos sancionados a que alude el artículo 68 de la citada ley. También en el mismo artículo establece que las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento administrativo constarán por escrito, pero se debe reconocer que en la práctica las facultades disciplinarias del Superior Jerárquico son discrecionales y de acuerdo a la gravedad de la falta incurrida, determinará el procedimiento y sanción correspondiente.

Si la falta administrativa es de escasa importancia, a juicio del Superior Jerárquico, podrán instrumentarse apercibimientos o amonestaciones verbales, y de esta forma se atendería al elemental principio de economía procesal, por lo que no se llevaría a cabo la secuela procesal del procedimiento administrativo con sus formalidades y medios de impugnación para imponer simplemente un apercibimiento o amonestación.

SUSPENSIÓN.- Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por un tiempo determinado.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se estipulan dos tipos diferentes de suspensión; la que tiene carácter de sanción y ésta prescrita por el artículo 53 fracción III; y la que prescribe el artículo 64 Fracción IV, que no tiene esa

naturaleza, sino que se trata de una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del presunto servidor público.

DESTITUCIÓN DEL PUESTO.- Consiste en que el servidor público dejara de desempeñar el cargo o nombramiento que se le había conferido, pero esta sanción no debe ser aplicada por el Superior Jerárquico o Contralor Interno, sino que el superior jerárquico esta facultado para demandar laboralmente ante la autoridad que corresponda, y se ejecute dicha sanción, como lo refiere la siguiente tesis Jurisprudencial.

"SERVIDORES PÚBLICOS. EL SUPERIOR JERÁRQUICO, ASÍ COMO EL CONTRALOR INTERNO DE UNA ENTIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO ESTAN FACULTADOS PARA APLICAR LA SANCIÓN DE DESTITUCIÓN DEL EMPLEO. De conformidad con lo establecido en el artículo 56, fracción II, de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, "la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas", esto es, que el superior jerárquico está facultado, conforme a este artículo, a demandar laboralmente ante la autoridad que corresponda, la destitución de los servidores públicos, de acuerdo con los procedimientos correspondientes a la naturaleza de la relación y con las disposiciones respectivas, pero no a destituir por sí mismo a dichos funcionarios implicados en alguna investigación relacionada con una responsabilidad administrativa. Ahora bien si el artículo 57 de la propia ley, se refiere a que el contralor interno podrá aplicar, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, éstas tienen que ser forzosamente aquéllas que deban ser impuestas por aquél. como por ejemplo el apercibimiento, la amonestación e incluso la suspensión, más no la destitución que, como ya se dijo, deberá ser demandada ante la autoridad laboral correspondiente. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 14/91. Patricia Nieto Flores y Enrique Iglesias Ramos. 14 de marzo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez”.

Cabe hacer el comentario que ésta sanción de DESTITUCIÓN DEL PUESTO ha sido la más controvertida, porque se ha considerado que la autoridad administrativa que la impone lesiona los derechos de los trabajadores, en virtud de que esos derechos se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus Leyes Reglamentarias como lo son la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por otra parte, no olvidemos que la Responsabilidad Administrativa se encuentra regulada a nivel Constitucional en sus artículos 109 fracción III y 113, y que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es Reglamentaria del Capítulo IV de la Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel.

Por tanto, la imposición de las sanciones disciplinarias constituye un acto de autoridad en todo el sentido de la palabra, es decir, como la expresión de un poder que se ejerce en razón de ser constitucional.

Como actos de autoridad, las sanciones administrativas quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que la Constitución exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tienen la característica de ejecutividad de los actos administrativos y, por lo tanto quedan sujetos al régimen jurídico de éstos.

En ese sentido los superiores jerárquicos o la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo las resoluciones administrativas que imponen, como acto administrativo tiene la característica de presunción de validez y de ejecutividad, presunción porque permite que el acto produzca sus efectos mientras no se demuestre que carece de alguno de los elementos exigidos por la Ley, la cual puede efectuarse mediante el recurso administrativo ante la propia autoridad emisora del acto o a través del juicio de nulidad.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

Por su parte, la ejecutividad del acto administrativo permite su eficacia sin necesidad de una autoridad diferente que lo califique, ya que la fuerza propia del acto autoriza su ejecución.

Con lo anterior, se justifica jurídicamente para que ya no se siga dando un reconocimiento a la potestad disciplinaria del Estado, pues si se siguen sujetando las resoluciones disciplinarias de la autoridad administrativa a la validación de la autoridad laboral, se seguirían desvirtuando uno de los elementos del poder jerárquico de los órganos públicos.

SANCION ECONOMICA.- Tiene su naturaleza jurídica en el artículo 113 constitucional, esta sanción se impone cuando el servidor público haya obtenido un beneficio económico, y ocasionado con sus actos u omisiones daños y perjuicios patrimoniales a que refiere la fracción III del 109 del mismo ordenamiento legal, para su aplicación no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Cabe señalar que generalmente para su imposición la sanción económica se fija en dos tantos, sin permitir una graduación de acuerdo con las circunstancias particulares en cada caso, que implican la individualización de la sanción, tal como lo dispone el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que ha sido reconocida por los tribunales y por la doctrina.

En efecto, si conforme a las diferentes fracciones del artículo 54 las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta las circunstancias particulares en que se cometió la infracción y las características personales del infractor, cuando la sanción económica tiene que imponerse necesariamente en dos tantos, no es posible cumplir con la individualización de la sanción, para su debida motivación.

Al respecto, el Tribunal Fiscal de la Federación ha resuelto el siguiente criterio para la procedencia de la sanción económica:

"MULTAS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR. Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los artículos 16 y 22 constitucionales deben llenarse ciertos requisitos. De la interpretación que la Justicia Federal ha hecho de lo dispuesto en dichos preceptos, se encuentran los siguientes requisitos: I. Que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. II. Que la misma se encuentre debidamente motivada, o sea, que señale con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa y que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. III. Que para evitar que la multa se excesiva, se tome en cuenta la gravedad de la infracción realizada, o del acto u omisión que haya motivado la importancia de la multa; que se tomen en cuenta la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la residencia y la capacidad económica del sujeto sancionado. IV. Que tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto, el mínimo, el máximo o cierto monto intermedio entre los dos". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, noviembre 1986, página 425.

INHABILITACIÓN.- La prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por autoridad competente, esta sanción se encuentra prevista en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

III.4. LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se adicionó las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, con el objeto de la creación de una Secretaría de Estado, a lo cual hoy la conocemos como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, su reglamento interior se expidió el 18 de enero de 1983 y fue publicado en el Diario oficial el 19 de ese mismo mes y año.

La existencia de una Contraloría en el Poder Ejecutivo Federal como órgano de vigilancia interno no es una situación novedosa en nuestro sistema administrativo. La Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de ese mismo año, creó el Departamento de Contraloría al que le atribuyó el manejo de la contabilidad de la Nación; la Contabilidad y Glosa de Egresos e Ingresos de la Administración Pública; la Deuda Pública y la relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (artículo 13).

Esta dependencia tuvo una Ley Orgánica que fue expedida el 19 de enero de 1918 y publicada en el Diario Oficial del día 25 del mismo mes y año.

Al iniciar el Congreso de la Unión sesiones ordinarias el 1o. de septiembre de 1918, en su informe presidencial Carranza señaló lo siguiente, sobre la creación de este nuevo Departamento de Contraloría:

"La Secretaría de Hacienda tenía antes a su cargo la recaudación de los impuestos y rentas nacionales y el pago de los egresos; mas a la vez dependía de ella el Departamento Encargado de la Alta Contabilidad y de la Revisión del Manejo de Fondos, Recaudación y Egresos, de tal suerte que la Secretaría actuaba a un mismo tiempo como manejadora de los fondos públicos y revisora de sus propios actos. Para

evitar esta anomalía, y como una de las más trascendentales reformas introducidas al sistema administrativo por el Gobierno, se creó el Departamento de Contraloría, encargado de vigilar todas las operaciones hacendarias, incluyendo los contratos que afecten al Erario Nacional.

Con la creación del Departamento de Contraloría se ha dado un gran paso hacia el perfeccionamiento de la Administración Pública, lo mismo en lo que toca a la fiscalización del manejo de fondos y bienes de la Nación, que en lo concerniente a métodos sencillos y prácticos dentro de la Contabilidad del Erario. Las deficiencias que en éstos órdenes existían, eran extremas en el régimen anterior, ya que la Ley del 23 de mayo de 1910, al reorganizar la Tesorería General de la Nación, afirmó en una ilimitada esfera de acción el incontrastable poder que manejaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dejando la Contabilidad y Glosa dentro del engranaje de la misma Secretaría. El Departamento de Contraloría, con dependencia inmediata del Jefe del Poder Ejecutivo, y sobre las bases de moralidad en que ha quedado cimentado, está corrigiendo aquellas graves deficiencias, y seguramente llegará a palpase plenamente sus beneficios, pues para el Ejecutivo deberá ser el espejo fiel de la verdad en los asuntos administrativos, y para la colectividad mexicana el más recto defensor de los intereses del tesoro público. Las dificultades económicas del momento no han permitido que el Departamento de Contraloría desarrolle desde luego una labor tan intensa como fuera de desearse, por que para ella se necesita el más extenso y competente servicio. No obstante, se ha ido logrando la formación de un personal idóneo, si bien con gran esfuerzo, toda vez que la Comisión Reorganizadora, Administrativa y Financiera que previamente se dedicó a sistematizar el funcionamiento del control, por convenir así, cesó en sus labores en virtud de acuerdo, el 31 de mayo próximo pasado.

La radical transición que se ha originado al implantarse los nuevos métodos para administrar los bienes de la Nación, han implicado escollos de diversos géneros, siendo uno de los principales, la resistencia de algunos elementos, enemigos de rendir cuentas y de comprobarlas. En tal condición, la labor del nuevo departamento

ha sido verdaderamente ardua, por la falta de un sistema adecuado al medio, por las dificultades inherentes al cambio y por los tropiezos morales que se derivan de sus tendencias mismas, fiscalizadoras y ordenadoras".⁴⁹

Igualmente, con motivo de la publicación de la Ley orgánica del Departamento de Contraloría, Don Alberto J. Pani escribió un artículo en el Diario Oficial del día 24 de enero de 1918 calificando la creación de esta nueva dependencia como "...uno de los pasos más importantes de los gobiernos que han existido en México, desde la fecha en que se consumó la Independencia Nacional, hacia la EFICIENCIA, ECONOMÍA Y MORALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA".

Pani señaló, además, que: "Por extraña que a primera vista parezca la palabra "CONTRALORIA", es, sin embargo, perfectamente castiza y en connotación define bien las funciones del Departamento que designa".

En el Diccionario de la Academia Española, se encuentra la palabra "CONTRALOR", con este significado: "(Del fr. controleur) m. Oficio honorífico de la casa real, según la etiqueta de Borgoña, equivalente a lo que, según la de castilla, llamaban veedor. Intervenia las cuentas, los gastos, las libranzas, los cargos de alhajas y muebles, y ejercía otras funciones importantes.- En el Cuerpo de Artillería y en los hospitales del Ejército, el que interviene en la cuenta y razón de los caudales y efectos".

Además, en el Diccionario de Fernández Cuesta, en el de Elías Zerolo, Miguel de Toro y Gómez, Emiliano Icaza y otros escritores españoles y americanos, etc., está la palabra "CONTRALORÍA", con estas acepciones.- El oficio de contralor.- La oficina del contralor".

"Todos sabemos que las cuentas del Tesorero Público han formado siempre en México UNA MADEJA DIFÍCIL DE DESENREDAR y que, en las raras ocasiones se ha creído poder DEVANAR esta madeja- presentando entonces dichas cuentas un aspecto de orden más ficticio que verdadero- no se ha logrado ejercer la acción penal

⁴⁹ México a través de sus Informes Presidenciales.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- Secretaría de la Presidencia, México 1976, Volumen 5, Tomo 2, Págs. 390-391.

correspondiente sobre los infractores de la ley, por FALTA DE EFICIENCIA O DE MORALIDAD ADMINISTRATIVA, esto es, porque la referida acción penal, al descubrirse su aplicabilidad, hubiera ya prescrito o porque abortara ante la corrupción de las autoridades judiciales o su indebida supeditación al Ejecutivo, para vergonzosas componendas políticas.

Y es natural que así pudiera suceder, dado nuestro ambiente de perversión endémica y también que los defectos crasos de los sistemas oficiales de tramitación y contabilidad- anticuados, rutinarios e innecesariamente laboriosos se han sumado, en las finanzas mexicanas, a los males ocasionados por un error fundamental de organización: el manejo de los fondos públicos, la administración de los bienes nacionales y la contabilidad y glosa relativas, han estado concentrados en la Tesorería General de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda”.

“Término aquí, porque mi propósito se reduce a hacer un extracto, bastante condensado, de la Ley Reglamentaria del Departamento de Contraloría, compuesta de sesenta y dos artículos permanente y seis transitorios, y de cuya estricta aplicación LA PATRIA ESPERA FUNDADAMENTE TODOS LOS BIENES QUE PUEDAN DERIVARSE DEL HECHO -sin precedente en nuestra Historia- DE QUE EL MANEJO DE LOS FONDOS PÚBLICOS SE HAGA CON ABSOLUTA SUJECCIÓN A LOS PRECEPTOS DE LA LEY, DE LA CIENCIA Y DE LA MORAL”.

A casi dos años de haber sido expedida la Ley que creó al Departamento de Contraloría, el Presidente Carranza informó al Congreso de la Unión, el 1o. de septiembre de 1919, lo siguiente:

“Al informar, en septiembre del año próximo pasado, acerca del Departamento de contraloría, sólo contaba éste seis meses de establecido, pues su instalación no principió hasta febrero de 1918 y sus funciones propiamente comenzaron en el mes de marzo. Se dejaba sentir en parte su influencia; pero sus efectos no eran suficientemente conocidos para formar idea exacta de los beneficios que debería reportar, sobre todo si se considera que su labor sólo puede apreciarse debidamente

al fin del ejercicio anual. El departamento de Contraloría inició sus labores con la mira principal de vigilar los ingresos y los egresos porque en la distracción de estos últimos se halla la causa principal del desnivel de los presupuestos; la irregularización de todos los servicios de las oficinas con manejo de fondos y bienes de la Nación; la rendición oportuna de cuentas, y la reorganización de la Contabilidad General de la Hacienda Pública. Mas la naturaleza y finalidad de la Institución no han sido bien comprendidas, y a ello se deben las censuras ligeras que se le han hecho, calificando de innecesaria su existencia y de oneroso su sostenimiento, imputándole que se abroga facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda y de las Secretarías de Estado y que se extralimita en el ejercicio de las que le son inherentes, y aseverando que sus funciones habrían de concretarse a recibir las cuentas de las Oficinas que las producen, formulando las observaciones conducentes. Para este objeto, hubiera bastado la extinta Dirección de Contabilidad y Glosa, dependiente de Hacienda; pero precisamente porque las atribuciones de dicha Oficina eran casi nulas para salvaguardar los intereses nacionales, se hizo indispensable sustituirla por otra Entidad que, además de llevar la contabilidad General de la Federación, ejerciera la fiscalización breve en el manejo de los fondos, para prevenir con oportunidad pagos indebidos, gastos improcedentes y erogaciones innecesarias, evitar malversaciones de caudales y coadyuvar con las Secretarías y Departamentos a mantener el buen orden en todas las Oficinas con manejo de fondos, pues la práctica ha demostrado que toda revisión posterior resulta inútil para reintegrar al Erario las cantidades que le han sido sustraídas y que nada se obtiene con llevar a la cuenta de responsabilidades grandes sumas, si no pueden hacerse efectivas, ni sirve documento comprobatorio con apariencia legal, ni el hecho mismo de que el Presupuesto autorice un pago ya consumado”.

“A esta urgente necesidad obedeció la creación del Departamento de Contraloría que, sin alzar aún pleno desarrollo, ha rendido frutos benéficos en el alto grado para la Nación.

"La Contraloría ha encontrado escollos mayores en la resistencia de algunos de los elementos afectados por la tarea moralizadora que en obsequio de la sociedad y de la Ley lleva a cabo el Departamento. La acción de semejantes elementos contra las medidas de la contraloría, ha demandado del Gobierno una constante energía, desplegada en la proporción compatible con las circunstancias. El Ejecutivo ha prestado y continuará impartiendo a la Contraloría el apoyo indispensable y las facultades bastantes a conseguir la depuración administrativa, aspiración trascendental realizado en materia de reorganización administrativa por el Gobierno emanado de la Revolución para controlar el buen manejo de los fondos públicos." ⁵⁰

La Ley Orgánica del Departamento de Contraloría estableció que este Departamento estaría a cargo de un "Contralor General de la Nación" nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. (artículo 1o.)

Que dicho funcionario tendría todas las facultades necesarias sobre cualquier asunto relacionado con la glosa y liquidación de cuentas de los funcionarios y empleados; sobre el examen y revisión de todas las deudas y reclamaciones de cualquier naturaleza a favor o en contra del Gobierno y sobre los métodos de contabilidad del mismo. (artículo 3o.)

El Contralor debía emitir las decisiones finales que fueren responsabilidad del Ejecutivo con respecto a la legalidad de cualquier desembolso o disposición de fondos del Gobierno o enajenación de bienes de la Nación. (artículo 4o.)

El Departamento de Contraloría fue suprimido por el artículo 20. del Decreto del Congreso de la Unión que modificó la Ley de Secretarías de Estado, expedido el 22 de diciembre de 1932 y publicado en el Diario Oficial del 29 del mismo mes y año, volviéndose al sistema anterior a 1917, en donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía las facultades que se otorgaron al Departamento de Contraloría.

⁵⁰ Idem. Págs. 413-414.

Después de conocer algunos antecedentes históricos de la Contraloría Interna dentro del sistema mexicano, mencionaremos las atribuciones de lo que ahora conocemos como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se encuentran establecidas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En la primera fracción de dicho artículo se encuentra una facultad que podríamos decir resume las funciones que desempeña esta Secretaría y que consisten en:

“Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos”.

Las demás facultades son consecuencias del sistema de control que estará a su cargo y que podemos agrupar de la siguiente manera:

1.-Las facultades relativas a la expedición de normas de control de todo tipo o la opinión sobre las que otras dependencias expidan y la vigilancia de su cumplimiento. (fracciones II, III, V, VI, IX y XVIII).

2.-Aquellas encaminadas a establecer y conducir un sistema de auditorías a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (fracciones IV, VII, y X).

3.-Las relacionadas con la designación de órganos de control y vigilancia en dependencias y entidades. (fracciones XI y XII). Por lo que hace a las designaciones de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia de las entidades, se encuentra también prevista esta facultad en el Acuerdo Presidencial de 17 de mayo de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 19 del mismo mes y año, y se refiere al funcionamiento de las Entidades Paraestatales y sus relaciones con el Poder Ejecutivo Federal.

4.-Las que se refieren a la responsabilidad de los servidores públicos y la recepción y registro de las declaraciones de situación patrimonial. (fracciones XV y XVII).

5.-La obligación de informar periódicamente al Ejecutivo Federal y a las autoridades competentes si fuere requerida, el resultado de las investigaciones que realice (fracciones XIV).

6.- El deber de coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de procedimientos que les permitan realizar sus responsabilidades. (Fracción XIII) y por último;

7.- Atender las quejas de particulares relativas a los acuerdos, convenios o contratos que hayan celebrado con dependencias o entidades de la Administración Pública Federal (fracción XVI). Esta atribución es sumamente interesante ya que otorga a los particulares un medio de quejarse contra la actuación de la administración en el cumplimiento de acuerdos, convenios y contratos. Conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 17 del Reglamento Interior de la Secretaría, corresponde a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial tramitar y resolver, en consulta con la Dirección General Jurídica las quejas y denuncias que se formulen con motivo de los acuerdos, convenios o contratos celebrados por particulares con la Administración Pública Federal.

Respecto al control que debe ejercer la Secretaría de Contraloría General de la Federación, ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el maestro Elisur Artega señala:

"Es necesario hacer notar que la Secretaría de Contraloría es un instrumento de control secundario y accesorio, que a nivel de administración pública federal hace las veces de una auditoría interna, para los efectos de detectar posibles irregularidades habidas en el manejo del fondo público y, en su caso, se le ha facultado para exigir cierto tipo de responsabilidades a los servidores federales, ello sin perjuicio de dos instituciones: el juicio de responsabilidad y del control que del gasto público a que está facultada la Cámara de Diputados por medio de la Contaduría Mayor; a nivel constitucional éste es el verdadero y efectivo control. La Cámara de Representantes, siguiendo una tradición que se remonta al Parlamento inglés, siempre ha estado

facultada para vigilar el manejo del gasto público, para conocer en primer lugar de lo relativo a contribuciones y empréstitos. La existencia de la nueva dependencia, la Secretaría de Contraloría, sólo tiene una explicación: la Contaduría Mayor, por razones políticas, ha sido remisa en el cumplimiento de su misión constitucional y, a menos de que en verdad se tenga el firme propósito de procurar un verdadero cambio, es de suponerse que con la nueva dependencia y con muchas otras más similares que se pudieran crear, las cosas pudieran seguir como hasta ahora, de ahí que parece innecesaria la nueva Secretaría, fórmula que de alguna manera ya se experimentó y desechó, por lo que consideramos que era suficiente con desempolvar la antigua institución de la Contaduría Mayor, atribuirle en la Ley Orgánica, que necesariamente crea el Congreso de la Unión, todas las facultades para actuar, dejarla al margen del control partidista, proveerla de los elementos humanos de supervisión, vigilancia y acusación, para lograr en forma institucional lo que a través de mayor burocracia ahora se pretende alcanzar".⁵¹

Del comentario anterior, se desprende el poco interés que han mostrado los últimos gobiernos por avanzar en el ataque a la corrupción, la cual lamentablemente se ha incrementado alarmantemente en los sectores social, público y privado, por lo que se requieren medidas urgentes de carácter preventivo que contribuyan a erradicarla.

Se ha contado desde tiempo atrás con múltiples mecanismos de control interno de las actividades de la Administración Pública Federal, basta señalar algunos ordenamientos legales en que dichos controles se establecen como son el Reglamento del Tribunal Fiscal de la Federación; Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, así como diversas Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos que han existido, aunados al infinito número de decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas que a lo largo de los últimos años se han expedido.

⁵¹ Elisur, Arteaga Nava. EL NUEVO SISTEMA DE RESPONSABILIDAD. México, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 6, Número 6, Segunda Parte, 1982, Págs. 345-346.

Todos estos instrumentos de que dispone con los correspondientes órganos encargados de manejarlos, no han sido muy efectivos, a pesar de que hubo un programa de gobierno de la renovación moral de la sociedad, por el entonces Presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, quien dio un mensaje en la toma de posesión del 1o. de diciembre de 1982, el cual señaló:

"La renovación moral de la sociedad será compromiso y norma de conducta de mi gobierno. Aspiro a inducir con el ejemplo del gobierno, empezando con el mío, el compromiso de todos los mexicanos, de todos y cada uno de los sectores, de todos los gremios, para fortalecer nuestros valores".

"Perfeccionaremos los sistemas de administración de recursos del Estado y fortaleceremos los sistemas de control y vigilancia de la administración pública.- Para cumplir con el propósito de que el gobierno de la República se constituya en patrón de conducta, promoveré la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado, para sistematizar y fortalecer las diversas facultades de fiscalización pública. Usaremos con vigor y decisión este nuevo instrumento".⁵²

El reunir, en un sólo organismo las facultades de control, fue un buen propósito, sin embargo, es importante cuestionar si el instrumento adecuado para manejar el control gubernamental es una secretaria de estado, por que la Secretaría de Contraloría depende directa y exclusivamente del Poder Ejecutivo, su titular es nombrado y puede ser removido libremente por el mismo, por lo que resulta difícil imaginar que dicha secretaria pudiera tener algún tipo de control sobre el propio Ejecutivo.

Por otra parte, debe controlar a las otras Secretarías de Estado que tienen idéntico rango, en este sentido será políticamente complicado poder tener una verdadera injerencia y por ende lograr un sólido control sobre la misma, igual situación se plantea respecto a las entidades Paraestatales de mayor envergadura, cuyas dimensiones y peso político y económico las hacen equipararse a Secretarías de

⁵² Elisur, Artega Nava. EL NUEVO SISTEMA DE RESPONSABILIDAD, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 6, Número 6, Segunda Parte, México 1982, Págs. 345-346.

Estado, ante esta situación, para poder llevar a cabo un real procedimiento administrativo de responsabilidades, así como aplicar y unificar los criterios para sancionar a los servidores públicos conforme a derecho, por lo que sería conveniente que los Organos de Control Interno de las Dependencias e Entidades de la Administración Pública formaran parte de la reciente creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación que sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda, ya que la misma tiene como características las siguientes:

1.- "Las entidades respectivas encabezan el sistema de control y vigilancia de la función pública.

2.- Son órganos ampliamente conocidos por la población y con fuerte peso moral.

3.- Están dotados de facultades de investigación, promoción de sanciones y emisión de recomendaciones.

4.- Mantienen total independencia respecto al Poder Ejecutivo y cuentan con un grado importante de autonomía de gestión.

5.- Sus autoridades son designadas con intervención de los restantes poderes, principalmente del Poder Legislativo; se cuida rigurosamente el perfil y el carácter imparcial de los integrantes del órgano a los que se concede inamovilidad, salvo por faltas graves previstas en la Ley".⁵³

⁵³ Comisión de Estudios Legislativos, primera, DICTAMEN DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 73, 74, 78 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 27 de abril de 1999.

CAPÍTULO CUARTO

MEDIOS DE IMPUGNACION DEL SERVIDOR PÚBLICO ANTE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES.

IV.I. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Antes de explicar en que consiste el Procedimiento Administrativo que establece el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario saber que en el artículo 60 de dicha Ley, señala la competencia para imponer sanciones disciplinarias, como lo es la contraloría interna de cada dependencia o entidad; y cuando se refieren a sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad.

En este sentido, el artículo 48 de la misma Ley, señala que la Secretaría debe entenderse por la entonces Secretaría de Contraloría General de la Federación, que ahora la conocemos como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría interna de cada dependencia.

En consecuencia, en el artículo 64 en estudio, señala el procedimiento administrativo, que deberán seguir las Contralorías Internas para imponer sanciones administrativas.

Las contralorías internas de las dependencias siguen el procedimiento del ordenamiento legal que nos ocupa, citando al presunto responsable a una audiencia de pruebas y alegatos, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le atribuyen, lugar día y hora en que tendrá verificativa dicha audiencia y su

derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

En este sentido, el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no señala como se realizan actas administrativas en contra del servidor público por probables irregularidades administrativas (por lo que más adelante en forma separada señalaremos en que consisten las correspondientes actas) para que en su momento pueda ser citado, ni tampoco refiere como las contralorías internas de las dependencias o de las entidades investiguen si existen pruebas de dicha irregularidad para dar inicio al procedimiento administrativo de responsabilidades; sin embargo, en la práctica existen etapas que las contralorías internas realizan antes de dar inicio al Procedimiento, tales como las de: Recepción, Admisión, Ratificación, Tramitación e Investigación sin las cuales no se podría iniciar dicho procedimiento, por lo que explicamos en que consisten:

A) RECEPCIÓN. En esta fase existen distribución de las oficinas receptoras de Quejas y Denuncias, dependientes de las Contralorías Internas de las Dependencias o Entidades Descentralizadas, para facilitar que los interesados puedan presentar sus quejas o denuncias. El fundamento Legal de las oficinas de quejas y denuncias se encuentra previsto en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde dispone que todas las Dependencias y Entidades establecerán unidades específicas en las que el público tenga fácil acceso, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento Disciplinario Administrativo, Pero ¿qué entendemos por Queja o denuncia?, a continuación daremos un concepto.

QUEJA.- Es la acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento a la autoridad respectiva, el cumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público y manifiesta los agravios que con dicha conducta u omisión la causan.⁵⁴

⁵⁴ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, RESPONSABILIDADES DEL SERVIDOR PUBLICO, México, 1985, pág. 22.

DENUNCIA.- Es la acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, aun cuando dichos actos u omisiones no le originan agravios personales.⁵⁵

Las quejas y denuncias pueden ser presentadas por el público general, siempre y cuando tengan conocimiento de las irregularidades en el servicio Público o infracciones a la Ley. Y por los servidores públicos que tengan conocimiento de faltas administrativas imputables a servidores públicos sujetos a su dirección, o a su jefe inmediato, o a sus compañeros de trabajo, ante las oficinas correspondientes.

B) **ADMISIÓN.** En esta fase se procede a integrar la información contenida en la queja o denuncia, pero en la misma es necesario adoptar algunos criterios básicos con la finalidad de agilizar las fases subsecuentes.

En primer lugar, se deben diferenciar las quejas y denuncias que se presentan con motivo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que tienen como finalidad la prevención y sanción de la falta administrativa y hacer que los servidores públicos, cumplan con sus obligaciones, de otras de finalidad diferente, como las que se presentan por la prestación deficiente de servicios, pues las primeras involucran presuntas irregularidades imputables a servidores públicos y las segundas deben de canalizarse para su atención por parte de la dependencia o entidad responsable del servicio.

También deben de diferenciarse aquellas promociones cuyo conocimiento no sea de la competencia de la Contralorías Internas. En estos casos, el personal de las Oficinas de Quejas y Denuncias informará al interesado ante que autoridades deben de acudir para presentar su promoción.

C) **RATIFICACIÓN.** Es el acto jurídico por medio del cual las Contralorías Internas le piden al quejoso o denunciante que confirme los hechos asentados en su

⁵⁵ Idem. Pág. 22.

denuncia, así como su dicho referente a ellos, sosteniendo que les considera ciertos y, por lo tanto, que mantiene la acusación en sus mismos términos.

Durante el acto de la ratificación o cualquier momento posterior, fuese durante la fase de investigación o ya en plena substanciación del procedimiento administrativo, los quejosos o denunciados podrán ampliar su queja o denuncia, o bien podrán proporcionar material probatorio de naturaleza superveniente.

- D) **TRAMITACIÓN.**- Las quejas y denuncias recibidas en las dependencias se integrarán en expedientes que de inmediato se tomarán al titular de la Contraloría Interna, a fin de iniciar el procedimiento de investigación que corresponda, de acuerdo con la naturaleza de los hechos.
- E) **INVESTIGACIÓN.**- La investigación que se realice tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta, y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

Se dejará constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen, sean éstas de tipo contable, verificaciones, declaraciones de testigos o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener nombre y firmas de quienes intervengan las mismas.⁵⁶

Ahora sí, una vez integrado la presunta responsabilidad administrativa, conforme al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se citará al presunto responsable a una audiencia de pruebas y alegatos, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le atribuyen, lugar día y hora en que tendrá verificativa dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de su defensor.

⁵⁶ Idem. pág. 45.

En este procedimiento administrativo, es de llamar la atención de la facultad que tiene la *Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo* para que previa o posteriormente al citatorio, determine en su caso, la suspensión temporal del presunto responsable de su cargo, empleo o comisión, si a su juicio así conviene para las investigaciones, lo que desde luego no prejuzga acerca de la responsabilidad que se le atribuya.

Esta suspensión temporal desde el punto de vista del artículo 64 fracción IV de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, suspende los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y desde el momento en que sea notificado el interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio, dicha suspensión que cesará hasta que así lo resuelva la Secretaría.

También resulta relevante, que en este último precepto se disponga en forma expresa que si los servidores suspendidos temporalmente no resultan responsables de la irregularidad que se les atribuye, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las cantidades que debieron percibir durante el tiempo en que estuvieran suspendidos en su cargo, empleo o comisión.

Tratándose de servidores públicos cuyo nombramiento incumba al Titular del Poder Ejecutivo, se requerirá para dicha suspensión, de la autorización de éste, así como del organismo Legislativo que lo ratificó, si fuere el caso.

Asimismo, se deberá notificar de la celebración de la audiencia y de las probables irregularidades que se le atribuyan al servidor público acusado, en un tiempo que debe mediar entre la fecha de citación y la de la audiencia, un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o Las Contralorías Internas de las Dependencias, resolverán sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad

administrativa, notificando la resolución dentro de las 72 horas siguientes al interesado.

En cuanto a la notificación de la resolución que se dicte, en la práctica no se notifica al interesado dentro de las 72 horas, pues, siempre es posterior, ya que influyen varias circunstancias, tales como pueden ser el cumulo de trabajo, la distancia donde vive o trabaja el servidor público.

En la resolución se expresarán los razonamientos con base en los cuales se llegó a la conclusión, expresando los preceptos legales en que se apoya el acto, debiendo existir adecuación entre el motivo y el fundamento expresado.

IV.2 SUPLETORIEDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

En el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Responsabilidades Administrativas), no se expresa el ordenamiento jurídico, el cual deba aplicarse en cuestiones no previstas del procedimiento administrativo, tales como la notificación, el desahogo de pruebas, desechamiento y valoración de las mismas, al respecto, como ejemplo anexamos una resolución administrativa emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde se observa que valora pruebas conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles, el marco legal relativa a la aplicación supletoria de dicha Ley, la encontramos en los criterios jurisprudenciales.

En apoyo a lo anterior, se reproducen aquí los criterios en estudio, en los que se sostiene que la Ley Civil por contener los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, es la Ley supletoria en materia Administrativa.

"SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN MATERIA ADMINISTRATIVA, REPRODUCIENDO EL CRITERIO SUSTENTADO EN

EL TOCA 68/65 LA PROVISORA S.A. COMPAÑIA MEXICANA DE SEGUROS GENERALES, se sostiene que el ordenamiento de referencia "...debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la Ley respectiva) a todos los Procedimientos Administrativos que se tramiten ante autoridades Federales", teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que, el derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho. Es el Código respectivo el que contiene las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario. Consecuentemente la aplicación del artículo 142 del Código Federal de Procedimientos Civiles por el juzgador, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto no puede agraviar a la responsable, y por ello, debe confirmarse el fallo de la revisión.

Amparo en revisión 1260/1960, "La Madrileña", S.A. resuelto el 23 de noviembre de 1960, por unanimidad de 5 votos. Ponente el Sr. Mtro. Matos Escobedo. Srio. Lic. Luis de la Hoz Chabert, 2a. Sala.- Boletín 1961, pág. 28.

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; Consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agraviar al sentenciado.

Amparo en revisión 7538/63. Vidriera México, S.A. 9 de marzo de 1967, 5 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Volumen XLI, Tercera Parte, pág. 90. Amparo en revisión 1260/60. La Madrileña, S.A., 23 de noviembre de 1960. 5 votos, Ponente Rafael Matos Escobedo.

Sexta Epoca, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXVII, Tercera Parte, Pág. 87.

SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. SALVO DISPOSICION DE LA LEY, TIENE APLICACIÓN EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS FEDERALES. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento esta aseveración, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rige en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario.

Amparo en revisión 82/89. Margarita Bernardina Hernández de los Santos 27 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente Carlos Gerardo Ramos Córdoba. Secretario: Diógenes Cruz Figueroa.

Séptima Epoca, Instancia: Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo 91-96 Sexta Parte, Pág. 170.

Respecto a las pruebas durante el procedimiento administrativo, se aplica en forma supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, éste criterio se sustenta en la siguiente tesis:

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. PRUEBAS SUPLETORIAS DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Cuando la ley que rige el acto es administrativa y de carácter federal, si no contiene capítulo sobre pruebas, en este aspecto tiene aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, conforme al criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice: "PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES". El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento esta afirmación, el hecho de que si en derecho sustantivo el Código Civil el que contiene los principios generales que rige en las diversas ramas del Derecho, materia procesal dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que debe regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agraviar al sentenciado. (Amparo en revisión 7538/63. Vidriera México, S.A. marzo 9 de 1967, Unanimidad de 5 votos, Ponente Mtro. Felipe Tena Ramírez, 2a. Sala, Sexta Epoca, Volumen CXVII, Tercera Parte, Pág. 87).

Amparo en revisión 443/76. American Cyanamid Company. 11 de noviembre de 1976. Unanimidad de votos. Ponente Gilberto Liévana Palma.

Séptima Epoca, Tribunales Colegiados en materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo 91-96 sexta Parte, Pag. 170.

No obstante lo anterior, es de señalar que existe otro criterio jurisprudencial que indica que debe aplicarse supletoriamente en el procedimiento administrativo de responsabilidades el Código Federal de Procedimientos Penales, porque en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, expresamente establece que "en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esa,

Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales", lo que excluye la aplicación para ese efecto del Código Federal de Procedimientos Civiles, y sigue diciendo dicho criterio que a pesar de que dicha disposición se encuentra dentro del capítulo del Procedimiento del Juicio Político nada impide tal hecho; porque al no existir en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ninguna otra disposición relativa a la supletoriedad, nada permite concluir que sea el ordenamiento adjetivo penal, el aplicable supletoriamente para la substanciación y resolución, de todos los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades, incluyendo el relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, por lo que dicho criterio señala:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y NO LAS DEL FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. En los procedimientos de responsabilidad administrativa, que son instaurados conforme al título tercero, capítulo I de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, para investigar la conducta de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones dejaron de cumplir con su obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y en su caso fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva, es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, porque en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, expresamente se establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esa, Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, lo que excluye la aplicación para ese efecto del Código Federal de Procedimientos Civiles, sin que lo impida el hecho de que el citado precepto se encuentre contenido en el capítulo IV, del título segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III, de ese mismo título, que se refiere al procedimiento en el juicio político; porque al no existir en la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ninguna otra disposición relativa a la supletoriedad, nada permite concluir que en los demás casos sea aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, de ahí que sea el ordenamiento adjetivo penal, el aplicable supletoriamente para la substanciación y resolución, de todos los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades, incluyendo el relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Amparo en revisión 549/96 Raúl Rodríguez Garza 6 de noviembre de 1996. Unanimidad de votos Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero. Secretario: Julio Jesús Ponce Gamiño

Amparo en revisión 536/96. Francisco Javier Garibay Aguiluz y coag. 6 de noviembre de 1996. Unanimidad de votos Ponente Marco Antonio Arroyo, Montero. Secretario: Julio Jesús Ponce Gamiño.

Novena Epoca, Instancia: Tribunal Colegiado del Octavo de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y la Gaceta, Tomo: V, enero de 1997, Tesis: VIII.1o. 8 A, Pág. 540.⁵⁷

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto investigar la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se ajusta a las disposiciones y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva desde el punto de vista de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los

⁵⁷ Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo III-marzo, 1997, Pág. 466.

Servidores Públicos. Lo anterior porque esta Ley establece, en su artículo 45, que: "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales", lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el Capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III, del Título Segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentran el seguido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito.

Recurso de revisión administrativa 2/95. 22 de febrero de 1996. Unanimidad de diez votos. Ponente Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro González Bernabé.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cuatro de marzo en curso, aprobó, con el número XXII/1996, la tesis que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cuatro de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Novena Epoca, Instancia Pleno, Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, año 1996, Tesis: P. XXII/96, Pág: 466.

En este orden de ideas, nos preguntamos cuál es la Ley que debe de aplicarse supletoriamente en el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, pues en la práctica jurídica las Contralorías Internas de las Dependencias aplican en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Al respecto, es de observarse que en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé que a falta de disposición expresa en la Ley, es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales o el Código Penal. Sin embargo, la interpretación y aplicación de una norma jurídica se debe elaborar de manera correlacionada y armónica con las demás disposiciones que integran el ordenamiento jurídico que la contiene y no de forma aislada.

En esta tesitura encontramos que, el numeral en comento se encuentra comprendido en Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo rubro es "Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia"; Capítulo IV denominado "Disposiciones comunes para los capítulos II y III del Título Segundo", los capítulos II y III se intitulan "Procedimiento en el Juicio Político" y "Procedimiento para la Declaración de Procedencia".

Luego entonces, el supuesto de aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales que señala el artículo 45 del Ordenamiento Legal señalado, al ubicarse en el Capítulo IV del Título Segundo de ese ordenamiento jurídico, únicamente es factible que se actualice cuando, el asunto a tratar, verse sobre procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y declaración de procedencia para la instauración de un procedimiento de carácter penal.

En este orden de ideas, podemos considerar que la aplicación supletoria debe ser el Código Federal de Procedimientos Cíviles, porque deviene de un acto administrativo y no de un acto penal.

IV.3 EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES Y LOS DERECHOS LABORALES.

El sistema de responsabilidades en el servicio público tiene origen constitucional, por lo que su aplicación no lesiona los derechos de los trabajadores, pues su ámbito de competencia lo constituye la materia administrativa y la determinación de la responsabilidad es de esta naturaleza y no cae en el campo laboral.

La aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público, lejos de oponerse al estatuto laboral de los servidores públicos, resulta complementario, según se desprende de lo observado en el último párrafo del primer artículo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que expresa que independientemente de las disposiciones que establece la Ley, quedarán preservados los derechos sindicales de los trabajadores.

Por lo tanto, se concluye, que en la aplicación del sistema de responsabilidades se preservan los derechos laborales; esto se entiende mejor si se toma en cuenta que la legislación del Trabajo Burocrático ha adoptado, como principio general que rige al Estatuto jurídico, el que los trabajadores al servicio del estado deba ser protegidos por dicho estatuto, de manera que los empleados de confianza que estén fuera de su protección, constituyen la excepción dentro del principio general y, consiguientemente, los preceptos que determinan cuáles son los empleos de confianza son limitativos; de esta manera, cuando se instrumenta un procedimiento administrativo en contra de servidores públicos de confianza, lejos de lesionar sus derechos laborales, se les concede una instancia, con su respectiva garantía de audiencia, para que en ella realicen la defensa que mejor convenga a sus intereses.

Tratándose de servidores públicos de confianza sujetos al apartado "A" del artículo 123 Constitucional y consecuentemente sujetos a la Ley Federal del Trabajo, supuestos que se presentan en la Administración Pública Paraestatal, existen regulación laboral específica, en los términos de su capítulo II, título sexto, la ejecución de la resolución que se emita en los procedimientos disciplinarios, particularmente tratándose de sanciones de destitución e inhabilitación, la propia

resolución para que tenga efectos de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para la entidad Paraestatal en su carácter de patrón, tendrá que fundarse en el artículo 185 de la Ley Federal de Trabajo en cita.

En cuanto a los servidores de base, la instrumentación del procedimiento administrativo en todo momento salvaguarda sus derechos laborales, pues la resolución que en estos casos recae al final del procedimiento, no menoscaba el ejercicio de los derechos laborales de dichos servidores públicos, ya que ésta no los priva de éstos, sino que constituye el inicio para demandar ante los Tribunales del Trabajo que correspondan, el cese o destitución del servidor público responsable, apegándose a las leyes de la materia.

Si bien se puede sostener que tanto la Legislación laboral como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contemplan conductas materialmente iguales, puede predicarse con relación a ellas, que existen grandes e importantes diferencias en cuanto a las consecuencias jurídicas que una y otra generan.

Así, tenemos que el cese o destitución resuelto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o por las Juntas Federales o locales de conciliación si no fue prevenido por el procedimiento administrativo, dicha resolución tiene el carácter meramente rescisorio de una relación contractual, es decir, de la relación laboral entre el estado y el servidor público, sin que sea inscrita en el Registro de Servidores Públicos Sancionados e inhabilitados. En cambio, el cese o destitución que sea dictado por la Secretaría de Contraloría de Desarrollo y Administrativo o por las Contralorías Internas de las dependencias en contra de servidores públicos de base, cuando su excitación se debió a la previa substanciación del procedimiento administrativo, no constituye una mera rescisión de la relación contractual laboral, sino una auténtica imposición de sanciones, por lo que sí será inscrito en el Registro de Servidores Públicos Sancionados e inhabilitados.

De acuerdo con lo anterior, es necesario distinguir la destitución como un acto por el cual se rescinde un contrato de naturaleza laboral, de la destitución como sanción.

IV.4 SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO TRATÁNDOSE DE SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFIANZA.

Si en la instauración del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, fuese en contra de servidores públicos de confianza, salvo el caso de los sujetos del apartado "A" del artículo 123 constitucional y a la Ley Federal del Trabajo, dicho procedimiento será substanciado en el ámbito administrativo, conforme a lo dispuesto por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; es decir, las contralorías internas de cada dependencia podrán sustanciar los procedimientos respectivos y aplicar las sanciones que correspondan, por acuerdo del superior jerárquico.

La salvedad que se indica, respecto a los servidores públicos de confianza bajo el régimen laboral citado, que podrá sustanciarse también en el ámbito administrativo bajo el mismo procedimiento, si la resolución que se emite sanciona con suspensión o destitución, dicha resolución servirá de base para rescindir la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón y tendrá que fundarse en los términos y en los supuestos que regula el artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo.

IV.5 SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO TRATÁNDOSE DE SERVIDORES PÚBLICOS DE BASE.

Si el Procedimiento Administrativo de determinación de Responsabilidades fuese en contra de servidores públicos de base, tanto del apartado "A" y "B" del artículo 123 constitucional, este se tramitará con las modalidades siguientes:

Este se iniciará con la citación a audiencia a que se refiere el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debiendo reunir los requisitos señalados en dicho artículo, perseverándose en todo momento los derechos laborales y sindicales que el servidor público le correspondan.

El servidor público de base sujeto al procedimiento administrativo de responsabilidades, durante la audiencia de ley podrá ofrecer las pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, pretendiendo desvirtuar con ello la materia base de la acusación, o sea, la presunta irregularidad administrativa; esto lo hará por derecho propio o por medio de un defensor, el cual podrá ser, si así lo decide el presunto responsable, el sindicato de trabajadores al cual pertenezca.

A la audiencia, el servidor público inculcado podrá hacerse acompañar por uno o varios representantes del sindicato respectivo, pero en todo caso, para efectos del desahogo de las diligencias, tendrá que designar un representante común o si estima conveniente un defensor.

Si una vez substanciado el procedimiento administrativo se comprueba la responsabilidad del servidor público de base, la resolución que recaiga sobre el fondo del asunto será notificada al superior jerárquico o a la autoridad que corresponda, para que demande la rescisión de la relación de trabajo, el cese del servidor público responsable o la suspensión, en los términos previstos en las Leyes correspondientes.

Si al concluir el referido procedimiento administrativo, se deduce que también procede la aplicación de una sanción económica, ésta se impondrá en los términos de los artículos 55 y 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que establece que las sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor del erario federal y se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, teniendo la prelación prevista para dichos créditos, sujetándose en todo a las disposiciones fiscales en esta materia.

Lo anterior implica, que la imposición de las sanciones económicas a servidores públicos de base, es independiente de la demanda de cese o destitución que se realice ante los Tribunales del Trabajo.

IV.6. PRESCRIPCIÓN

En el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de las sanciones administrativas, para que el servidor público sancionado se encuentre protegido en contra de las arbitrariedades del superior jerárquico y así éste pueda corregir sus propios errores al emitir la resolución administrativa.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la prescripción no se encuentra señalada como medio de impugnación para inconformarse en contra de una resolución administrativa, sin embargo, el servidor público podrá invocarla como excepción en su beneficio, con el objeto de que se extinga la presunta irregularidad administrativa y el procedimiento que se le instaure se mande al archivo como asunto concluido, este medio de defensa o excepción debe interponerse al momento en que tenga verificativo la audiencia que refiere el artículo 64 de la Ley indicada, siempre y cuando se esté en los supuestos señalados en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues la autoridad sancionadora para imponer sanciones administrativas tiene los siguientes plazos de prescripción:

- I) "Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.
- II) En los demás casos prescribirán en tres años, y
- III) El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

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

En todos los casos la Prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64°. (artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

IV.7 REVOCACIÓN

De acuerdo con lo establecido en el artículo 71 de la Ley Federal de los Servidores Públicos, el servidor público sancionado, podrá interponer el recurso de revocación en contra de las resoluciones que impongan sanciones administrativas o económicas ante la propia autoridad que emitió el acto, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

- I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de esta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;
- II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y
- III. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de 72 horas.

Al respecto, cabe hacer el comentario que ninguna autoridad revoca sus propias determinaciones, por lo que generalmente se confirman las resoluciones que son impugnadas.

Ahora bien, es importante saber cuando procede el recurso de revocación, pues este medio de defensa varía en función de que autoridad administrativa sancione al servidor público, es decir, si el sujeto de responsabilidad es sancionado directamente por la dependencia a la cual presta sus servicios, su recurso ha de ser interpuesto ante el superior Jerárquico y, de no ser satisfecha su pretensión, mediante la acción de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según lo disponen los artículos 70

y 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Por otra parte, si la conducta del servidor público es sancionada mediante resolución dictada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con fundamento en el artículo 73 de dicho ordenamiento legal, el servidor público podrá optar, por así estar expresamente señalado, entre agotar el recurso administrativo de revocación o su impugnación en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal, sirve de base a este criterio la siguiente Tesis Jurisprudencial:

"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. REGIMEN DE IMPUGNACIÓN DE LAS SANCIONES APLICADAS CON APOYO EN ESE ORDENAMIENTO ARTÍCULOS 70, 71 Y 73.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Federal, son competentes para aplicar sus disposiciones, entre otras autoridades, tanto lo Secretaría de Contraloría General de la Federación; como las diversas dependencias del Ejecutivo Federal. Atento a ello, cuando un servidor público es sancionado con apoyo en disposiciones de ese ordenamiento, el régimen de impugnación consagrado a su favor ha de variar en función de quien sea la autoridad que haya aplicado la ley en el caso concreto, es decir, si el sujeto de responsabilidad es sancionado directamente por la dependencia a la cual presta sus servicios, su inconformidad ha de ser ventilada, obligatoriamente, a través del recurso administrativo de revocación ante el superior jerárquico y, de no ser satisfecha su petición, mediante la acción de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según lo disponen categóricamente los artículos 70 y 71 del cuerpo normativo ya invocado. Por el contrario, si la conducta del servidor público es sancionada mediante resolución dictada por la Secretaría de Contraloría General de la Federación, atento al contenido dispositivo del artículo 73 de aquella ley, el inconforme podrá optar, por así estar expresamente señalado, entre agotar o no el mencionado recurso administrativo de revocación ya aludido, o mediante su impugnación en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, alternativa que no hace extensiva respecto de la procedencia de este último medio de defensa pues, de una u otra forma, el servidor público afectado se

encuentra obligado a acudir ante este último órgano juzgador a deducir sus derechos, de manera previa al ejercicio de la acción constitucional de amparo".⁵⁸

Sin embargo, la regulación del recurso de revocación en los artículos 71 y 73, en su texto original, dio lugar a confusiones, por que parecía que se trataba de dos recursos diferentes: uno conforme al artículo 71, cuando la sanción la impone el superior jerárquico y otro en los términos del artículo 73, en contra de cualquier tipo de resolución de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Es importante señalar respecto al acto reclamado, que al momento de la interposición del recurso de revocación, suspenderá la ejecución de la resolución, previa solicitud del promovente, cuando se cumplan los siguientes supuestos:

- A) El pago se garantice en los términos del Código Fiscal de la Federación, si se impugnan sanciones económicas.
- B) Si se trata de otro tipo de sanciones, será necesario que se admita el recurso; que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños de imposible reparación; y que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicio al interés social o al servicio público.

Por consecuencia, en la opcionalidad de este recurso la Ley es clara al señalar que se podrá optar entre interponerlo o impugnar directamente al acto ante el tribunal Fiscal de la Federación.

IV.8. JUICIO DE NULIDAD

Es un medio de defensa que tiene el Servidor Público, para hacer valer su derecho en otra instancia, es decir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y tiene un término de

⁵⁸ Tesis Jurisprudencial, Octava Época, Instancia Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: II Segunda Parte 1, Pág. 322.

45 días conforme al artículo 207 del Código Fiscal de la Federación para interponerlo por escrito directamente ante la Sala Regional competente.

En su demanda de nulidad debe ser considerada la suspensión del acto reclamado, mediante el incidente que regula el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, aún cuando el hecho de que la suspensión de la ejecución de la sanción sólo procede por la interposición del recurso administrativo, según el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El problema que puede presentar la elección de la vía ante el Tribunal Fiscal es que mientras transcurre el término para la presentación de la demanda, la autoridad administrativa puede proceder a ejecutar la sanción, sin que exista la posibilidad legal de que la ejecutora suspenda el procedimiento.

El Juicio de nulidad se sustanciará ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación que corresponda, en razón del domicilio fiscal del servidor público sancionado.

El marco jurídico para ejercitar la vía de nulidad lo encontramos en el artículo 11 fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en relación con los artículos 70 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El juicio de nulidad solo puede promoverse contra la sentencia definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución (vicios de fondo) o durante el Procedimiento (vicios formales).

Los vicios formales los podemos entender como aquellos actos que la autoridad sancionadora deja de observar durante el procedimiento, por ejemplo en no cumplir con las formalidades para la notificación del citatorio al presunto responsable, no admitir sin causa justa pruebas permitidas por la Ley, el no valorar las pruebas ofrecidas por el servidor público, entre otros.

Con relación a la notificación del citatorio, como es el que da pauta al inicio del procedimiento administrativo y de ello depende el éxito de la defensa ante dicho procedimiento, es necesario explicarlo más detalladamente.

A QUIEN SE DEBE NOTIFICAR.

En virtud de que el inicio del procedimiento tiene su origen en la presunta responsabilidad directa del inculpado, el citatorio deberá recaer sobre éste, y al titular de la dependencia de que se trata para que designe representante en términos del artículo 64 fracción I segundo Párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

ELEMENTOS DE LA NOTIFICACIÓN.

La notificación es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes el contenido de una resolución o una determinación dentro del procedimiento administrativo.

También la notificación es un género que comprende diversas especies, tales como el emplazamiento, la citación, el traslado, etc.

Por citación se entiende el llamamiento que hace la autoridad administrativa, en este caso la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías Internas de las dependencias, a un servidor público para que se presente en el lugar, día y hora que se le designe, para oír el contenido de una acusación y que alegue lo que a su derecho convenga de acuerdo con nuestro orden constitucional.

Las notificaciones deberán regirse por las siguientes reglas:

Es obligatoria la notificación personal cuando se trata:

I.- Del emplazamiento del demandado; o sea, de la primera notificación;

II.- Del auto que ordena la absolución de posiciones o reconocimiento de documentos;

III.- De la primera resolución que se dicte cuando se dejare de actuar más de tres meses por cualquier motivo; y

IV.- Cuando se estime que se trate de un caso urgente.

La notificación personal ha de hacerse al interesado, o a su representante legal si esto fuese posible, en su domicilio o en el lugar donde se encuentra prestando sus servicios como servidor o en el centro preventivo donde se encuentre recluso; en caso de que no lo encuentre el notificador, le dejará citatorio para hora fija, y si no espera, se le hará la notificación por cédula. La cédula contendrá, además, una relación ordenada de los hechos materia de la presunta responsabilidad imputada al servidor público, así como el lugar, día y hora en que se celebrará la audiencia de ley.

A dicha audiencia también asistirá el representante de la dependencia que corresponda y que para tal efecto se designe, en aquellos procedimientos que sean substanciados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o por las Contralorías internas de las dependencias.

En todo momento la notificación deberá ser ordenada y realizada por autoridad competente para ello y por el personal a su servicio, con apego estricto a las disposiciones legales, pues de ella depende en gran parte el éxito que se tenga en la conclusión del procedimiento.

LEVANTAMIENTO DE LAS ACTAS ADMINISTRATIVAS

El levantamiento de actas administrativas en contra de los Servidores Públicos, con motivo de la investigación que se realice por faltas imputables a éstos, deberá ser firmadas por quienes intervengan en ellas, a fin de confirmarles el valor probatorio en el juicio laboral o el procedimiento administrativo de responsabilidades.

Para que el dicho de las personas consignadas en las actas administrativas tenga valor probatorio será necesario que ratifiquen sus declaraciones ante la autoridad responsable con el propósito de llenar las formalidades, y de ello se deriven que sea necesaria la comparecencia de dichas personas (a petición del presunto responsable) para que esté en disposición de repreguntarlos, o bien de tacharlos; lo mismo puede decirse respecto a las personas extrañas al juicio, cuyas declaraciones rendidas aparecen consignadas en las actas; o en su caso tales actas administrativas son documentos públicos que deberán considerarse como prueba testimonial escrita, por lo que es indispensable ofrecerla como tal.

Las actas administrativas que se levantan, por lo general, tendrán verificativo durante la fase de investigación, por lo cual éstas pueden contener elementos que hagan presumible la existencia de irregularidades imputables a servidores públicos, de las que pueda determinarse la existencia de responsabilidad administrativa, es decir, ésta por regla general antecederá la citación a la audiencia que señala el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, pero ellas mismas no podrán considerarse como notificaciones.

Asimismo, es de tomarse en consideración que cuando las autoridades sancionadoras, no respetan el plazo mínimo de cinco días que debe mediar entre la fecha que se cita al servidor público y el desahogo de la audiencia de Ley, procede interponer el juicio de nulidad, porque constituye un incumplimiento de las formalidades establecidas en el artículo 64 del ordenamiento legal invocado.

La declaratoria de nulidad de la resolución combatida en el juicio de nulidad por vicios formales, debe tener como efectos el de reponer el procedimiento.

Los vicios de fondo, son aquellos actos que la autoridad sancionadora deja de observar al momento de emitir resolución, como es el de valorar alguna prueba que influye en la determinación de la resolución o que se le sancione por irregularidades que no le fueron notificadas.

Con relación al cumplimiento de las sentencias que se dicten a favor de los servidores públicos, cuando se trate de la restitución en el goce de los derechos estará a cargo de la dependencia o entidad en la que estos presten o hayan prestado sus servicios.

El problema para los servidores públicos sancionados, que obtienen sentencias a su favor, es la restitución de sus derechos, puesto que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación carecen de ejecutividad, y a pesar de que en ellas se ordene dicha restitución, en el ámbito contencioso administrativo no es posible ejercer acción alguna en contra de la falta de cumplimiento por parte de la autoridad, ya que el recurso de queja ante el Tribunal Fiscal sólo procede en contra del cumplimiento deficiente o en exceso, así como en contra de la indebida repetición del acto.

También se presenta el caso de que las prestaciones eminentemente laborales, como es el de la restitución en el empleo y el pago de los salarios caídos caen fuera de la competencia de los órganos jurisdiccionales en materia administrativa, como ha sido resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito, según se puede apreciar en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación de enero a junio de 1988, página 586, que señala:

REINSTALACIÓN, ACCIÓN DE. COMPETENCIA DE LAS JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE Y NO DEL TRIBUNAL FISCAL.- La competencia para conocer de la reinstalación y demás prestaciones laborales cuando tienen origen en la baja impuesta por una orden de la Secretaría de Contraloría de la Federación, es de la Junta Federal y no del Tribunal Fiscal, en razón de que son pretensiones de carácter eminentemente laboral y la acción fiscal es autónoma, ya que el Tribunal de esta materia es de carácter administrativo, que conoce del control de legalidad de los autos y resoluciones de las autoridades del ramo en los términos de los artículos 202, fracción XII, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación y 23 de la Ley Orgánica del Tribunal aludido; tanto más cuanto, que conforme a los preceptos invocados, al referido Tribunal Fiscal únicamente compete determinar la validez o nulidad de las resoluciones administrativas, lo que significa que no es plena su jurisdicción, por lo que sus sentencias son únicamente declarativas, y por ello no son susceptibles de

ejecutarse. En este orden de ideas, es correcta la determinación de que corresponde a la junta seguir conociendo de un conflicto laboral planteado, cuando se promueva inhibitoria, si un trabajador ejercita la acción de reinstalación, ya que se trata de una *competencia constitucional* que encuentra su apoyo de origen en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que les otorga capacidad para conocer de los conflictos derivados de las relaciones obreros-patronales a los Tribunales de Trabajo, por lo que debe entenderse que un tribunal de determinado fuero únicamente está autorizado para juzgar de la materia para la que fue creado y por ende, la junta siempre conocerá de los conflictos de trabajo que tengan apoyo en la Ley Federal de Trabajo.

Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Amparo en revisión 790/87.- Petróleos Mexicanos.- 26 de enero de 1988.- Unanimidad de votos.- Ponente Rafael Barrero Pereira.- Secretario: Vicente Ángel González.

Los datos de la demanda que debe indicar según el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación son los siguientes:

- I.- El nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante.
- II.- La resolución que se impugna.
- III.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- IV.- Los hechos que den motivo a la demanda.
- V.- Las pruebas que ofrezca.
- VI.- Los conceptos de impugnación
- VII.- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

En el escrito de interposición del juicio de nulidad según el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación deberá adjuntar a la demanda los siguientes:

I.- Una copia de la misma para cada una de las partes.

II.- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demanda.

III.- El documento en que conste el acto impugnado.

IV.- La constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo. Si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.

V.- El Cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

VI.- El interrogatorio para la prueba testimonial

VII.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Si después de no haber ninguna prevención por parte de la autoridad fiscal, ésta la admitirá a tramite, ordenando se mande a emplazar a la autoridad responsable para que en un término de 45 días hábiles emita la contestación correspondiente, una vez desahogadas todas las pruebas se pasa a la etapa procesal de alegatos, por lo que quedará cerrada la instrucción y así la autoridad fiscal estará en aptitud de emitir su sentencia, y pueden ser:

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

IV.9. JUICIO DE AMPARO

Si el servidor público no quedó conforme con la resolución que haya emitido el Tribunal Fiscal, entonces tendrá otro medio de impugnación que es el juicio de amparo, que deberá interponer dentro del término de 15 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación, es de precisar ante que instancia procede el juicio de amparo, cuando se refiera contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridades administrativas, se interpondrá ante el juez de Distrito.

En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio y que no son reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal, procederá el juicio de amparo ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Los requisitos que deberá contener el escrito de demanda de amparo ante los juzgados de distrito se encuentran descritos en el artículo 116 de la Ley de Amparo y para la demanda de amparo ante el tribunal colegiado de circuito se señala en el artículo 166 del mismo ordenamiento legal.

Para tener una mejor apreciación de como debe realizarse una demanda de amparo en materia administrativa se adjunta un anexo el cual contiene los razonamientos jurídicos por el cual es procedente que se otorgue el Amparo y Protección de la Justicia Federal.

Para que proceda el juicio de amparo en contra de una sentencia, se debe demostrar que los fundamentos que se señalen deben ser violatorios de las garantías individuales, pueden ser los artículos 8º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al respecto establece el siguiente criterio que señala:

AMPARO CONTRA UNA SENTENCIA. Para que pueda prosperar, no basta probar que uno o varios de los considerandos son ilegales; es preciso demostrar que todos los fundamentos en que descansa son violatorios de la Ley; pues siendo legal uno de ellos, el sería suficiente para que la sentencia se sostuviera.

FUENTE: Sexta Epoca, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XX, Tercera Parte, Página 15.

La interposición del juicio de amparo, suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el quejoso (servidor público) conforme a las siguientes reglas:

I.- Si son sanciones económicas, mediante la garantía de su pago en los términos del Código Fiscal de la Federación; y

II.- Otro tipo de sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

Se admita el recurso;

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

Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público (art. 72 LFRSP).

Los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo, establecen que la suspensión la debe pedir el quejoso; con ella no se deberá perjudicar el interés social ni contravenirse disposiciones de orden público; que la ejecución del acto cause daños de difícil

reparación y que se deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño que con ella pudiera causarse a un tercero.

De la comparación de estos requisitos con los previstos en el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puede desprenderse que los establecidos por esta última no son mayores a los previstos en la Ley de Amparo.



SECRETARIA
DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

QD-23/95

OFICIALIA MAYOR
UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA
DIRECCION DE RESPONSABILIDADES,
QUEJAS Y DENUNCIAS.
SUBDIRECCION TECNICA CONSULTIVA
DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

R E S O L U C I O N

Mexico. Distrito Federal a treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y cinco.-----

VISTOS: Para resolver los autos del expediente administrativo numero QD-23/95, integrado en esta Unidad de Contraloria Interna con motivo de posibles irregularidades administrativas imputables al C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, con Registro Federal de Contribuyentes MOCF-690422, mismas que fueron cometidas en el ejercicio de sus funciones como Agente "C" de la Policia Fiscal Federal y comisionado en la época de los hechos a la Aduana de Ciudad Juarez, Chihuahua; y-----

R E S U L T A N D O

PRIMERO.- Mediante oficio No. CS/DQD/SRCS/2335/94 de fecha quince de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, signado por el Director de Quejas y Denuncias de la Direccion General de Contraloria Social de la entonces Secretaria de la Contraloria General de la Federacion, se remitió a esta Unidad de Contraloria Interna, la Bitacora de Quejas. Consultas, Sugerencias y Reconocimientos correspondientes al periodo del siete al once del mismo mes y año, entre las que se encuentra la formulada por la C. NANCY CRISTINA LOPEZ PRIETO, en la que denuncia hechos irregulares en contra del C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, Agente "C" de la Policia Fiscal Federal, comisionado en la época de los hechos a la Aduana de Ciudad Juarez, Chihuahua.-----

SEGUNDO.- Que del analisis realizado a la documentacion a que se hace referencia en el Resultando que antecede, se desprenden irregularidades administrativas imputables al C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, en el ejercicio de sus funciones como Agente "C" de la Policia Fiscal Federal, mismas que se hacen consistir en: "QUE EL DIA VEINTITRES DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO, ESTANDO DE SERVICIO EN LA CENTRAL CAMIONERA DE CIUDAD JUAREZ, CHIHUAHUA, PERTENECIENTE A LA JURISDICCION DE LA ADUANA DE ESA CIUDAD, RECIBIO DE UN PASAJERO QUE SE ENCONTRABA UBICADO EN LOS ANDENES, LOS BILLETES QUE ESTE LE DEPOSITO EN UNA DE LAS CAJAS DE CARTON QUE FORMABA PARTE DE SU EQUIPAJE, RETIRANDOSE INMEDIATAMENTE DESPUES A SU PUESTO EN EL AREA DE REVISION FISCAL. POSTERIORMENTE EL USUARIO ABORDO EL AUTOBUS PLACAS 287-HBB DE LA LINEA DE TRANSPORTES DE CHIHUAHUA QUE SE DIRIGIA A ZACATECAS".-----

[Firma manuscrita]



SECRETARIA
DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

QD-23/95

OFICIALIA MAYOR
UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA
DIRECCION DE RESPONSABILIDADE
QUEJAS Y DENUNCIAS.
SUBDIRECCION TECNICA CONSULTA
DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

TERCERO. - Que con fecha diez de febrero de mil novecientos noventa y cinco, se dictó el Acuerdo de Radicación correspondiente.-----

CUARTO. - Que mediante oficio No. 397-V-B-2-(LAMB)-829 del dieciséis de febrero del año en curso, se solicitaron a la Administración Central de la Policía Fiscal Federal, los elementos a que refiere el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismos que fueron proporcionados a esta Unidad de Contraloría Interna, mediante diverso oficio No. 326.A.V.1.2.3084 del veinte del mismo mes y año.-----

QUINTO. - Que se emitió oficio citatorio No. 397-V-B-2-(LAMB)-19 del dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y cinco, girado al C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL para que compareciera ante esta Unidad de Contraloría Interna, para el desahogo de la audiencia que establece el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el cual se le dio a conocer al presunto infractor el objeto de la diligencia, a como su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su interés conveniese.-----

SEXTO. - Que con fecha siete de marzo del año en curso, compareció oportunamente el C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, ante esta Unidad de Contraloría Interna, alegando lo que a su derecho correspondía ofreciendo las pruebas que consideró pertinentes.-----

Que habiéndose cerrado la instrucción del presente procedimiento conforme a los hechos asentados y a las actuaciones practicadas mencionadas en los numerales que anteceden, se procede a emitir Resolución conforme a los siguientes:-----

C O N S I D E R A N D O S

PRIMERO. - Que esta Unidad de Contraloría Interna, es competente para conocer y resolver el presente Procedimiento Administrativo de Responsabilidades y Aplicación de Sanciones Disciplinarias conforme a lo dispuesto por los artículos 10, fracciones I a I 2o., 3o. fracción III, 46, 47, 48, 49, 53, 56, 57, 60, 64 fracción II, 65 y 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 2, 8 fracción XVIII y 88 Bis fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



SECRETARIA
DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

OD-23/95

OFICIALIA MAYOR
UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA
DIRECCION DE RESPONSABILIDADES,
QUEJAS Y DENUNCIAS.
SUBDIRECCION TECNICA CONSULTIVA
DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

en vigor y Acuerdo Delegatorio de Facultades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de mil novecientos noventa y tres.-----

SEGUNDO. - Que de las actuaciones practicadas por la Dirección General de Contraloría Social de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como las que se derivan del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, instaurado por esta Unidad de Contraloría Interna, con fundamento en los artículos 64 a 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se determina que el C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, Agente "C" de la Policía Fiscal Federal, adscrito a la Administración Central de la Policía Fiscal Federal y comisionado en la época de los hechos en la Central Camionera de Ciudad Juárez, Chihuahua, perteneciente a la jurisdicción de la Aduana de esa Entidad, es administrativamente responsable de la irregularidad que se le atribuye y que quedó debidamente precisada en el Resultado Segundo de la presente Resolución, en virtud de que no cumplió con la máxima diligencia el servicio que le fue encomendado al ejecutar actos que implicaron ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión, toda vez que pretendió y obtuvo beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado le otorga, en virtud de que con fecha veintitrés de septiembre del año próximo pasado, estando de servicio en la mencionada Central Camionera, recibió de un pasajero que se encontraba ubicado en los andenes de la misma, los billetes que éste le depositó en una de las cajas de cartón, las cuales formaban parte de su equipaje, retirándose posteriormente el servidor público involucrado a su puesto en el área de revisión fiscal, mientras el usuario abordaba el autobús placas 287 HBB de la línea Transportes Chihuahua, el cual se dirigía hacia el Estado de Zacatecas; hechos que provocaron incumplimiento a las disposiciones jurídicas relacionadas con el servicio público, tales como las citadas en los artículos 2 y 23 fracciones I, IV y XI del Acuerdo que establece el Manual de Organización de la Policía Fiscal Federal, que señala que la conducta de los miembros de esa Corporación, se ajustará a un marco de legalidad, disciplina y honestidad, cumpliendo con los lineamientos establecidos por los ordenamientos legales que la sustentan; asimismo de señalar que la disciplina es la norma de conducta que observarán los elementos de la Policía Fiscal Federal en los términos de las leyes, reglamentos y otras disposiciones, por lo que será indebida y sancionada toda extralimitación o actividad contraria a derecho, debiendo desempeñar sus funciones inherentes a su rango, con honestidad, cuidado, esmero, eficiencia y eficacia que se requiera; en virtud de lo anterior, la conducta desplegada por el C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL,



SECRETARIA
DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

QD-23/95

OFICIALIA MAYOR
UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA
DIRECCION DE RESPONSABILIDADE
QUEJAS Y DENUNCIAS.
SUBDIRECCION TECNICA CONSULTA
DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

constituye incumplimiento a las obligaciones que establece el artículo 47 en sus fracciones I, XVI, XXII y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; responsabilidad que queda debidamente acreditada con la declaración vertida a las preguntas que el personal actuante de esta Unidad de Contraloría Interna, hizo con fecha siete de marzo del año en curso, al Sr. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, dentro de la audiencia a que se refiere el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la que el servidor público involucrado manifestó: "... PREGUNTA.- Diga usted si el día 23 de septiembre de 1994, estuvo de servicio en la Central de Autobuses de Ciudad Juárez. RESPUESTA.- SI. LLEGUE A LAS 10:30 HORAS, Y RETIRE UN POCO ANTES DE LAS 14:00... PREGUNTA.- Que diga usted si compareciente en que lugar se encontraba asignado. RESPUESTA.- EN EL AREA DE REVISION FISCAL... PREGUNTA.- Diga usted es procedente hacer revisión de equipaje en los andenes de esa Central Camionera. RESPUESTA.- NO, NO ES PROCEDENTE, PORQUE DE HECHO NO SE HACE NINGUNA REVISION EN EL AREA DE ANDENES, SALVO LOS CAMIONES QUE VAN A SALIR CON DESTINO AL INTERIOR DEL PAIS, QUE SON LOS UNICOS QUE SE REVISAN ANTES DE QUE EMPIECE A SUBIR EL PASAJE, YA QUE TODA LA REVISION SE HACE EN EL AREA DE SEMAFORO FISCAL... PREGUNTA.- Que diga usted el compareciente si el día 23 de septiembre de 1994, portaba gafete de identificación No. P-4718. RESPUESTA.- SI... PREGUNTA.- Diga usted si el día de los hechos en la Central Camionera de Ciudad Juárez, se encontraban prestando sus servicios como personal del Programa Paisano de la hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo las CC. NANCY CRISTINA LOPEZ PRIETO, ROSALINDA IBARRA BONILLA y GUADALUPE RODRIGUEZ GARAY, cuyas identificaciones obran en fotocopias simples en autos en el expediente QD-23/95 que en todo momento ha tenido para su consulta. RESPUESTA.- UNICAMENTE RECUERDO HABER VISTO A LA PERSONA EN CUYA IDENTIFICACION OBRA EL NOMBRE DE ROSALINDA IBARRA BONILLA. PREGUNTA.- Diga usted si tiene o ha tenido problemas personales con las CC. NANCY CRISTINA LOPEZ PRIETO, ROSALINDA IBARRA BONILLA, GUADALUPE RODRIGUEZ GARAY. RESPUESTA.- NO; confesional que hace prueba plena en contra del C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, misma que se valora de conformidad a lo dispuesto por los artículos 197, 198 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia administrativa; toda vez que el propio servidor público involucrado reconoce expresamente que el día de los hechos denunciados se encontraba de servicio en la Central Camionera de Ciudad Juárez, Chihuahua, portando el gafete de identificación número P-4718, que es el mismo que la C. NANCY CRISTINA LOPEZ PRIETO, observó en el Policía Fiscal que empezó a hacer una revisión al equipaje de un usuario que se encontraba en los andenes de la Central Camionera y quien fue el que posteriormente recogió de una de las cajas de cartón que traía e



SECRETARIA
DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

QD-23/95

OFICIALIA MAYOR
UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA
DIRECCION DE RESPONSABILIDADES,
QUEJAS Y DENUNCIAS.
SUBDIRECCION TECNICA CONSULTIVA
DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

pasajero, los billetes dejados por éste ultimo, retirandose inmediatamente el servidor público en comento, a su puesto en el área de revisión fiscal; lo anterior aunado a que el C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, asimismo reconoce que esta prohibido revisar equipaje de los pasajeros en los andenes de la Central Camionera, ya que dicho procedimiento se lleva a cabo en el área del semáforo fiscal, conjuntamente a que el servidor público involucrado, recuerda que el día de los hechos denunciados por la hoy quejosa, observo prestando sus servicios en la citada Central, a la C. ROSALINDA IBARRA BONILLA, negando tener o haber tenido problemas personales con la persona referida anteriormente o con las CC. NANCY CRISTINA LOPEZ PRIETO y GUADALUPE RODRIGUEZ GARAY; ademas se acredita la responsabilidad del C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, con la queja presentada por la C. NANCY CRISTINA LOPEZ PRIETO, de fecha veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro, ante el personal del Módulo Paisano de Orientación y Quejas de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el la cual la quejosa textualmente declaro: "Me encontraba en el anden donde se abordan los autobuses... y vi cuando dos viajeros...llevaban tres cajas y una maleta grande y estando ahí parados me percate que se le aproximó el Agente de la Policía Fiscal Federal con el Gafete P-4718 y les empezó a hacer una revisión hecho que me pareció indebido ya que no era el lugar apropiado ni autorizado. Entonces se lo comente a mis compañeros ROSALINDA IBARRA y GUADALUPE RODRIGUEZ GARAY que se encontraban a dos o tres metros de distancia aproximadamente pero que también estaban observando el hecho...y vimos perfectamente cuando el viajero...y el Agente de la Policía Fiscal Federal empezaron a hablar en voz baja y trataron de retirarse un poco, hacia donde estaba un autobus estacionado; entonces nos separamos con el propósito de vigilar desde diferentes puntos cual era la actitud de ambas personas y yo y mis compañeras vimos perfectamente cuando el usuario saco de su pantalón una cartera y retiró unos billetes y los acomodo en una de las cajas de carón y a los pocos minutos...el Policía Fiscal hizo la finta de estar revisando y perfectamente me percate que tomo el dinero e inmediatamente lo guardo en la bolsa derecha de su pantalón se sonrió con el usuario y se retiró de inmediato con rumbo al área de revisión fiscal, el usuario abordo el camión con placa 287 HBB, de transportes Chihuahua con rumbo a Zacatecas"; de igual manera se acredita la responsabilidad en que incurrió el C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, con el acta administrativa de ratificación de la queja de la misma fecha y año, de la C. NANCY CRISTINA LOPEZ PRIETO, misma en la que manifiesta que el C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, sí se percató que ella lo había visto directamente cuando tomó el dinero que el usuario le puso en una de las cajas, aclarando que el dinero lo metió el viajero en la caja cuando las mismas se encontraban todavía en las mesas de revisión,



SECRETARIA
DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

QD-23/95

OFICIALIA MAYOR
UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA
DIRECCION DE RESPONSABILIDADE
QUEJAS Y DENUNCIAS.
SUBDIRECCION TECNICA CONSULTA
DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

sitio donde el Policia Fiscal practico una primera revision cer del semaforo fiscal, aclarando que fue hasta que el oficial volv a revisarlas, cuando este tomo el dinero, señalando que antes eso, el Policia Fiscal y el usuario, habian estado hablando en v baja caminando hacia uno de los autobuses parados, observando l hechos ella y sus compañeras a una distancia aproximada de tres cuatro metros, razón por la que no pudieron identificar q cantidad fue la que tomo el servidor público referido; con l actas administrativas, ambas de fecha veintitres de septiembre d año próximo pasado, las cuales contienen las declaraciones de l CC. ROSALINDA IBARRA BONILLA y GUADALUPE RODRIGUEZ GARAY, qui fungen como testigos de los hechos denunciados por la C. NAN CRISTINA LOPEZ PRIETO, en las que se aprecian, a decir de l propios testigos lo que a continuación se cita textualmente: ROSALINDA IBARRA BONILLA.- "El día y hora señalados...vimos q unos viajeros se encontraban cerca del filtro de revisio fiscal...aproximandose al anden para abordar los autobuses y l compañera NANCY CRISTINA se acercó a avisarnos a mi y a GUADALU que el fiscal estaba hablando en voz baja con un viajero y se iba enfilando hacia los andenes, el fiscal voltio...me vio y se retir un momento cerca de donde se habian bajado de revisar las maletas entonces vi perfectamente cuando el viajero saco la cartera de s pantalón, extrajo algunos billetes y los puso en la caja y en ese momentos volvió a acercarse el Policia Fiscal e hizo un intento estar revisando pero lo que vi fue que abrió dicha caja un poco extrajo el dinero y se lo guardo en la bolsa de su pantalón inmediatamente se retiró al área de semaforos fiscales, entonces mis compañeras y yo nos retiramos para hacer nuestro reporte de l sucedido". GUADALUPE RODRIGUEZ GARAY.-"Me encontraba prestando s servicio social en el Módulo Interior de la Central Camionera cuando vimos a mi compañera ROSALINDA y yo que unos viajeros s encontraban cerca del filtro de revisión fiscal, los cuales s estaban aproximando en los andenes cuando mi otra compañera NAN CRISTINA se acercó hacia nosotros para decirnos que un fiscal estaba hablando en voz baja con un viajero y se iban enfilando hacia los andenes, en ese momento el fiscal voltio a ver ROSALINDA y enseguida se retiró del lugar de donde habia bajado l maletas revisadas, en ese momento me percaté cuando el viajero sac la cartera de su pantalón, saco algunos billetes y los puso en l caja, fue entonces que el fiscal se acercó nuevamente disimuladamente hizo como que revisaba, pero lo único que hizo fu tomar el dinero que habia dejado el viajero en la caja y se l guardo en la bolsa de su pantalón y al momento se retiró de lugar"; documentales todas ellas públicas, que obran en e expediente y que hacen prueba plena en contra del C. FRANCISC MONTAÑO CARRAL, mismas que se analizan y valoran conforme a l establecido en los artículos 197 y 202 del Código Federal d



SECRETARIA
DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

QD-23/95

OFICIALIA MAYOR
UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA
DIRECCION DE RESPONSABILIDADES,
QUEJAS Y DENUNCIAS.
SUBDIRECCION TECNICA CONSULTIVA
DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

Procedimientos Civiles aplicado supletoriamente en materia administrativa.-----

TERCERO.- Que el **C. FRANCISCO MONTANO CARRAL**, pretendió atribuir elementos de legitimidad a su conducta, al manifestar mediante escrito de fecha seis de marzo del año en curso, dirigido al Jefe del Departamento de Seguimiento, Responsabilidades y Sanciones de esta Unidad de Contraloría Interna, que el día de los hechos denunciados, se presentó a laborar en la Comandancia de la Policía Fiscal Federal, en compañía del **C. ALDO HERNANDEZ ALVARADO**, solicitando permiso para salir de su centro de trabajo a la **C. MARIA DE LOS ANGELES LOZANO**, que es su superior, a efecto de realizar sus trámites de requerimiento de visa en el Consulado de los Estados Unidos, ubicado en la misma Ciudad, posteriormente a las 10:30 horas del mismo día, regresó a la Central Camionera para iniciar sus labores, donde le indicaron que estuvieran en el área de revisión junto con sus compañeros de nombres **JUAN JOSE GARCIA Y FRANCISCO HERNANDEZ**, actividad que desarrolló hasta casi las 14:00 horas, debido a que junto con su compañero **ALDO HERNANDEZ ALVARADO**, tenían que presentarse al Consulado para recoger sus pasaportes, regresando aproximadamente a las 16:30 horas, al área de revisión donde se le indicó que debía ir al área de andenes, lugar en el que estuvo hasta las 20:30 horas, por lo que considera falsa la acusación hecha por la hoy quejosa, en razón de que antes de las 18:30 horas no estuvo en la zona de andenes, señalando además que carece de credibilidad de declaración de las becarias en virtud de que argumenta que si ellas hubieran presenciado la supuesta conducta, tendrían que haber intervenido de inmediato, máxime de estar a tres o cuatro metros de distancia y haber observado desde que el señor supuestamente sacó dinero de su cartera y lo puso en una de las cajas de su equipaje, hasta que el suscrito lo tomó de la caja que transportaba esa persona, siendo falso ya que como lo manifestó él no se encontraba en los andenes, considerando inverosímil que tres becarias hayan estado en el mismo lugar presenciando una misma conducta, considerando que si él se encontraba en el área de revisión fiscal era imposible que al abandonar el área y dirigirse a los andenes donde supuestamente cometió la irregularidad sus superiores, sus compañeros o personal de operación aduanera no se hubieran percatado, ofreciendo como prueba de su dicho las siguientes: confesional de las **CC. NANCY CRISTINA LOPEZ PRIETO, ROSALINDA IBARRA y GUADALUPE RODRIGUEZ GARAY**; testimonial de los **CC. NANCY CRISTINA LOPEZ PRIETO, ROSALINDA IBARRA, GUADALUPE RODRIGUEZ GARAY, ALDO HERNANDEZ ALVARADO, FRANCISCO HERNANDEZ y JUAN JOSE GARCIA**; careo entre el servidor público involucrado y las **CC. NANCY CRISTINA LOPEZ PRIETO, ROSALINDA IBARRA y GUADALUPE RODRIGUEZ GARAY**; Inspección Judicial a



SECRETARIA
DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

OD-23/95

OFICIALIA MAYOR
UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA
DIRECCION DE RESPONSABILIDADES
QUEJAS Y DENUNCIAS.
SUBDIRECCION TECNICA CONSULTA
DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

practicarse en la Central Camionera de Ciudad Juárez, Chihuahua Instrumental de actuaciones y Presuncional Legal y Humana, toc ellas ofrecidas por el C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, mediar escrito de fecha seis de marzo del año en curso, exhibido durar la celebración de la audiencia de ley a que se refiere la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual tuvo verificativo en esta Unidad Contraloría Interna con fecha siete del mismo mes y año. En base lo anterior, esta Unidad Administrativa a través del Acuerdo fecha trece de marzo de mil novecientos noventa y cinco, admit las testimoniales ofrecidas por el servidor público involucrado cargo de los CC. FRANCISCO HERNANDEZ, JUAN JOSE GARCIA y AL HERNANDEZ ALVARADO, así como la presuncional y la instrumental actuaciones, desechando a su vez las demás probanzas ofrecidas por el C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL en su escrito de referencia, virtud de los siguientes razonamientos legales: Por lo que hace la confesional de las CC. NANCY CRISTINA LOPEZ PRIETO, ROSALINDA IBARRA y GUADALUPE RODRIGUEZ GARAY, el desechamiento se fundó en dispuesto por los artículos 95 y 96 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia administrativa, toda vez que la prueba citada se dio al momento que la primera de las mencionadas formuló la queja en contra del referido servidor público, así como al momento en que las otras dos personas señaladas, rindieron su declaración como testigos de cargo respecto a la irregularidad atribuida al policía fiscal en comentarios declaraciones las cuales constan detalladas en las actas administrativas de fecha veintitrés de septiembre del año próximo pasado, todas ellas levantadas en el Módulo de Orientación y Quejas correspondiente a la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, siendo por lo tanto improcedente la admisión de dicha probanza; asimismo se tuvo por desechada la testimonial cargo de las CC. NANCY CRISTINA LOPEZ PRIETO, ROSALINDA IBARRA, GUADALUPE RODRIGUEZ GARAY, con fundamento en el artículo 169 del Código federal citado anteriormente, en razón de que los funcionarios públicos o quienes lo hayan sido (como es el caso), están obligados a declarar a solicitud de las partes, respecto al asunto que conozcan o hayan conocido por virtud de sus funciones de igual forma se desecho la prueba ofrecida por el C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, consistente en la inspección judicial a practicarse en la Central Camionera de Ciudad Juárez, Chihuahua, con fundamento en el artículos 79 y 161 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia administrativa, ambos numerales interpretados a contrario sensu, toda vez que dicha probanza no constituye un último extremo que por otros medios se puede probar, además de que la misma no tiene relación directa con la irregularidad que se le atribuye al servidor público oferente finalmente de la misma manera se desecho por parte de este Organ



SECRETARIA
DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

QD-23/95

OFICIALIA MAYOR
UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA
DIRECCION DE RESPONSABILIDADES,
QUEJAS Y DENUNCIAS.
SUBDIRECCION TECNICA CONSULTIVA
DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

de Control Interno, la prueba consistente en el careo entre el C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL y las CC. NANCY CRISTINA LOPEZ PRIETO, ROSALINDA IBARRA y GUADALUPE RODRIGUEZ GARAY, con fundamento en lo previsto en los artículos 79 y 93 del Código Federal referido, toda vez que dicha probanza no esta contemplada como medio de prueba, por la Ley antes citada. Así las cosas, mediante citatorios números 397-V-B-2-(JLBH)-528, 558 y 559 de fechas veinticuatro de agosto, el primero y once de septiembre, los dos ultimos, todos ellos de mil novecientos noventa y cinco, girados respectivamente a los CC. JUAN JOSE GARCIA BALDAZO, ALDO HERNANDEZ ALVARADO y, FRANCISCO HERNANDEZ, se solicito la comparecencia de dichas personas a efecto de proceder al desahogo de pruebas testimoniales ofrecidas por el C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL; no obstante lo señalado con antelación, con fecha trece de septiembre del año en curso, unicamente compareció ante este Organó de Control Interno, el C. JUAN JOSE GARCIA BALDAZO, a efecto de rendir su testimonio, no así los CC. FRANCISCO HERNANDEZ y ALDO HERNANDEZ ALVARADO, siendo que estos con fechas veintiuno y veintidos de septiembre del presente año, habian sido debidamente notificados en sus domicilios particulares, teniendoseles por lo tanto como no presentados.-----

Ahora bien, al proceder al testimonio rendido por el C. JUAN JOSE GARCIA BALDAZO, éste manifestó que efectivamente el veintitres de septiembre del año próximo pasado, el C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL en compañía del C. ALDO HERNANDEZ ALVARADO, se dirigieron a realizar el trámite de sus visas, regresando aproximadamente a las 10:30 de la mañana, retirandose nuevamente a las 17:00 horas de ese día, al Consulado para recoger sus visas, señalando que al retornar dichos servidores públicos a la Central de Autobuses de Ciudad Juárez, el testigo y sus demás compañeros ya tenían un rol del día para realizar la vigilancia de los andenes, razón por la cual el C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, fue asignado al área de semáforo fiscal (revisión) siendo posteriormente asignado hasta las 18:30 horas, a la vigilancia de los andenes de esa Central de Autobuses, no recordando el testigo si fue el C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL o el C. ALDO HERNANDEZ ALVARADO quien término el turno en ese lugar; declaración que al analizarla se observa como primer punto que se contradice con lo señalado por el servidor público responsable el cual manifestó que con esa fecha aproximadamente a las 16:30 horas, retornó a la Central Camionera después de realizar sus tramites aduanales, siendo asignado al área de revisión, sitio donde lo mandaron a la vigilancia de los andenes donde permaneció aproximadamente hasta las 20:30 horas; asimismo se puede observar que de ninguna forma el testimonio rendido por el C. JUAN JOSE GARCIA BALDAZO, desvirtúa la irregularidad atribuida al C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, por lo que se refiere a la entrega del



SECRETARIA
DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

QD-23/95

OFICIALIA MAYOR
UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA
DIRECCION DE RESPONSABILIDADE
QUEJAS Y DENUNCIAS.
SUBDIRECCION TECNICA CONSULTI
DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

dinero que le hizo un pasajero en el área de los andenes, toda vez que tal hecho al testigo no le consta; lo anterior aunado a que éste, reconoció expresamente que lo unico que separa a los andenes del área de revisión es una pared de cristal, la cual tiene una puerta donde los policias fiscales y personal de la Aduana pueden pasar, no así los pasajeros si éstos previamente no han acudido al área de revisión, sitio donde se encuentra el semáforo fiscal, situación que prueba que en el caso sin conceder de que efectivamente en algun momento el C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL hubiese permanecido durante su servicio en el área de revisión, el no le impedía de alguna forma acudir al área de los andenes y tener acceso directo con los pasajeros que abordaban los autobuses a los diferentes destinos y lo cual en el caso que nos ocupa sucedió; conjuntamente al hecho de que el mismo testigo reconoció que con esa fecha se encontraban de servicio las becarias adscritas al Programa Paisano de nombres CC. NANCY CRISTINA LOPEZ PRIETO ROSALINDA IBARRA BONILLA y GUADALUPE RODRIGUEZ GARAY, quienes fungen como quejosa y testigos respectivamente, de la irregularidad atribuida al servidor público en comento, con lo cual queda firmada su responsabilidad.-----

CUARTO.- Que la conducta desplegada por el C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, en el desempeño de sus funciones como Agente "C" de la Policía Fiscal Federal, comisionado en la época de los hechos a la Aduana de Ciudad Juárez, Chihuahua, constituye incumplimiento de las obligaciones que establecen las fracciones I, XVI, XXII y XXIV del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que esta Unidad de Contraloría Interna considera procedente imponerle al servidor público que nos ocupa la sanción prevista en la fracción III del artículo 53 en relación con el numeral 56 fracción I de la Ley de la Materia, consistente en SUSPENSIÓN DE SU EMPLEO, CARGO O COMISIÓN POR EL TÉRMINO DE NOVENTA DÍAS.-----

QUINTO.- Que esta Unidad de Contraloría Interna, para sancionar la conducta del C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, ha tomado en cuenta los elementos que establece el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismos que se hace consistir en la gravedad de la responsabilidad en que incurrió el infractor, la cual quedó debidamente precisada en los Considerandos Segundo y Tercero de la presente Resolución; la conveniencia de suprimir este tipo de prácticas que infringen en cualquier forma las disposiciones de esta Ley, ya que de otra forma el infractor C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, en el ejercicio de sus funciones como Agente "C" de la Policía Fiscal Federal, continuaría cometiendo la

Handwritten initials



SECRETARIA
DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

QD-23/95

OFICIALIA MAYOR
UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA
DIRECCION DE RESPONSABILIDADES,
QUEJAS Y DENUNCIAS.
SUBDIRECCION TECNICA CONSULTIVA
DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

mismas irregularidades en detrimento de los intereses jurídicos y de la buena imagen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; los antecedentes derivados de la relación contractual que los une con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consistentes en una antigüedad en el servicio de dos años diez meses, desempeñando el puesto de Agente "C" de la Policía Fiscal Federal, con Registro Federal de Contribuyentes MOCF-690422, con instrucción escolar de Preparatoria, con un sueldo mensual aproximado de NS 2,358.06 (DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y OCHO NUEVOS PESOS 06/100 M.N.); la reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones que en el presente caso es la primera vez que el infractor incumple lo establecido por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; todo lo cual crea la certeza de que el C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, tenía los conocimientos y experiencia necesarios para salvaguardar la lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dio lugar a el presente procedimiento y a la sanción señalada en el Considerando Cuarto de esta Resolución.-----

Conforme a lo señalado en los Resultandos y Considerandos que anteceden y por Acuerdo del Superior Jerárquico, es de resolverse y al efecto se:-----

R E S U E L V E

PRIMERO.- Que el C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL, en el ejercicio de sus funciones como Agente "C" de la Policía Fiscal Federal, comisionado en la época de los hechos a la Aduana de Ciudad Juárez, Chihuahua, es administrativamente responsable del incumplimiento de las obligaciones que establecen las fracciones I, XVI, XXII y XXIV del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-----

SEGUNDO.- Que por esa responsabilidad se le impone con fundamento en el artículo 53 fracción III en relación con el numeral 56 fracción I de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la sanción consistente en SUSPENSIÓN DE SU EMPLEO, CARGO O COMISION POR EL TERMINO DE NOVENTA DIAS.-----

TERCERO.- Remítase copia de esta Resolución a la Administración Central de la Policía Fiscal Federal y a la Dirección General de

MF



SECRETARIA
DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO


QD-23/95

OFICIALIA MAYOR
UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA
DIRECCION DE RESPONSABILIDADES
QUEJAS Y DENUNCIAS.
SUBDIRECCION TECNICA CONSULTA
DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

Personal, ambas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a como a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para los efectos de sus respectivas competencias.

CUARTO.- Notifíquese personalmente al C. FRANCISCO MONTAÑO CARRAL en su oportunidad, archívese el presente expediente.-----

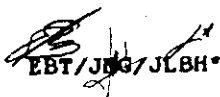
Así lo proveyó y firma el Titular de la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.-----


LIC. JOSE LUIS MARTINEZ HURTADO

TESTIGOS DE ASISTENCIA


C. JOSE LUIS BARRERA HERNANDEZ

JUANA MARTINEZ G.
LIC. JUANA MARTINEZ GAMEZ


EBT/JMG/JLBH*

H. CONTRALORÍA INTERNA EN
BODEGAS RURALES CONASUPO, S.A. DE C.V.
P R E S E N T E

aut.
14:00

CONTRALORIA INTERNA
ATN: Lic. Santiago Castillo Aguilar
Gerente de Responsabilidades, Quejas
y Denuncias.

de generales ya acreditadas en el expediente al rubro citado, por mi propio derecho ante esa instancia resolutora, me permito señalar nuevo domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, sito en Avenida Insurgentes Sur No. 598-301, Col. Del Valle, C.P. 03100, Deleg. Benito Juárez, en esta ciudad; autorizando para los efectos legales correspondientes, a los C.C. Abogados

en tal virtud, comparezco para exponer:

Con apoyo en los artículos 71, 72 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo tercero transitorio del decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, así como el correlativo artículo 26 fracción IV, punto 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado el 29 de septiembre de 1997 en el Diario Oficial, vengo a interponer RECURSO DE REVOCACIÓN, en contra de la resolución dictada por el Gerente de Responsabilidades, Quejas y Denuncias, dependiente de esa autoridad a su digno cargo, el día 29 de septiembre de 1998, misma que me fue notificada el 6 de noviembre del presente año; toda vez, que me causa agravios que pueden ser reparados por esa instancia al declarar precedente y fundado el presente recurso, con la simple aceptación de los siguientes

PLANTEAMIENTOS BÁSICOS QUE JUSTIFICAN LA REVOCACIÓN

a) Para revocar la sanción impuesta, basta que esa Instancia atienda lo instruido por la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que ésta señala: "...Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen...", en relación con lo previsto por el numeral 14 Constitucional; que obliga a las autoridades a cumplir con las formalidades del procedimiento. En tal virtud, la resolutora debe aceptar el yerro cometido en perjuicio del suscrito, toda vez que desde el inicio del procedimiento, cuando me hace notar las imputaciones por medio del citatorio, éstas son a todas luces imprecisas y generales, al referir únicamente lo siguiente: "...Omitió practicar como era su obligación los labores de supervisión y control operativo en la Unidad Almacenadora "Doña Rosa" y en consecuencia, no vigiló la actuación del C. Saúl González Martínez Analista-Almacenista de dicha Unidad lo que ocasionó que resultaran faltantes por merma fuera de límite de los siguientes productos:

90,980 Kgs. de Maíz Blanco Nacional
Cosecha 94/95 a razón de \$1,318 Kg.

119,911.64

9,383 Kgs. de Maíz Mezclado Nacional

Forrajero Cosecha 89/90 a razón de \$.93 Kg.

8,726.19

Importe Total

\$ 128,637.83

Cantidades que sumadas ocasionan un daño patrimonial para Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. de \$128,637.83 (CIENTO VEINTIOCHO MIL SEISCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS 83/100 M.N.). En contraste con lo que sostiene la resolución en el séptimo considerando visible a foja 17, que a la letra dice: "SEPTIMO.- En consecuencia dichos servidores públicos, incurrieron en responsabilidad administrativa al no dar cumplimiento de las siguientes obligaciones: verificar el cumplimiento de las rutinas que se deben de detallar en el Libro del Centro y firmándolo de conformidad; cotejar periódicamente los saldos documentales de los LA-2, contra la existencia físicas a través del conteo de tendidos, bultos y pesos promedios; supervisar que el analista cumpla con los programas de trabajo de acuerdo a los lineamientos, sistemas y procedimientos de operación; así como la eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, al dejar de hacer un deber establecido en el Manual de Organización y Procedimientos de las Unidades Almacenadoras en sus puntos; Descripción del Puesto del Jefe de Unidad de Almacenamiento...", lo que obviamente se traduce en una lesión que amerita la revocación solicitada.

b) En ese contexto, la sancionadora se excede en el análisis de la cuestión debatida o expresada en el citatorio, al invocar y pretender precisar en la resolución situaciones no conocidas por el recurrente, es decir, aspectos muy distintos a los contenidos en el citatorio como supuestas irregularidades, lo cual en estricto derecho es ilegal e improcedente, conforme a los preceptos legales citados, lo que denota un claro estado de indefensión que debe ser corregido por esa instancia;

c) Una situación que no puede omitirse y que sería criticable para el quehacer de esa autoridad, es sin duda el principio de congruencia que invariablemente debe imperar en todas las resoluciones, puesto que la sanción debe ir acorde con las imputaciones referidas en el citatorio; y si nos remitimos a su análisis, como ya lo señalé es inconcuso que existe un abismo legal, entre lo fundamentado en el citatorio y lo señalado como tal en la resolución; en consecuencia, no debe haber inconveniente de esa resolutoria para revocar la sanción impuesta, pues de lo contrario se seguiría afectando garantías individuales de un servidor público que de buena fe atendió el llamado de esa autoridad, que ilegalmente le impuso una carga arbitraria.

d) Por otro lado, no debe perderse de vista que el suscrito solo fungió tres meses en el cargo controvertido, y si la misma sancionadora en la parte final del primer párrafo de la foja 17 de la resolución combatida señala: "no puede determinarse en que momento se originó el faltante...", la sanción impuesta deviene en ilegal e improcedente, pues sería injusto que sin tener debidamente comprobadas las circunstancias de modo, tiempo y lugar se le sostuviera una sanción de inhabilitación; al margen de lo que se expresa en cuanto al rubro o imputación económica; y

e) Asimismo, es ilegal y por tanto debe revocarse la sanción impuesta, pues si el C. SAÚL GONZÁLEZ MARTÍNEZ, quien tenía la antigüedad y permanencia en el puesto así como el control de los elementos del tramo auditado, confesó ante esa instancia su más amplia responsabilidad, según alude en el tercer Considerando de dicha resolución, esa sancionadora no debe castigar al suscrito como si hubiese cometido una infracción grave, cuando en la especie la carga impuesta es ilegal y arbitraria, conforme al siguiente criterio de jurisprudencia:

"PLIEGO DE RESPONSABILIDADES.- CASO EN QUE SU DETERMINACION ES ILEGAL.- Con fundamento en el artículo 47 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, todo servidor público tiene la obligación de custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquellas. En virtud de que no observó el cuidado y

721

control en el manejo de los documentos asignados al personal a su cargo y en el procedimiento contencioso, se demostró que el servidor público no tenía dicha obligación, sino únicamente de supervisar el trabajo desarrollado por el personal a su cargo, la sanción administrativa impuesta por la autoridad es ilegal y por ende, procede declarar la nulidad. (8)

Juicio No. 610/93.- Sentencia de 3 de abril de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Javier B. Gómez Cortes.- Secretario.- Licenciado Francisco Javier Suárez Victoria. Revista TFF No. 88. Tercera Epoca. Año VIII. Abril 1995. Pág. 33".

Lo anterior es posible, dado que el recurso de revocación que ahora se interpone, constituye un acto perfectamente válido para dejar sin efectos la sanción indebida, máxime que la revocación es una facultad prevista en la ley de la materia, que permite corregir las violaciones causadas, cuya naturaleza del recurso tiene características definidas y muy distintas a los otros recursos ordinarios, pues de no ser así, los tendría que reiterar ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que también sería procedente de acuerdo con la tesis, cuyo rubro es el siguiente: "AGRAVIADOS EN EL JUICIO DE NULIDAD, EL TRIBUNAL FISCAL LOS DEBE ESTUDIAR AUNQUE NO SE HAYAN PROPUESTO EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO DEL CUAL EMANE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.-

No obstante y como hasta el momento no tengo la seguridad de que esa resolutoria acepte los yerros que anteceden, me veo obligado con base en los argumentos descritos, a formular los agravios ad cautelam, o con las reservas de ley, siendo éstos los siguientes:

AGRAVIOS

PRIMERO.- Como nos encontramos frente a un acto administrativo que determina una carga en perjuicio de un servidor público, debe éste contener los elementos de forma y fondo suficientes para alcanzar su legalidad, en términos del artículo 14 y 16 Constitucional, con relación al 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; es decir, de debida fundamentación y motivación. Sin embargo, desde el origen de este procedimiento que deviene de una supuesta auditoría, el mismo carece de los elementos necesarios para sustentar una responsabilidad, circunstancia que lamentablemente no fue tomada en cuenta, y que ahora me permito solicitar para que sea subsanada a través de la revocación, con base en el criterio que me permito transcribir:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas".

(Jurisprudencia 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Volumen II, págs. 1481 y 1482)".

En tal virtud, es prácticamente imposible y por ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de los Tribunales Colegiados de Circuito, se han pronunciado en el sentido de anular aquellos actos que no establezcan en sí mismos, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, donde se precise la imputación, y con lo cual permita la defensa de los interesados; es decir, no es posible plantear en forma genérica la supuesta irregularidad, como acontece en el presente caso, pues de esa manera no se puede controvertir el origen de la imputación ni mucho menos la legalidad o ilegalidad de la revisión practicada, así como la figura de la prescripción entre otros aspectos que en suma garanticen la defensa de mis derechos. Al respecto, cabe recordar lo señalado en el citatorio que me permití transcribir con antelación y que pido se tenga por reproducido en

720

este agravio, así como la parte del considerando séptimo, lo que por ende resulta ilegal según el criterio jurisprudencial que a continuación transcribo, ya que a dicho citatorio no se acompañó el contenido del informe de auditoría, ni se anexó éste, y, sólo se señalaron parcialmente en forma genérica, la presunta irregularidad de falta de supervisión y control, que obviamente es ilegal.

"PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS, GARANTÍA DE AUDIENCIA. De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuáles son éstas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.

(Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Año I, No. 8, agosto de 1988, pág. 43)".

SEGUNDO.- La resolutora pretende ubicar una supuesta irregularidad de falta de supervisión o de control, que no particularizó en el citatorio, la cual sin ser aceptada, también es ilegal, ya que deja de analizar la parte que me pudo corresponder dentro del tiempo en que fungí como Jefe de Unidad; es decir, omite estudiar el alegato de defensa formulado por el recurrente, pues en esencia aclaré cuales eran las causas impeditivas de una sanción. Sin embargo, contrario a ello, esa sancionadora interpreta de manera inexacta mi declaración como si se tratara de una confesión, pretendiendo hacer creer que no esgrimí excepción o defensa legal alguna, lo cual es incorrecto, ya que la fracción I del artículo 64 de la invocada ley no contempla el concepto de excepciones y defensas, sino simple y llanamente los conceptos de alegatos y pruebas.

En efecto, me causa agravio el Considerando Tercero inciso b) ubicado en la página 14, donde esa autoridad analiza indebidamente la declaración del suscrito en audiencia de fecha 12 de febrero de 1998, pues de la misma se desprende que el suscrito controvertió según su leal saber y entender la supuesta omisión genérica imputada de falta de supervisión como Jefe de la Unidad, de acuerdo con las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se detectaron las supuestas irregularidades, dado que la resolutora en dicho considerando no toma en cuenta que durante el cargo del suscrito de agosto a octubre de 1995, no existieron faltantes o mermas de ningún tipo, tal y como lo señalé en la declaración de referencia, pues el recurrente controlaba conforme a los elementos otorgados, verificando lo conducente a través del personal a su cargo; sin soslayar la naturaleza del grano, que al ser perecedero es modificable por el clima o el tiempo, por lo que podían resultar diferencias en cuanto a peso y medidas. Sin embargo, para poder sustentar este hecho como irregular, no basta la opinión de un todólogo auditor que efectúa múltiples revisiones en diversas materias, ya que para sustentar este hecho debió haber mediado una opinión técnica que diera luz a esa autoridad de la figura natural que entraña el producto. No obstante, aclaro que durante ese periodo, el suscrito siempre cumplió con la máxima diligencia en el servicio, al haber cotejado y confrontado en primer término los documentos recibidos en el acto de entrega-recepción, en la forma y términos que normalmente se hacen en estos casos, máxime que para ello debió haber estado presente un elemento del Organismo de Control Interno para su legalidad (prueba que esa autoridad omitió valorar en el rubro correspondiente); y en segundo lugar, durante el encargo, verifiqué y supervisé lo necesario por conducto de las áreas a mi cargo; en tal virtud es impropio el hecho de que se me pretenda obligar a verificar o supervisar situaciones que pudieran haber existido en el pasado de las que se ocupó la auditoría, donde pudieran haberse suscitado las supuestas irregularidades; en consecuencia, si esa autoridad analiza de nueva cuenta mi declaración podrá arribar a la conclusión de que el suscrito supervisó conforme a la normatividad que rige la Jefatura de Unidad que estuvo a mi cargo. Es decir, no puede imputarse falta de supervisión cuando

dentro de mis atribuciones estaba precisamente la de cumplir con los programas y servicios de la Unidad Almacenadora, con el apoyo del analista-almacenista, que tenía a su cargo determinadas funciones, el cual era supervisado por el suscrito dentro del marco legal correspondiente, mas no custodiado y vigilado durante las 24 horas como pretende esa resolutora, dado que cada servidor público es responsable de sus funciones específicas dentro de un área determinada, de ahí que reitero mi solicitud para que se me absuelva de cualquier irregularidad o responsabilidad con apoyo en la tesis de jurisprudencia invocada.

En este sentido, es inconcuso, que la resolutora violó en perjuicio del recurrente los artículos 14 y 16 Constitucionales, 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

TERCERO.- En este mismo esquema, se invoca como agravio la situación jurídica que deriva de la propia auditoría, al no deslindar la responsabilidad del suscrito y ubicar al servidor público en un cuadro de responsabilidad que no le corresponde, así como por no haber acompañado el resultado de la auditoría en el *oficio citatorio de fecha 3 de noviembre de 1997*, por lo que no ha lugar a basarse en presunciones como se ha venido realizando en el procedimiento que se impugna, al valorar únicamente las pruebas ofrecidas por el cuerpo auditante y no las que ofreció de su parte el suscrito, adoleciendo por tanto del requisito de procedibilidad; toda vez que no obra en autos que se haya ratificado o satisfecho los extremos presupuestales que exige la norma constitucional, así como el artículo 150 del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, por lo que en tal situación existen vicios que hacen revocable la sanción impuesta, sirviendo de apoyo las siguientes:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. DEBEN CONSTAR EN EL CUERPO DE LA RESOLUCION Y NO EN DOCUMENTO DISTINTO. Las autoridades responsables no cumplen con la obligación constitucional de fundar y motivar debidamente las resoluciones que pronuncian, expresando las razones de hecho y las consideraciones legales en que se apoyan, cuando éstas aparecen en documento distinto.

(Jurisprudencia 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Volumen II, pág. 1488)".

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. GARANTÍA DE.- Para cumplir lo preceptuado por el artículo 16 de la Constitución Federal, que exige que en todo acto de autoridad se funde y motive la causa del procedimiento, deben satisfacerse dos clases de requisitos, unos de forma y otros de fondo. El elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o resolución, se citan las disposiciones legales que se consideran aplicables al caso y se expresan los motivos que procedieron a su emisión. Para integrar el segundo elemento es necesario que los motivos invocados sean reales y ciertos y que, conforme a los preceptos invocados, sean bastantes para provocar el acto de autoridad.

Amparo en revisión 9746/66.- Genaro Torres Medina.- Sexta Época. Vol. CXXVII, Tercera Parte, Segunda Sala, pp.- 21-22".

Violando con ello en perjuicio del suscrito los artículos 150 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 14 y 16 Constitucionales.

CUARTO.- En una sana interpretación, esa autoridad debió abstenerse de instrumentar el procedimiento disciplinario que nos ocupa, en atención a que el informe de auditoría no fue concluyente ni mucho menos contó con los elementos legales suficientes para que sirviera de soporte de un procedimiento de responsabilidad como se infiere del propio informe que obra en autos, máxime que en la especie la misma resolutora concluye que no se pudo determinar el momento en que se originó el faltante ni la existencia del daño económico. No obstante, lo que ahora se observa como lesión grave, o agravio cometido en

perjuicio del suscrito, es que si el Sr. SAÚL GONZÁLEZ MARTÍNEZ manifestó su mas amplia responsabilidad en el caso investigado y era este a quien le correspondía custodiar y proteger la información; en tal virtud, no se entiende el motivo por el cuál, esa autoridad haya sancionado al suscrito como si se tratara de una conducta grave, sirviendo de apoyo la siguiente jurisprudencia:

"PLIEGO DE RESPONSABILIDADES.- CASO EN QUE SU DETERMINACION ES ILEGAL.- Con fundamento en el artículo 47 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, todo servidor público tiene la obligación de custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquellas. En virtud de que no observó el cuidado y control en el manejo de los documentos asignados al personal a su cargo y en el procedimiento contencioso, se demostró que el servidor público no tenía dicha obligación, sino únicamente de supervisar el trabajo desarrollado por el personal a su cargo, la sanción administrativa impuesta por la autoridad es ilegal y por ende, procede declarar la nulidad. (8)
Julio No. 610/93.- Sentencia de 3 de abril de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Javier B. Gómez Cortes.- Secretario.- Licenciado Francisco Javier Suárez Victoria. Revista TFF No. 88. Tercera Epoca. Año VIII. Abril 1995. Pág. 33".

En ese orden, debe proceder la revocación formulada mediante el presente escrito, de lo contrario se seguirían violando en mi perjuicio, los artículos 47, 54 y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en relación con los artículos 14 y 16 Constitucionales.

QUINTO.- Se considera también un agravio el Considerando sexto de la resolución que se combate al señalar lo siguiente: **"SEXTO.-** Ahora bien, en lo que respecta al daño patrimonial causado a la entidad Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V., por la cantidad de \$348,127.54 (Trescientos cuarenta y ocho mil ciento veintisiete pesos 54/100 M.N.), que se encuentra determinado en los informes de auditoría con números de oficios RCI-387-XII-96, CISAE-011-I-97 y 08/101/RC105/137/XX7, de fechas 9 de diciembre de mil novecientos noventa y seis, ocho de enero y veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y siete, en los que el Representante de la Contraloría Interna en la Gerencia Regional Centro y Subgerente de Auditorías Específicas, atribuyen a los servidores públicos JOSÉ MATILDE GARCÍA PUENTE, JUAN CARLOS VARGAS MORENO y FRANCISCO VILLAREAL CHAIREZ, sin embargo, es de considerar los argumentos vertidos por estos en la audiencia de ley en el sentido de que concuerdan en sus manifestaciones, al referir que había en almacenamiento un gran volumen del producto de maíz el cual se detallo en el resultando segundo de la presente resolución, por lo que siendo el porcentaje de la merma demasiado pequeño únicamente se podría determinar hasta la liquidación del grano, motivo por el cual no puede determinarse en que momento se originó el faltante, ni tampoco si el referido daño se originó por causas imputables a ellos".

En efecto, la propia autoridad reconoce que no hubo daño económico por parte del suscrito, y al no existir éste, definitiva y automáticamente el suscrito estaría absuelto de cualquier presunción de responsabilidad en el caso que nos ocupa, dado que el procedimiento se instruyó basado en una auditoría que obviamente tenía determinada las supuestas irregularidades; en este sentido, no se puede imputar falta de Control Operativo o Falta de Supervisión; toda vez que esta situación no es accesoria sino principal y forma en si mismo un conjunto que no puede ser separado o parcializado al arbitrio de esa juzgadora; por lo que solicitado sea insertado en lo conducente, el primer agravio formulado por mi parte, en virtud de estar prescrita la acción en mi contra) al no haber ocasionado ningún daño económico al Organismo, directa o indirectamente en términos de lo dispuesto por el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En consecuencia se violan en mi perjuicio los artículos 64 y 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, me causa agravio el Considerando Séptimo ubicado en la página 18 que a la letra señala: "... al dejar de hacer un deber establecido en el Manual de Organización y Procedimientos de las Unidades Almacenadoras en sus puntos Descripción del Puesto del Jefe de Unidad de Almacenamiento, 2.- Propósito del Puesto, 3.-

732

Responsabilidades apartados 1, 3, 4, 5 y 6; 5.- Función Genérica, 6.- Manual de Normas Internas de Operación en su Punto 7.3 Jefatura de Unidad, Función Genérica. Funciones Específicas apartados 6 y 11; todos emitidos por Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V., así como las fracciones I, II, XXII y XXIV del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ocasionando con ello las irregularidades administrativas que en el Resultado Segundo de la presente Resolución; mismas que no fueron desvirtuadas en el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, valorándose además las confesionales a cargo de los CC. JOSÉ MATILDE GARCIA PUENTE, JUAN CARLOS VARGAS MORENO y FRANCISCO VILLAREAL CHAIREZ, conforme a lo previsto por los artículos 79, 197, 199, 200 y 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado Supletoriamente en materia Administrativa".

En razón de la incongruencia que existe entre el oficio citatorio de fecha 3 de noviembre de 1997 y la resolución que ahora se combate, en el sentido de no invocar correctamente la normatividad supuestamente infringida, dado que el recurrente ha cumplido siempre con la máxima diligencia en el servicio encomendado cumpliendo con las leyes que dentro de mis funciones o atribuciones estaban determinadas para el manejo de recursos, todo ello sin haber ocasionado un daño económico, así como haber cumplido en todo momento con cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público. De esta manera, puedo asegurar que de haber detectado o advertido cualquier irregularidad en el tiempo que estuve a cargo de la Jefatura de la Unidad, hubiera procedido a comunicarlo a mi superior jerárquico, pero insisto, que durante el periodo comprendido de agosto a octubre de 1995, el manejo de los recursos fue controlado, atendido y cuidado debidamente por el suscrito, tal y como lo podrá inferir esa autoridad al considerar el presente recurso, revocando la resolución dictada en mi contra el día 29 de septiembre de 1998. En tal virtud, vale la pena señalar el criterio siguiente:

"SENTENCIAS, PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LAS.- Atendiendo el principio de congruencia que deben cumplir las sentencias, si una resolución administrativa, afecta a varios sujetos y no todos ellos ocurren a juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación la nulidad debe decretarse si así se determina, únicamente en relación con el o los que incurren en demanda, pero no respecto de todas las personas vinculadas con la resolución administrativa. (Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Revisión 80 Fiscal 1052/88)".

Bajo la anterior premisa, es obvio que en principio la autoridad resolutora no cumple con el principio de congruencia que debe cumplir las sentencias o resolución administrativa, sin embargo lo mas grave, es que no considera los elementos de juicio aportados a través de los medios de convicción, soslayando el acta de entrega recepción que contiene el estado físico en que se dejó la anterior Jefatura, y del que no cabe responsabilidad imputable al suscrito, por lo que es inaplicable el artículo 47, fracción I, II, XXII y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. No omitiendo reiterar que en materia administrativa no existe la prueba confesional con la que se pretende sancionar al promovente del recurso violando en perjuicio del recurrente el mencionado artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como los artículos 14 y 16 Constitucionales

SEXTO.- Sólo para el caso de que esa autoridad no revocara la resolución combatida por los agravios precitados, invoco como lesión, la aplicación inexacta de la norma supletoria; es decir, el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que en el procedimiento administrativo de responsabilidad de los servidores públicos, el que debió aplicarse como ley supletoria era el Código Federal de Procedimientos Penales, conforme al último criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación que parte de la interpretación del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece:

"ARTICULO 45.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán en lo conducente, las del Código Penal."

(El subrayado es nuestro)

Consecuentemente, si del precepto legal transcrito se desprende que por disposición expresa de la ley, la legislación supletoria lo es el Código Federal de Procedimientos Penales, en lo relativo al procedimiento y a la apreciación de las pruebas que no estén previstas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se debe concluir que el mismo precepto excluye tácitamente, para tal efecto, al Código Federal de Procedimientos Civiles, no obstante que el artículo en estudio se encuentra previsto dentro del capítulo de la ley relativo al procedimiento en el juicio político, toda vez que del mismo precepto legal no se infiere limitación alguna en cuanto su aplicación. Esto es que la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales no se encuentra limitada a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino que es aplicable a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los cuales se encuentra precisamente el relativo a la responsabilidad administrativa de funcionarios públicos; además de que no existe en la ley a estudio alguno otra disposición relativa a la supletoriedad, por lo que no hay elementos normativos que permitan concluir que en todos los demás casos, esto es, en todos aquellos asuntos en los que no se lleve a cabo la substanciación y resolución de algún juicio político deba aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles; lo que permite concluir que el Código Federal de Procedimientos Penales es aplicable supletoriamente para la substanciación y resolución de todos los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, incluyendo el relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

El anterior criterio se apoya en la parte conducente de la tesis de jurisprudencia: número P.XXII/96 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, Marzo de 1996, Página 466, que a la letra dice: "RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.- El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto investigar si la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo anterior porque esta Ley establece, en su artículo 45, que "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales", lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el Capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el seguido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito."

Recurso de Revisión Administrativa 2/95.- 22 de febrero de 1996.- Unanimidad de 10 votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario: Alejandro González Bernabé.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cuatro de marzo en curso, aprobó, con el número XXII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cuatro de marzo de mil novecientos noventa y seis.

714

Es igualmente aplicable criterio de los Tribunales Colegiados de Circuito, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, Enero de 1997, Tesis VIII.10.8 A, página 540, que textualmente señala: "RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y NO LAS DEL FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- En los procedimientos de responsabilidad administrativa, que son instaurados conforme al título tercero, capítulo I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para investigar la conducta de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones dejaron de cumplir con su obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y en su caso fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva, es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, porque en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expresamente se establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esa Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, lo que excluye la aplicación para ese efecto del Código Federal de Procedimientos Civiles, sin que lo impida el hecho de que el citado precepto se encuentre contenido en el capítulo IV, del título segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III, de ese mismo título, que se refieren al procedimiento en el juicio político; porque al no existir en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ninguna otra disposición relativa a la supletoriedad, nada permite concluir que en los demás casos sea aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, de ahí que sea el ordenamiento adjetivo penal, el aplicable supletoriamente para la substanciación y resolución, de todos los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades, incluyendo el relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.*

*PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO VIII.10.8 A
 Amparo en revisión 549/96.- Raúl Rodríguez Garza.- 6 de noviembre de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Marco Antonio Arroyo Monteo.- Secretario: Julio Jesús Ponce Gamiño.
 Amparo en revisión 536/96.- Francisco Javier Garibay Aguiluz y coag.- 6 de noviembre de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Marco Antonio Arroyo Monteo.- Secretario: Julio Jesús Ponce Gamiño.
 Véase: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III-Marzo, pág. 466".**

Con base en lo anterior, se infringen en perjuicio del recurrente los artículos 45 y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que, esa instancia deberá concluir que en el presente asunto, no se dieron las circunstancias que sustenten una sanción como la: que indebidamente se impuso, razón por la cual debe revocarse ésta, para preservar los derechos que legalmente le asisten al recurrente.

SOLICITUD DE LA SUSPENSION

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 y particularmente por el inciso II), párrafo B del artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se solicita a esa autoridad que al admitir el presente recurso se dicte la suspensión de la ejecución recurrida, tomando en consideración que no se afectan intereses de orden público, ni se afecta el erario federal, máxime que la misma ley lo autoriza; ya que de llevar a cabo la sanción ordenada, se me causarían serios daños y perjuicios de imposible reparación, puesto que el organismo donde presto mis servicios me dejaría de cubrir mis salarios o emolumentos a que tengo derecho y que he venido cuidando con honestidad y honradez, por mas de cinco años de servicio, lo cual sería desastroso para mi familia, razón por la cual reitero la solicitud, pidiéndote que se instruya lo conducente para que no se ejecute acción alguna de afectación de mis derechos y no se interrumpa el pago de mis salarios, mientras se decida el presente recurso.

Ahora bien, con fundamento en el artículo 71, párrafo II, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y para acreditar mi dicho ofrezco las siguientes:

PRUEBAS

1.- **DOCUMENTAL PUBLICA.-** Consistente en la constancia de la resolución de fecha 29 de septiembre de 1998, compuesta de 24 fojas, misma que se agrega con la firma autógrafa a este escrito para cumplir con el ordenamiento que instruye la norma de la materia y para demostrar que la misma fue notificada el 6 de noviembre del presente año por el suscrito; (aclarando que no se dejó constancia pero se inscribió en la resolución la fecha de notificación);

2.- **DOCUMENTAL PUBLICA.-** Consistente en el oficio citatorio número 08/101/C.VGRQD/210/97, de fecha 3 de noviembre de 1997, compuesto de 3 fojas; el cual también debe obrar en autos;

3.- **DOCUMENTAL PUBLICA.-** Consistente en el acta de audiencia de ley, compuesta de 3 fojas, que no obstante de obrar en autos reitero su ofrecimiento para los efectos legales a que haya lugar, misma que fue levantada el 12 de febrero de 1998, en donde el suscrito ofreció diversas documentales entre ellas el acta de entrega-recepción, mismas que no fueron valoradas en su momento;

4.- **DOCUMENTAL PUBLICA.-** Consistente en la resolución de fecha 26 de octubre de 1998, del expediente 5960/98, dictada por la Décima Sala Regional Metropolitana del H. Tribunal Fiscal de la Federación, constante de 26 fojas;

5.- **INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.-** Derivada de todas las constancias y actuaciones que benefician al suscrito provenientes del expediente en que se actúa, así como aquellas pruebas que no se tomaron en cuenta, pese a su ofrecimiento y admisión oportuna, y

6.- **PRESUNCIONAL, LEGAL Y HUMANA.-** En todo lo que favorezca al promovente del recurso, ya que en la especie se ha demostrado que no existe conducta irregular, ni mucho menos daño patrimonial y que no obstante las irregularidades fueron desvirtuadas en su oportunidad, así como la antigüedad en el servicio público y que no tengo falta o irregularidad en mi expediente administrativo.

En este sentido todas estas pruebas las relaciono con los agravios de forma y fondo descritos en el curso.

Por lo anteriormente expuesto y fundado a Usted C. Contralor Interno, atentamente pido:

BORRERO
Contraloría Interna

PRIMERO.- Tenerme por presentado en tiempo y forma con este escrito interponiendo recurso de revocación en contra de la resolución referida en el proemio del presente documento.

SEGUNDO.- Tener por señalado el domicilio que se precisa al inicio de este escrito y por autorizadas a las personas que se mencionan en este mismo apartado.

714

TERCERO.- Acordar la suspensión de la ejecución de la resolución combatida y en su oportunidad revocar la sentencia administrativa dictada en mi contra por las razones a que se contraen los agravios.

PROTESTO LO NECESARIO.
México, D.F. a 27 de Noviembre de 199

Hansen



✓

H. SALA REGIONAL DE OCCIDENTE DEL
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION
P R E S E N T E.

... compareciendo por
mi propio derecho, R.F.C. GEFR-581030-S49, con domicilio fiscal en la calle
Bravo No. 5, en Santa María del Oro, Nayarit, Código Postal 63830, y
designando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en la
Avenida México No. 39-A Sur, Colonia Centro, C.P. 63000, en Tepic, Nay., y
autorizando en términos y para los efectos del artículo 200 del Código Fiscal de
la Federación a los CC. Licenciados:

... el primero de ellos con cédula profesional debidamente registrada
ante esa H. Sala, respetuosamente comparezco y.

EXPO-N-G-O:

Que por medio del presente escrito y con fundamento en lo
dispuesto por los artículos 197, 198, 207, 208, 209 y demás relativos del Código
Fiscal de la Federación, 11 fracciones III, VIII y XII de la Ley Orgánica de ese H.
Tribunal Fiscal de la Federación, 70 y 73, de la Ley Federal de Responsabilidades
de los Servidores Públicos, 70 y 73, de la Ley Federal de Responsabilidades
contenida en el oficio No. C.I.-JMG-054/97 de fecha 21 de enero de 1997, emitida
por el C. Contralor Interno de Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V.,
dependiente jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y
Desarrollo Administrativo en términos de los artículos 37 fracción XII de la Ley
Orgánica de la Administración Pública Federal y 62 de la Ley Federal de las
Entidades Paraestatales, a quien señalo como autoridad demandada, a través de
la cual me impuso una sanción administrativa consistente en la inhabilitación
por un período de tres años para desempeñar cualquier empleo, cargo o
comisión en el servicio público, así como una sanción económica por la cantidad
de \$228,629.86 correspondiente a dos tantos del beneficio obtenido, derivados de
la supuesta conducta infractora que me atribuyó de haber omitido supervisar la
actuación del C. Anastasio Chihuahua Martínez, Analista Almacenista del
Centro Receptor "San José de Gracia" cuando fungí como Jefe de Zona 10-D en
la Gerencia Estatal en Durango, de Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V.
durante el período comprendido del 21 de noviembre de 1992 al 15 de octubre
de 1993, de lo que según la autoridad propició que resultaran faltantes de
algunos productos.

La resolución impugnada me fue notificada el día 26 de
septiembre de 1997, como lo acredito con el acta de notificación del referido
crédito fiscal que acompaño al presente escrito.

CONCEPTOS DE IMPUGNACION

PRIMERO.- Procede se declare la nulidad de la resolución impugnada por lo que corresponde a la sanción económica que se me impuso en cantidad de \$228,629.86, al haberla motivado la autoridad demandada con base en hechos que no se realizaron, que fueron distintos y que apreció en forma equivocada, y en contravención de las disposiciones jurídicas que aplicó, dejando de aplicar las debidas.

Causal de anulación establecida por la fracción IV del artículo 238, del Código Fiscal de la Federación.

Lo anterior es así, ya que en la foja No. 39 de su resolución señala que con fundamento en los artículos 53 fracción V, 55 y 56 fracción VI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos era procedente imponerle a este promovente una sanción económica en cantidad de \$228,629.86, equivalente a dos tantos "del beneficio obtenido", pasando por alto que la supuesta conducta infractora que me atribuyó en su resolución y en base a la cual motivó dicha sanción en ningún momento fue que hubiese "obtenido un beneficio" de la supuesta conducta irregular que se me atribuyó, sino sólo que había existido un daño económico causado derivado de esa supuesta conducta irregular, lo cual es un hecho totalmente diferente.

En efecto, en los considerandos III y IV de la resolución (fojas 37 a 39), la autoridad me atribuyó una supuesta conducta irregular consistente según ella en haber actuado con negligencia en el servicio encomendado al omitir supervisar la actuación del C. Anastasio Chihuahua Martínez, Analista Almacenista del Centro Receptor "San José de Gracia", propiciando con ello que resultaran faltantes en cantidad de \$114,314.93 que se traducían en un daño patrimonial por dicha cantidad.

Sin embargo, la resolución impugnada en ningún momento se motivó en el hecho de que con esa supuesta conducta omisa yo hubiese "obtenido un beneficio" o un lucro; no obstante, la demandada ilegalmente cuantificó dicha sanción en un importe equivalente a dos tantos sobre "el beneficio obtenido", pese a que la conducta infractora que expresó como motivación de dicha sanción en ningún momento fue que hubiese "obtenido un beneficio", sino sólo que se había ocasionado un daño patrimonial en cantidad de \$114,314.93.

Lo cual es un hecho totalmente diferente, y sin embargo, como antes se manifestó, la demandada ilegalmente impuso dicha sanción cuantificándola sobre dos tantos "del beneficio obtenido" pese a que esa no fue la conducta infractora que me atribuyó.

De donde se desprende que la autoridad ilegalmente motivó la imposición en dicha sanción con base en hechos que no se realizaron, que fueron distintos y que apreció en forma equivocada, y en contravención de esos dispositivos legales que aplicó, dejando de aplicar los debidos, incurriendo en la causal de anulación establecida por la fracción IV del artículo 238, del Código Tributario Federal.

Máxime cuando en el documento denominado "Cédula para resolución del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades", folio 0088, del cual la autoridad me entregó copia certificada, también se reconoce en el rubro "Conducta Tipificada" que la supuesta conducta infractora que me atribuía fue negligente, con daño, pero sin lucro. Esto es, que no se obtuvo un beneficio o lucro, sin embargo ilegalmente se impuso la sanción cuantificándola sobre un supuesto "beneficio obtenido".

Así, en la foja 10 de la resolución, textualmente señaló:

"Por otra parte y tomando en consideración que el daño económico ocasionado ascendió a la cantidad de --- \$114,314.93 (CIENTO CATORCE MIL TRESCIENTOS - CATORCE PESOS 93/100 M.N.); con fundamento en los en los Artículos 53 fracción V, 55 y 56 Fracción VI de la - Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es procedente imponerle una sanción económica - de dos tantos del beneficio obtenido, la cual asciende a - la cantidad de \$228,629.86..."

Como se pudo advertir, los hechos expresados como motivación de esa sanción siempre fueron que con esa supuesta conducta irregular se había ocasionado un daño económico o patrimonial a la autoridad, pero nunca que este suscrito hubiese "obtenido un beneficio" derivado de lo anterior.

No obstante, la autoridad ilegalmente cuantificó dicha sanción aplicándola a mi cargo en el equivalente a dos tantos "del beneficio obtenido", pese a que la supuesta conducta infractora que me atribuyó nunca fue que yo hubiese "obtenido un beneficio"; y sin embargo sobre ese supuesto hecho ilegalmente cuantificó la sanción, haciendo una equivocada apreciación de los hechos con los cuales motivó su resolución, al no haberse realizado y al haber sido distintos, y en contravención de los dispositivos legales que aplicó.

Resultando aplicable lo sustentado por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en la tesis siguiente:

"SENTENCIAS SOBRE ACTOS ADMINISTRATIVOS.- DEBEN INTERPRETAR DE MANERA ESTRICTA LAS DISPOSICIONES LEGALES EN ESA MATERIA.- De acuerdo con la naturaleza de las infracciones administrativas y de las sanciones correspondientes, que es análoga a la materia penal, cuando se interpretan disposiciones legales de este tipo debe hacerse estrictamente de acuerdo con lo establecido por el artículo 14 constitucional, debiéndose exigir, en consecuencia, que la infracción corresponda con exactitud a la hipótesis señalada en el precepto, sin que sea posible establecer dicha adecuación por analogía, mayoría de razón, u otro tipo de inferencias. (2009).

Revisión No. 532/82.- Resuelta en sesión de 24 de junio de 1982, por mayoría de 7 votos y 1 parcialmente.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez.- Secretario: Lic. Oscar Roberto Enriquez Enriquez.

ETFF. Año IV, No. 30, junio de 1982, p. 599."

Segund.
104, páj;

Igualmente resulta aplicable el precedente III-PS-II-34 de la Sala Superior de ese H. Tribunal, visible en su Revista No. 104, que en su rubro dispone:

"III-PS-II-34

INFRACCION.- LA CONDUCTA QUE LA TIPIFICA DEBE ENCONTRARSE PERFECTAMENTE DELINEADA EN EL PRECEPTO EN EL QUE SE FUNDA."

Por último, igualmente resulta aplicable el precedente III-PS-II-33 de la Segunda Sección de la Sala Superior, visible también en la Revista No. 104 de ese H. Tribunal, página 85, que textualmente dispone:

"III-PS-II-33

NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCION.- PROCEDE CUANDO EL SANCIONADO NO COMETE LA INFRACCION POR LA QUE SE LE IMPONE LA MULTA COMBATIDA.- Si la Sala A que al resolver la litis planteada considera que la autoridad al sancionar al particular tomó en consideración hechos que fueron distintos a los que se prevén en la hipótesis normativa del precepto fundatorio, es claro que la nulidad que se decreta no puede ser para efectos, en virtud de que al ser otras las conductas realizadas por el sancionado y que no actualizan la hipótesis del precepto en el que se fundó la autoridad, que no cometió la infracción por la que se pretende sancionar, razón por la cual procede declarar la nulidad lisa y llana de la resolución y no para efectos. (9).

Recurso de Apelación 100(A)-57/96/2632/95.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 27 de junio de 1996, por unanimidad de 4 votos.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretario: Lic. Martha Gladys Calderón Martínez. (Tesis aprobada en sesión de 27 de junio de 1996)."

Aunado a que a la referida causal de nulación se le agrega que una diversa, ya que se me impuso dicha multa en un monto equivalente de dos tantos del supuesto beneficio obtenido en cantidad de \$114,314.93, cuantificándola por consecuencia la autoridad en cantidad de \$228,629.86, no obstante que dicha sanción que prevé el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es inconstitucional por ser violatoria de lo dispuesto por el artículo 22 de la Constitución Federal de la República, la cual prohíbe la imposición de multas excesivas como son las que se imponen en un monto fijo de sanción sin tomarse en cuenta las particularidades del supuesto infractor para su individualización, como la que en el caso se aplicó a este promovente.

Tal y como así lo ha considerado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus jurisprudencias 9/95, 7/95 y 10/95, visibles respectivamente en los tomos 5, 18 y 19 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente al mes de julio de 1995, Novena Época, las cuales literalmente disponen:

"MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.- De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenida en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

P./J.9/95"

"MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL.- Es inexacto que la "multa excesiva", incluida como una de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y, por tanto, que sólo opere la prohibición cuando se aplica por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario, la interpretación extensiva del precepto constitucional mencionado -- permite deducir que si prohíbe la "multa excesiva" como sanción dentro del derecho represivo, que el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo penal, sino que es común en otras ramas del derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contrarían la naturaleza de las sanciones, debe decretarse que las multas son prohibidas, bajo mandato constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan.

P./J.7/95"

"MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.- Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. - El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.

P./J.10/95"

Con base en las causales de ilegalidad antes demostradas, procede se declare la nulidad de la sanción económica impuesta a mi mandante, al actualizarse las causales de anulación establecidas por la fracción IV del artículo 238, del Código Fiscal de la Federación.

SEGUNDO.- *Procede igualmente se declare la nulidad de la resolución impugnada por lo que corresponde a la sanción administrativa consistente en la inhabilitación por un período de tres años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público, como la económica, por haberla determinado la autoridad motivándola en hechos que no se realizaron, que fueron distintos y que apreció en forma equivocada, en contravención de los dispositivos legales que aplicó, dejando de aplicar los debidos, causal de nulación establecida por el artículo 238 fracción IV del Código Tributario Federal.*

Esto es así, ya que dicha sanción que se señala a fojas 37 a 39 del oficio impugnado, por la supuesta conducta infractora de haber actuado con negligencia al omitir supervisar la actuación del C. Anastacio Chihuahua Martínez, Analista Almacenista del Centro Receptor "San José de Gracia", propiciando con ello que resultaran faltantes de ciertos productos, en ningún momento se actualizó, tan es así que la propia autoridad demandada reconoce expresamente tanto en el segundo párrafo de la foja No. 37 como en la foja No. 39 del oficio impugnado que este promovente si envió requerimientos al C. Anastacio Chihuahua Martínez a fin de que cubriera el daño ocasionado a la entidad de su adscripción.

Reconocimiento expreso que realiza en el citado documento público como lo es la resolución impugnada que hace prueba plena en su contra de conformidad con lo dispuesto por los artículos 234 fracción I del Código Fiscal de la Federación y 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En efecto, la conducta supuestamente infractora que me atribuyó la autoridad en su resolución, fue que según ella actué con negligencia al haber omitido supervisar como Jefe de Zona la actuación del C. Anastacio Chihuahua Martínez, Analista Almacenista del Centro Receptor "San José de Gracia", lo que ocasionó un faltante de bienes y un daño patrimonial a esa autoridad; conducta omisa que en ningún momento se actualizó, puesto que la propia demandada reconoce expresamente en su resolución que este promovente envió requerimientos al C. Anastacio Chihuahua Martínez a efecto de que cubriera el daño ocasionado a la entidad de su adscripción, los días 29 de noviembre y 13 de diciembre de 1993.

Con lo que se demuestra, contrariamente a lo que señala la autoridad, que este promovente nunca omitió supervisar la actuación de la citada persona, tan es así que al darse cuenta de las irregularidades cometidas por ésta le dirigió requerimientos a efecto de que cubriera el daño ocasionado a la entidad de su adscripción, lo que la propia autoridad demandada reconoce expresamente en su resolución.

Así, en la foja No. 39 de conclusión textualmente se señala:

"... que envió requerimientos al C. ANASTACIO CHIHUAHUA MARTINEZ a efecto de que cubriera el daño ocasionado a la entidad de sus adscripción."

Por su parte en la foja No. 37 literalmente señaló:

"Requerimientos de pago números 1 y 2 del 29 de noviembre y 13 de diciembre de 1993, por los que el C. ROLANDO -- GEORGE FLORES requiere al C. ANASTACIO CHIHUAHUA MARTINEZ el pago de \$100,488.00 (CIEN MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS 00/100 M.N.) por concepto de mermas fuera del límite; los documentos que se analizan no benefician en su defensa al C. ROLANDO GEORGE FLORES, toda vez que el pago consignado en tales documentos fue exigido en forma extemporánea..."

Como antes se manifestó, la supuesta conducta infractora que me atribuyó la autoridad demandada, fue actuar con negligencia por haber omitido supervisar la actuación del C. Anastacio Chihuahua Martínez.

Sin embargo, esa conducta omisa que ilegalmente me atribuyó en momento alguno se actualizó en la especie, ya que la propia autoridad reconoce tácitamente que no omití supervisar la actuación de la citada persona, tan es así que en forma expresa reconoce que le envió requerimientos a efecto de que cubriera el daño ocasionado a la entidad de su adscripción, al haber supervisado la actuación de dicha persona y haberme percatado del daño causado por ésta.

Lo que demuestra que en ningún momento existió esa supuesta "negligencia" que me atribuye, y menos que hubiese "omitido supervisar" la actuación de la referida persona, tan es así que la propia demandada reconoce que le envió requerimientos a efecto de que cubriera el daño ocasionado.

Sin embargo, no obstante que nunca se actualizó esa supuesta infracción que me atribuye de haber actuado según ella con negligencia por haber omitido supervisar la actuación de la referida persona, no obstante haber reconocido que no existió tal negligencia puesto que admite expresamente que le requerí al C. Anastasio Chihuahua Martínez que cubriera el daño ocasionado a la entidad de su adscripción, pretende sustentar ese supuesta negligencia por haber exigido lo anterior "en forma extemporánea", como lo señala en el segundo párrafo de la foja No. 37 de su resolución; pasando por alto que ningún precepto legal y ningún documento me establecían un plazo determinado para exigirle a un Analista Almacenista que cubriera el daño ocasionado, ni para requerirles lo anteriormente manifestado.

Ya que como antes se manifestó, no obstante que la autoridad expresamente reconoce que no existió negligencia de mi parte de haber omitido supervisar la actuación de la citada persona, puesto que reconoce expresamente que el envié requerimientos a ésta para que cubriera el daño ocasionado, la demandada legalmente pretende ignorar lo anterior señalando infundadamente que supuestamente ello lo hice "en forma extemporánea", pasando por alto que ningún precepto legal ni ninguna otra fuente de obligación a mi cargo me obligaba a hacerlo en un plazo determinado.

Resultando aplicable por analogía la tesis visible en la página No. 33 de la Revista de ese H. Tribunal Fiscal No. 88, correspondiente al mes de abril de 1995, que literalmente establece:

"PLIEGO DE RESPONSABILIDADES.- CASO EN QUE SU DETERMINACION ES ILEGAL.- Con fundamento en el -- artículo 47 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, todo Servidor Público tiene la obligación de custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, -- conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquéllas. En el caso, si la autoridad determinó la responsabilidad del Servidor Público en virtud de que no observó el cuidado y control en el manejo de los documentos asignados al personal a su cargo y en el procedimiento contencioso, se demostró que el servidor público no tenía dicha obligación, sino únicamente de supervisar el trabajo desarrollado por el personal a su cargo, la sanción administrativa impuesta por la autoridad es ilegal y por ende, procede declarar la nulidad. (8)."

Por lo que, al haberse demostrado que la autoridad me atribuyó esa supuesta infracción apreciando los hechos con los que motivó su resolución en forma equivocada, al no haberse realizado y al haber sido distintos, y además en contravención de los citados dispositivos legales que aplicó, procede se declare la nulidad de la resolución impugnada, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 238 fracción IV del Código Fiscal de la Federación.

TERCERO.- No obstante lo expresado y demostrado en los conceptos de anulación anteriores, en forma cautelar se hace valer una diversa causal de ilegalidad de las sanciones tanto administrativa como económica que ilegalmente me impuso la demandada, al haber señalado como supuesta conducta infractora el haber actuado con negligencia al haber supuestamente omitido supervisar la actuación del C. Anastasio Chiluahun Martínez, citando como fundamento de esa supuesta infracción lo dispuesto por el artículo 47 fracciones I, II, IV, XXII y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, **no obstante que dicho precepto legal en ningún momento tipifica expresamente esa supuesta conducta infractora que me atribuyó.**

Lo cual esa H. Sala fácilmente lo puede corroborar de la lectura que realice a esas fracciones del citado artículo 47 que la demandada que ilegalmente invocó como supuestamente reguladoras de la conducta infractora que me atribuyó, las cuales en ningún momento establecían expresamente como obligación a mi cargo el supervisar la actuación de un servidor público inferior jerárquicamente, que es la supuesta conducta infractora por la cual ilegalmente me sancionó.

Ya que de la lectura que se realice a las citadas fracciones se puede advertir que ninguna de ellas establece expresamente esa conducta infractora que la demandada ilegalmente me atribuyó, pasando por alto que en términos de los artículos 14 y 16 Constitucionales, 38 fracción III del Código Fiscal y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los cuales dejó de acatar, para cumplir con la debida fundamentación de todo acto de autoridad, como lo es el que impone una sanción, debe existir perfecta **adecuación** entre la conducta descrita que dió lugar a la infracción con la hipótesis señalada en el precepto que se invoca como supuestamente infringido, sin que sea posible establecer dicha adecuación por analogía, mayoría de razón u otro tipo de inferencias.

Lo cual así nlo ha sustentado la Sala Superior de ese H. Tribunal en la tesis siguiente:

"SENTENCIAS SOBRE MULTAS ADMINISTRATIVAS.- DEBEN INTERPRETAR DE MANERA ESTRICTA LAS DISPOSICIONES LEGALES EN ESA MATERIA.- De acuerdo con la naturaleza de las infracciones administrativas y de las sanciones correspondientes, que es análoga a la materia penal, cuando se interpretan disposiciones legales de ese tipo debe hacerse estrictamente de acuerdo con lo establecido por el artículo 14 constitucional, **debiéndose exigir, en consecuencia, que la conducta descrita que dió lugar a la infracción corresponda con exactitud a la hipótesis señalada en el precepto, sin que sea posible establecer una adecuación por analogía, mayoría de razón, u otro tipo de inferencias.** (2009).

Revisión No. 532/82.- Resuelta en sesión de 24 de junio de 1982, por mayoría de 7 votos y 1 parcialmente. Magistrado Ponente: Mariano Azuela Cuatrón.- Secretario: Lic. Oscar -- Roberto Enriquez Enríquez.

R.T.F.F. Año IV, No. 38, junio de 1982, p. 599^m

Resultando igualmente aplicable el precedente III-PS-II-34 de la Sala Superior del Tribunal Fiscal, visible en la página 85 de la Revista de ese Tribunal No. 104, correspondiente al mes de agosto de 1986, que en su rubro literalmente dispone:

"III-PS-II-34

INFRACCION.- LA CONDUCTA QUE LA TIPIFICA DEBE ENCONTRARSE PERFECTAMENTE DELINEADA EN EL PRECEPTO EN QUE SE FUNDA."

Invocándose también lo sustentado por la Sala Superior de ese II. Tribunal a través de la tesis visible en la página No. 27 de la Revista No. 45, que literalmente dispone:

"RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- GARANTIA DE LEGALIDAD.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra Carta Magna, nadie puede ser molestado en su persona domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para que esta garantía de legalidad se satisfaga en la resolución de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación mediante la cual se sanciona administrativamente al servidor público con la destitución del puesto que ocupa y la inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, aquella debe contener el precepto o preceptos legales, así como el ordenamiento jurídico respectivo que de manera específica y concreta establezcan las obligaciones que incumben al servidor público en el desempeño del puesto de que se trata y que, a criterio de la mencionada Secretaría de Estado, el sancionado incumplió o lo hizo negligentemente; sin que sea suficiente para respetar dicha garantía la cita del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, habida cuenta de que este cuerpo normativo previene de un modo general las obligaciones inherentes a todo servidor público. (4)

Revisión No. 2350/87.- Resuelta en sesión de 25 de septiembre de 1991, por unanimidad de 8 votos.- Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Sorin.- Secretaria: Lic. Avelino C. Toscano Toscano."

Igualmente tiene aplicabilidad lo sustentado por la Sala Superior la tesis visible en la página No. 17 de la Revista No. 47, que a la letra establece:

"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- SU MOTIVACION Y FUNDAMENTACION.- Para que la destitución del servidor público esté revestida de las debida motivación y fundamentación y a fin de que se cumpla cabalmente con los artículos 47, 53 y 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deberá motivarse en causas propias de la Ley en comento, lo cual es independiente de la suerte que corra el proceso penal seguido en contra del supuesto responsable. (3)

Revisión No. 1954/87.- Resuelta en sesión de 10 de octubre de 1991, por unanimidad de 8 votos.- Magistrada Ponente: Margarita Aguirre de Arriaga.- Secretaria: Lic. Ma. del Carmen Cano Palomera."

Igualmente se invoca el precedente III-PS-II-33 de la Segunda Sección de la Sala Superior de ese H. Tribunal, visible también en la página 85 de la Revista No. 104, que a la letra establece:

"III-PS-II-33

NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCION.- PROCEDE CUANDO EL SANCIONADO NO COMETE LA INFRACCION POR LA QUE SE LE IMPONE LA MULTA COMBATIDA.- Si la Sala A quo al resolver la litis planteada considera que la autoridad al sancionar al particular tomó en consideración hechos que fueron distintos a los que se prevén en la hipótesis normativa del precepto fundatorio, es claro que la nulidad que se decreta no puede ser para efectos, en virtud de que al ser otras las conductas realizadas por el sancionada y que no actualizan la hipótesis del precepto en el que se fundó la autoridad, que no cometió la infracción por la que se pretende sancionar, razón por la cual procede declarar la nulidad lisa y llana de la resolución y no para efectos. (9).

Recurso de Apelación No. 100(A)-II-57/96/2632/95.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 27 de junio de 1996, por unanimidad de 4 votos.- Magistrada Ponente: -- Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Martha Gladys Calderón Martínez."

Por último se transcribe lo igualmente sustentado por la Sala Superior del Tribunal Fiscal en la tesis siguiente:

***MULTAS.- SU DEBIDA FUNDAMENTACION.** Para que una multa se encuentre debidamente fundada, la conducta que se sanciona debe estar expresamente prevista como infracción en el precepto en que se sustenta, de lo contrario carece de base legal (2931).

Revisión No. 1993/82.- Resuelta en sesión de 20 de octubre de 1989, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretaria: Lic. Ma. del Carmen Cano Palomera.

RTFF. Año II, No. 22, Octubre de 1989, p. 34."

Por tanto, al haberse demostrado que la autoridad me impuso las referidas sanciones no obstante que la supuesta conducta infractora que me atribuyó no se encuentra tipificada expresamente en los dispositivos legales que invocó, procede se declare la nulidad de las mismas, al actualizarse la causal de anulación establecida por la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

CUARTO.- No obstante que con las causales de anulación expresadas en los tres conceptos de impugnación anteriores procede declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, en forma cautelar se hace valer una diversa causal de ilegalidad del oficio impugnado, al derivar de un procedimiento administrativo violatorio de lo dispuesto por los artículos 14 y 16 Constitucionales, 64, 65 y 66 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 309, 310, 311, 314 y 319 del Código Federal de Procedimientos Civiles, al nunca haberme notificado legalmente el inicio del procedimiento administrativo del cual derivó el oficio impugnado.

Ya que dicho procedimiento fue iniciado y llevado a cabo ilegalmente por la autoridad demandada sin haberme notificado y citado legalmente para que compareciera a dicho procedimiento a expresar lo que a mi derecho conviniese en relación con las supuestas infracciones que se me atribuyeron.

Puesto que como la autoridad lo señala en las fojas 2 y 3 de la resolución impugnada, el suscrito no compareció a la audiencia a que se refiere la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, precisamente por que nunca fui notificado y emplazado legalmente para que compareciera a dicha audiencia, ya que la supuesta notificación para ello fue llevada a cabo en forma totalmente ilegal supuestamente el día 12 de diciembre de 1995 con un supuesto "vecino" y en un domicilio que no fue el último que se dió a conocer a la demandada a través de mi declaración de situación patrimonial presentada el día 25 de abril de 1995.

En efecto, según se señala en el acta de notificación de 12 de diciembre de 1995 levantada por la autoridad demandada, cuya copia certificada le requerí y ésta me proporcionó el día 3 de noviembre de 1997, la notificación del citatorio para que compareciera personalmente para desahogar el procedimiento administrativo que establece el citado precepto fue practicada y llevada a cabo por el personal de la autoridad en el supuesto "domicilio particular" de la calle 26 No. 102, Fraccionamiento Bosques del Valle de la ciudad de Durango, Durango, habiéndose supuestamente cerciorado el notificador que era "el correcto", y que al no encontrarme practicó la diligencia de notificación con el C. Martín Pérez Cortez quien dijo ser "vecino" del domicilio anteriormente mencionado.

Notificación que fue totalmente ilegal y que ocasionó por consecuencia que nunca hubiese conocido el procedimiento administrativo que se instauró en mi contra:

Primeramente, porque la autoridad llevó a cabo esa notificación en el referido domicilio de la calle 26 No. 102, Fraccionamiento Bosques del Valle, en Durango, Dgo. que niego lisa y llanamente que hubiese sido "mi domicilio particular" como inexactamente ahí se señala.

En segundo lugar, porque a través de mi declaración de situación patrimonial por conclusión del encargo presentada el 25 de abril de 1995 ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, misma que acompaño como prueba, expresamente manifesté como mi domicilio particular actual (rubro No. 11) el ubicado en Avenida Volcán del Ceboruco, Edificio 2, Departamento 2, en la Colonia Infonavit "Solidaridad", en la ciudad de Tepic, Nayarit.

Declaración que como antes se manifestó, fue presentada ante la autoridad demandada el día 25 de abril de 1995 al concluir mi encargo, esto es, en forma anterior al día 12 de diciembre de 1995 en que la autoridad ilegalmente practicó la referida notificación en mi supuesto "domicilio particular" de la Calle 26 No. 102, Fraccionamiento Bosques del Valle, de la ciudad de Durango, Dgo.

Consecuentemente, cómo iba a conocer del *referido citatorio* para comparecer a la audiencia si la notificación de ello la autoridad ilegalmente la efectuó en un domicilio que no fue el que le di a conocer como mi domicilio particular al concluir mi encargo.

Violando con ello no sólo mis garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica establecidas por los artículos 14 y 16 Constitucionales, dejándome en total estado de indefensión al no haberme citado legalmente al procedimiento administrativo del cual derivaron las sanciones que me impuso a través del oficio impugnado, sino además, incumplió con los referidos preceptos del Código Federal de Procedimientos Civiles que establecen la forma en que debe llevarse a cabo una notificación personal, que es en la casa designada por el interesado, que como se ha mencionado no fue el domicilio en que la autoridad ilegalmente practicó dicha notificación, la cual practicó con un "vecino", no obstante que ésto tampoco lo establecen los referidos preceptos.

Resultando aplicable a esa evidente ilegalidad el precedente 55-361 de la Sala Superior de ese H. Tribunal, visible en la página 13 de la Revista No. 78, que en su rubro literalmente dispone:

"SANCIONES ADMINISTRATIVAS.- LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, DEBE OBSERVAR EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY DE LA MATERIA PARA SU IMPOSICION."

Así mismo se invoca el Precedente III-PS-II-12 de la Segunda Sección de la Sala Superior de ese H. Tribunal, visible en la página No. 9 de la Revista No. 100, correspondiente al mes de abril de 1996, que textualmente establece:

"III-PS-II-12

NOTIFICACIONES.- CARGA DE LA PRUEBA CORRE A CARGO D ELA AUTORIDAD CUANDO ESTA AFIRMA HABERLA PRACTICADO LEGALMENTE.- Cuando la autoridad asevera haber notificado un acto a un particular y éste niega tener conocimiento del mismo, dado que - se dirigió a un domicilio diverso al que se tiene señalado - ante el Registro Federal de Contribuyentes, corresponde a la autoridad en los términos del artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, desvirtuar esta aseveración o comprobar que el domicilio en el que se efectuó la notificación fue el que se designó al particular para oír y recibir notificaciones al iniciar el procedimiento administrativo o instancia del cual deriva el acto, en virtud de que de no hacerse así, la notificación se declarará ilegal, pues se realizó en un domicilio diverso al del contribuyente. (3)

Juicio de Nulidad No. 100(14)147/95/73/95.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 16 de febrero de 1996, por unanimidad de 4 votos.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Martha Gladys Calderón — Martínez. (Tesis aprobada en sesión de 12 de marzo de 1996)."

Y también resulta aplicable la tesis de ese II. Tribunal visible en la página No. 76 de la Revista No. 86, que en su texto dispone:

"FRUTO DE ACTOS VICIADOS.- CASO EN QUE UNA RESOLUCION DERIVA DE ELLOS.- Si la autoridad — impone una multa a un contribuyente en virtud de no haber cumplimentado un requerimiento para presentar diversa documentación, siendo que la diligencia de notificación de dicho requerimiento no cumplió con las formalidades legales, dicha resolución sancionadora es ilegal, pues deriva de un acto viciado, contrario a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, como lo fue la diligencia de notificación respectiva. (20)."

QUINTO.- Aunado a las causales de ilegalidad expresadas en los agravios anteriores, procede se declare la nulidad del oficio impugnado al haberse actualizado en el caso la prescripción establecida por el artículo 78 fracción II de la Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esto es así, ya que de la fecha en que acontecieron esos hechos que dieron origen a la supuesta responsabilidad que fue del 21 de noviembre de 1992 al 15 de octubre de 1993 (como la autoridad lo reconoce en el Resultando No. 2 de la foja No. 1 de su resolución) al día 26 de septiembre de 1997 en que me fue notificada la resolución, evidentemente transcurrió en exceso el plazo legal de tres años establecido por el citado precepto, y por tanto se actualizó la prescripción liberatoria establecida por el referido numeral.

Sin que pueda estimarse que dicha prescripción se interrumpió al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64 de la Ley, ya que como se demostró en el agravio anterior, dicho procedimiento nunca fue iniciado legalmente al nunca haberme notificado y emplazado la autoridad para que compareciera a dicho procedimiento.

Consecuentemente, del día 16 de octubre de 1993, día siguiente a aquél en que concluyó el período en que supuestamente incurrió en responsabilidad (21 de noviembre de 1992 al 15 de octubre de 1993), al día 26 de septiembre de 1997 en que se me notificó la resolución sancionadora, evidentemente transcurrió en exceso el plazo legal de tres años establecido por el artículo 78 fracción II de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, y por lo tanto la autoridad no podía legalmente imponer dichas sanciones, al haberse actualizado la prescripción establecida por el citado dispositivo legal.

Resultando aplicable lo establecido por ese H. Tribunal en la tesis visible en la página 22 de su Revista No. 90, que en su rubro establece:

"PRESCRIPCIÓN.- OPERA EN FAVOR DEL TRABAJADOR DE BASE, CUANDO LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO EJERCE OPORTUNAMENTE LAS ACCIONES QUE LE OTORGA LA LEY."

Siendo igualmente aplicable por analogía el Precedente SR-XIII-2 visible en las páginas 35 y 36 de la Revista de ese H. Tribunal No. 93, que textualmente dispone:

"SR-XII-2

PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES PARA IMPONER SANCIONES — CONFORME A LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 78 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, VIGENTE EN 1990.- CASO EN QUE LA RESPONSABILIDAD NO TIENE CARÁCTER CONTINUO.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 78 fracción I de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos vigente en 1990, las facultades del Superior o de la Secretaría de Estado correspondiente para imponer sanciones, prescribían en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excedía de diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero, o en tres años en los demás casos, plazo que se computaba a partir del día siguiente en que hubiese cesado dicha responsabilidad si hubiere sido de carácter continuo; por tanto, si se sanciona a un servidor público por haber obtenido un beneficio de carácter económico, durante un determinado período, se debe tener como última fecha del acto origen de la responsabilidad, aquella en que obtuvo un beneficio estimable en dinero, o sea la última conducta que le fue imputada al servidor público, ya que el hecho de que no hubiere devuelto el supuesto beneficio obtenido, no significa que la responsabilidad que le fue imputada, sea de carácter continuo. (6)

Juicio No. 91/94(10063/93).- Sentencia de 7 de julio de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrado Ponente: Javier B. Gómez Cortés.- Secretaria: Lic. Ma. Elena Gómez Aguirre. (Tesis aprobada en sesión de 18 de agosto de 1995)."

Siendo igualmente aplicable el precedente SR-III-40 visible tanto en la página 763 del libro "Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1993 Precedentes de las Salas 1988-1993", así como en la página 59 de la Revista No. 11, el cual textualmente dispone:

"SR-III-40

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- PRESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES.- Conforme lo dispuesto por el artículo 78, fracción I, de la Ley citada, las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer sanciones prescriben en tres meses, en los siguientes supuestos: — a).- Si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o; b).- Si la responsabilidad no fue estimable en dinero, disponiéndose, asimismo, que el plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad. Por tanto, tomando en consideración que la responsabilidad de un empleado o funcionario público se realiza en el momento en que no cumple con sus obligaciones que le señala el artículo 47 de la propia Ley, será entonces cuando empiece a contar el plazo de prescripción de tres meses, si el caso se ubica en uno u otro supuesto, y por ello las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer sanciones prescribirán si éstas se ejercen con posterioridad a dicho término.

Juicio No. 1593/88.- Sentencia de 15 de agosto de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretario: Lic. Miguel Valencia Chávez."

Por tanto, al haberse actualizado la prescripción establecida por el artículo 78 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procede se declare la nulidad de la resolución impugnada de conformidad con el artículo 238 fracción IV del Código Fiscal, al haberse emitido en contravención de las disposiciones aplicables, dejando de aplicar las debidas.

Por lo anteriormente expuesto y fundado a Usted C. Magistrado Instructor, atentamente pido:

PRIMERO.- Tenerme por presentado en tiempo y forma con este escrito interponiendo juicio de nulidad en contra del acto reclamado referido en el proemio de la presente demanda.

SEGUNDO.- Tener por señalado el domicilio que se precisa al inicio de esta demanda y por autorizadas a las personas que se mencionan en ese mismo apartado.

TERCERO.- Acordar la suspensión de la resolución combatida y en su oportunidad revocar el acto impugnado dictada en mi contra por las razones a que se contraen los agravios.

PROTESTO LO NECESARIO

ASUNTO: SE INTERPONE AMPARO DIRECTO
CONTRA LA SENTENCIA DE FECHA
26 DE FEBRERO DE 1999, DICTADA
EN EL JUICIO DE NULIDAD No.
8851/97.

H. TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO DE AMPARO.-PRESENTE.

TOMAS ROMAN BRITO, POR mi propio derecho, señalando como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones en Calle Mariano Escobedo Manzana Número 311 Lote Número 3, Colonia Ampliación Benito Juárez, Localidad de Cuauhtepec Barrio Bajo, Delegación Gustavo A. Madero, C.P. 07259, Ciudad de México, Distrito Federal; personalidad que tengo debidamente acreditada en el expediente del JUICIO DE NULIDAD No. 8851/97, tramitado ante la AUTORIDAD RESPONSABLE, como se indica en la propia sentencia de la que SE SOLICITA EL AMPARO Y PROTECCION DE LA JUSTICIA FEDERAL, por lo que me debe ser reconocida en los términos preceptuados por el artículo 13 de la LEY DE AMPARO, ante el H. TRIBUNAL, con el debido respeto comparezco y expongo:

Que por medio de este escrito, y por mi propio derecho, vengo a solicitar EL AMPARO Y PROTECCION DE LA JUSTICIA FEDERAL, EN CONTRA DE LOS ACTOS de la PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, por las consideraciones de hecho y de derecho que a continuación expreso:

PARA LOS EFECTOS DEL ARTICULO 166 DE LA LEY DE AMPARO EN VIGOR MANIFIESTO:

-----NOMBRE Y DOMICILIO DEL QUEJOSO:

CALLE MARIANO ESCOBEDO MANZANA NUMERO 311 LOTE NUMERO 311
COLONIA AMPLIACION BENITO JUAREZ,
LOCALIDAD DE CUAUHTPEC BARRIO BAJO,
DELEGACION GUSTAVO A. MADERO,
C.P. 07259, CD. DE MEXICO , D.F.

-----NOMBRE Y DOMICILIO DEL TERCERO O TERCEROS PERJUDICADOS:

Contraloria Interna en Bodegas Rurales, S.A DE C.V.-Contralor Interno:
Calle Patricio Sanz No. 1609 TORRE "A", Jer , piso.
Colonia del Valle
Delegacion Benito Juarez, C.p. 03100
CD. DE MEXICO , D.F.

TITULAR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.CD. DE MEXICO , D.F.

-----AUTORIDAD RESPONSABLE:

PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

-----ACTO RECLAMADO:

SENTENCIA DE FECHA 26 DE FEBRERO DE 1999, DICTADA POR LA H. AUTORIDAD RESPONSABLE, EN EL EXPEDIENTE No. 8851/97 (notese que el oficio 101-1969 dice: sentencia de fecha 26 de febrero de 1999, y por error mecanografico en el inicio de la sentencia dice: 26 de febrero de 1998.).

-----FECHA DE NOTIFICACION.

07 de ABRIL DE 1999.

-----PRECEPTOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS:

LOS ARTICULOS 14, Y 16 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

-----OTROS PRECEPTOS LEGALES VIOLADOS O LEYES NO APLICADAS O LEY INEXACTAMENTE APLICADA:

Articulos 230, y 212 delCodigo Fiscal de la Federacion, art. 373 y 369 delCodigo Federal de procedimientos civiles, de aplicacion supletoria, art. 60, 61, 219 delCodigo Federal de procedimientos civiles, art.237 y 238 delCodigo Fiscal de la Federacion, -- art. 44 de la Ley de Presupuesto,Contabilidad y Gasto Público Federal,art.150 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal,Articulos 10 de la fracc. de la I a la IV, 2o. 3o. Fracc.III, 46, 48, 49, 50, 64,56 fracc.VI, 51,60 64,65, 66, de LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

-----HECHOS O ABSTENCIONES QUE CONSTITUYEN LOS ANTECEDENTES DE LOS ACTOS RECLAMADOS:

Bajo protesta de decir verdad, expreso cuales son los hechos o abstenciones que me constan ser ciertos y que constituyen los antecedentes del acto que reclamo, o fundamentos de los preceptos de violacion.

ANTECEDENTES

=1.-El dia 7 de enero de 1996 me citó al suscrito TOMAS ROMAN BRITO, el C.FLORENTINO DOMINGUEZ CARBAJAL, EN su caracter de GERENTE DE AUDITORIA de Bodegas Rurales Conasupo, S.A. DE C.V., a una audiencia para el dia 16 de enero de 1996, citación que se hizo con OFICIO CI-GA-FDC-014/95 fechado el dia 23 de noviembre de 1995, por supuesta responsabilidad administrativa del suscrito.

=2.- El dia 16 de enero de 1996 comparecí ante quien me citó el C. FLORENTINO DOMINGUEZ CARBAJAL, - Remitiendo la audiencia y levantando acta circunstanciada de la misma la C. BERTA AIDA COMEZ CERVANTES...a pagina 2.

TES, servidor público dependiente de la Gerencia de Auditoría a cargo del C.FLORENTINO DOMÍNGUEZ CARBAJAL, comparecencia en la que probé mediante mi escrito de contestación consistente en 22 fojas y 165 fojas de pruebas documentales que anexé y donde desvirtué todas y cada una de las imputaciones.

⇒3.-Catorce meses después de la comparecencia relatada en el punto anterior, el día 17 de marzo de 1997 se me entregó por parte de la Contraloría Interna de Bodegas Rurales Conasupo, S.A. DE C.V. Resolución administrativa fechada el día 10 de enero de 1997, resolución administrativa que — resultó desfavorable a mis intereses, toda vez que la autoridad emisora no estudió de manera — integral y total las pruebas y documentos anexos, y que de manera injusta se me aplica dos sanciones de la misma naturaleza administrativa.

⇒4.-En contra de dicha resolución administrativa, se interpuso juicio de nulidad ante la hoy autoridad responsable H. PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. AL CUAL se le asignó el No. 8851/97.

⇒5.- El día 22 de mayo de 1997, envié por correo certificado con acuse de recibo desde la Cd. de Temixco, Estado de Morelos, lugar de mi domicilio, demanda original debidamente firmada, con anexos y pruebas en fotocopias, mediante la cual interpongo juicio de nulidad contra la resolución administrativa ante el Tribunal Fiscal de la Federación, asignándole el expediente No.9485/97.

⇒6.-El día 26 de mayo de 1997, entregué ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ante oficina de partes, demanda de juicio de nulidad debidamente firmada y los originales de anexos y pruebas, citados en la demanda en razón de que el Número de expediente que le correspondió, no se sabía, no se indicó en la entrega de los originales, asignándole otro número de expediente, a estos originales correspondiéndoles el Número 8851/97, radicándolo en LA PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

⇒7.- El día 10 de junio de 1997, promoví ante la PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA y ante LA QUINTA SALA REGIONAL METROPOLITANA del Tribunal Fiscal de la Federación, se unificara en un solo expediente, en razón de que las partes son las mismas y se invocan iguales o los mismos agravios.

⇒8.-Por acuerdo del día 30 de junio de 1997, LA PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, cuyo expediente se le asignó el No.8851/97, ADMITIÓ LA DEMANDA, del presente juicio de nulidad.— En este mismo acuerdo se acordó corrección traslado de la demanda a las autoridades demandadas.

⇒9.- El día 3 de diciembre de 1997 se me notifica que la H.QUINTA SALA REGIONAL METROPOLITANA — DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, acordó desechar la demanda por acuerdo del 30 de junio de 1997, por lo que en tiempo y forma promoví RECURSO DE RECLAMACION, en contra del acuerdo de fecha 30 de junio de 1997, en la cual se desecha la demanda; cuando lo que solicité fue la acumulación de expedientes, como lo dije en el punto número 7 de estos antecedentes.

⇒10.- Con acuerdo de fecha 30 de enero de 1998, la QUINTA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, se acuerda LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE RECLAMACION.

⇒11.- Con fecha primero de junio de 1998 se resuelve EL RECURSO DE RECLAMACION la cual fue desfavorable a mis intereses al confirmar la H. QUINTA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, el desechamiento de la demanda, y no LA ACUMULACION solicitada, sentencia que en los puntos resolutivos dice;

PRIMERO.— Es procedente el recurso pero infundado e inoperantes los agravios hechos valer en consecuencia,

SEGUNDO.— Se confirma en sus términos del auto de fecha 30 de junio de 1997, por las razones expuestas en el considerando Segundo de la presente interlocutoria.

TERCERO.— NOTIFIQUESE PERSONALMENTE.

⇒12.- la resolución o sentencia citada en el punto anterior de fecha PRIMERO de junio de 1998 de la QUINTA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION es notificada al suscrito el día 26 de agosto de 1998. Contra esta Resolución o sentencia, procedí el día 15 de septiembre de 1998 a interponer AMPARO DIRECTO por los conceptos de violación hechos valer en el mismo, pues en mi concepto, PROCEDE LA ACUMULACION de expedientes, y no el desechamiento de la demanda como lo sostiene la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación. A este AMPARO DIRECTO le correspondió el No. DA-1623/99 conforme al auto de fecha 11 de marzo de 1999 del TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO DE AMPARO, ACUERDO mediante el cual se admitió la demanda de amparo.

⇒13.- Por acuerdo del día 04 de agosto de 1998, de la PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN EL EXPEDIENTE No.8851/97, admitió la contestación de la demanda. Contestación de la demanda que se me notificó el 15 de octubre de 1998. En este mismo acuerdo, se abrió el periodo de alegatos, alegatos que efectué en tiempo y forma el día 05 de noviembre de 1998.

⇒14.- Con fecha 26 de febrero de 1999, la PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, dicta sentencia, LA CUAL ME causa perjuicios, — al haber desestimación de conceptos o agravios de anulación que de no haberse desestimado se obtendría la anulación lisa y llana contemplada en el artículo 239 fracción II del Código Fiscal de la Federación y no solo — NULIDAD PARA EFECTOS; — al haber causales, conceptos o agravios de anulación omitidos en estudio, que de no haberse omitido su estudio se obtendría la anulación LISA Y LLANA y NO SOLO PARA DETERMINADOS EFECTOS y, — al haber conceptos de violación tanto relativos al procedimiento como relativos al fondo; como lo relataré en el apartado correspondiente de ESTE JUICIO DE AMPARO DIRECTO.— Sentencia recurrida que en los puntos resolutivos dice:

... a pagina 3

- I.- La parte actora probó su acción en consecuencia;
- II.-Se declara LA NULIDAD de la resolución impugnada, misma que quedó precisada en Resultando primero de esta sentencia, para los efectos precisados en la parte final del Considerando Quinto de este fallo.
- III.- NOTIFIQUESE.

CONCEPTOS DE VIOLACION

A).-CONCEPTOS DE VIOLACION RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO.

I.- Los artículos 60,61,219,373,375 del Código Federal de Procedimientos Civiles y los artículos 230 y 212 del Código Fiscal de la Federación ESTABLECEN:

Art. 60 (CFPC).-Todo tribunal actuará con secretario o testigos de asistencia.
Art. 61 (CFPC).-En todo acto de que deba dejarse constancia en autos, intervendrá el secretario, y lo autorizará con su firma, hecha excepción de los encomendados a otros funcionarios.

Art.219(CFPC).-En los casos en que no haya prevención especial de la ley, las resoluciones judiciales sólo expresaran el tribunal que las dicte, el lugar, la fecha y sus fundamentos legales, con la mayor brevedad, y la determinación judicial, y se firmarán por el juez, magistrado o ministros que las pronuncien, siendo autorizadas, en TODO CASO, POR EL SECRETARIO.

ART.373 (CFPC).-El proceso CADUCA en los siguientes casos:

...IV.-Fuera de los casos previstos en los dos artículos precedentes, cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, así sea con el solo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente.

El término debe contarse a partir de la fecha en que se haya realizado el último ACTO PROCESAL o en que se haya hecho LA ULTIMA PROMOCION.

Lo dispuesto por esta fracción es aplicable EN TODAS LAS INSTANCIAS, tanto en el negocio principal como en los incidentes, con excepción de los casos de revisión forzosa. CADUCANDO el principal CADUCAN LOS INCIDENTES. La caducidad de los incidentes sólo producen la del principal, cuando hayan suspendido el procedimiento en éste.

Art.375 (CFPC)...En el caso de la Fracción IV del mismo artículo,373, la caducidad operará DE PLENO DERECHO, sin necesidad de declaración, por el simple transcurso del término indicado.

Art.230 (CFF).- En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante, absolucion de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

LAS PRUEBAS SUPERVENIENTES PODRAN PRESENTARSE SIEMPRE QUE NO SE HAYA DICTADO SENTENCIA. EN este caso, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga. ...

Art.212 (CFF)...SI NO SE PRODUCE LA CONTESTACION A TIEMPO O SI ESTA NO SE REFIERE A TODOS LOS HECHOS, SE TENDRAN COMO CIERTOS LOS QUE EL ACTOR IMPUTE E MANERA PRECISA AL DEMANDADO, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados. ...

Al respecto, en mi escrito de demanda de nulidad en el punto B.4 de mi tercer agravio, a paginas 31 a la 34, INVOQUE, entre otras cosas, como causales, conceptos o agravios de anulación la falta de requisitos formales DE LA RESOLUCION en franca violación a los artículos 60,61,219,221,222,347 y 349 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, a lo establecido en el artículo 64 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al no contener la resolución administrativa, firma del Secretario en funciones o de testigos de asistencia, como lo prevén los artículos 60, 61 y 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en una interpretación conjunta, armónica y congruente de los mismos, Resolución Administrativa que debe considerarse inválida, ilegal, o nula, al no tenerse la certeza de que haya sido expedida la fecha que cita: 10 de enero de 1997, toda vez que no cumplió con estos requisitos formales, pues la fecha de mi comparecencia fue el día 16 de enero de 1996, y la caducidad opera el 16 de enero de 1997, y la resolución me fué entregada el día 17 de marzo de 1996.

Asimismo, en mi escrito de demanda de nulidad en el punto B.4 de mi tercer agravio, a pagina 33 INVOQUE como concepto, o causal de anulación LA CADUCIDAD DE INSTANCIA, que impide a la autoridad administrativa pronunciar Resolución Administrativa, por operar esta figura por pleno jerecho tal como lo dispone el artículo 375 en relación al 373 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ahora bien, de estas causales de nulidad, hechos valer en tiempo en la demanda de nulidad a pagina 31 a la 34 de dicha demanda; sobre estas causales o conceptos de nulidad la autoridad administrativa, no contestó o no se refirió a estos hechos, hechos IMPUTADOS DE MANERA PRECISA AL DEMANDADO, HOY TERCERO PERJUDICADO, Los cuales se tienen por ciertos en favor

del actor, hoy quejoso, conforme lo establece el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, antes citado.

El día 5 de noviembre de 1998, por promoción, el hoy quejoso, remitió pruebas SUPERVINIENTES, que refuerzan y demuestran que se dió la figura de CADUCIDAD DE INSTANCIA:

• El día 16 de enero de 1996 fue la fecha de comparecencia a la audiencia por supuesta responsabilidad administrativa, citado por autoridad incompetente — como lo demostraré en mis siguientes conceptos de violación.

• El día 23 de enero de 1997, la Contraloría Interna de Bodegas Rurales Conasupo, S.A. DE C.V., recibe 31 expedientes por parte de la CONTRALORIA INTERNA DE LA Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Social, quien lo remitió por oficio de fecha 09 de enero de 1997. Esto lo acredité con las pruebas supervinientes, que remité en tiempo a la hoy autoridad responsable, sin que hayan tomado en cuenta dichas pruebas; en uno de los párrafos dichas pruebas supervinientes, el propio C. SANTIAGO CASTILLO AGUILAR, QUIEN ES QUIEN CONTESTA LAS DEMANDAS DE NULIDAD CONTRA LA HOY TERCERA PERJUDICADA AFIRMA TEXTUALMENTE "...Si bien como lo señala el ACTOR que corresponde a las Contralorías INTERNAS DE LAS DEPENDENCIAS del Ejecutivo Federal, la investigación y aplicación de sanciones, ES DE RECALGAR que con el decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos — publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1997, (con vigencia a partir del 10 de enero de 1997), el Contralor de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, gira un oficio el día nueve de enero de 1997, RECIBIDO EN BORMUNSA EL 23 DE ENERO DE 1997, donde remite a este Organismo de Control 31 expedientes..."

• El día 17 de marzo de 1997, la Contraloría Interna en Bodegas Rurales Conasupo S.A. DE C.V. de mala fé emite resolución administrativa — con fecha o antecedente de fecha 10 de enero de 1997, cuando en esa fecha NO TENIA EN SU PODER EL EXPEDIENTE QUE LO RADIO CON EL NO. 001/97, donde se me imputó supuesta responsabilidad administrativa, al hoy quejoso, PUES COMO LO DEMOSTRE EN LA PROMOCION DE PRUEBAS SUPERVINIENTES A LA QUE ALUDO, y remito, los expedientes los recibí el día 23 de enero de 1997, como lo manifestó el C. SANTIAGO CASTILLO AGUILAR, funcionario que ha contestado las demandas de nulidad en contra de la contraloría Interna de Bodegas Rurales Conasupo, S.A. DE C.V., como lo acredito con el citado escrito de presentación de pruebas supervinientes, y que se encuentra en el expediente del juicio de nulidad No. 8851/97.

SOBRE EL PARTICULAR, la autoridad hoy responsable, desestimó estas causales o conceptos o agravios de anulación y las pruebas supervinientes ofrecidas, las cuales obran en autos en el expediente No. 8851/97, al no tomarse en cuenta dichos conceptos de anulación hechos valer en mi escrito inicial de demanda de nulidad, y al no tomarse en cuenta las pruebas supervinientes remitidas. Lo cual es injustificada jurídicamente, en virtud de que tales desestimaciones, me causan perjuicios, pues de tomarse en cuenta, trasciende el resultado de la sentencia, pues con ello lograría a mi favor una NULIDAD LISA Y LLANA y no tan solo una nulidad para efectos.

En consecuencia, la autoridad responsable debió, en primer término, haber tomado en cuenta mis causas de nulidad hechos valer en la demanda de nulidad, y debió haber valorado y tomado en cuenta mis pruebas supervinientes presentadas en tiempo y forma; y en segundo término, debió dictar nulidad lisa y llana en apego al artículo 239 fracción II del Código Fiscal de la Federación y en apego al artículo 238 del mismo Código Fiscal de la Federación, por la omisión de requisitos formales exigidos por las leyes aplicables al caso, Artículos 60, 61, y 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, ya comentados y transcritos; por haberse comprobado la figura jurídica de CADUCIDAD DE INSTANCIA establecida en el artículo 373 y 375 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria; y por haberse comprobado con las pruebas supervinientes, hechos acreditados con las documentales que se adjuntaron a la promoción de fecha 05 de noviembre de 1998 en comento.

POR ELLO, AL DESESTIMARSE mis causas, conceptos o agravios hechos valer en mi escrito de demanda de nulidad, y al no haber valorado las pruebas supervinientes presentadas y hechos valer en tiempo y forma, LA AUTORIDAD RESPONSABLE VIOLÓ EN MI PERJUICIO LOS PRECEPTOS LEGALES INVOCADOS, conetiendo una violación sustancial del procedimiento, que trascendió el resultado del fallo, por las siguientes razones: —Las causas de nulidad se hicieron valer en tiempo y forma, mediante imputaciones precisas al demandado, entre otras, la caducidad de instancia — sin que la autoridad administrativa haya contestado estos hechos, los cuales se tienen por ciertos en favor del actor, hoy quejoso; —causas de nulidad que, no fueron estimadas por la autoridad responsable, además y maxime de que, entre estas causas de nulidad están —la omisión de requisitos formales exigidos por las leyes—, no fueron refutados también por la autoridad administrativa en la contestación de la demanda, los cuales se tiene por ciertos en favor del actor hoy quejoso; —las pruebas supervinientes fueron presentados en tiempo, comprobando la figura jurídica de CADUCIDAD DE INSTANCIA, como causa o concepto de anulación hecho valer tanto en mi

escrito de demanda de nulidad, como en la promoción mediante la cual se presentaron las pruebas supervinientes. Y ESTAS VIOLACIONES PROCESALES, entrañan consiguientemente la violación de las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

B.- CONCEPTOS DE VIOLACIONES RELATIVAS AL FONDO.

II.- Los artículos 14, 16, constitucionales y los artículos 237 y 238 fracc. I, II y IV del Código fiscal de la Federación, y los artículos 44 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto público Federal, y art. 150 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, DISIONEN, ENTRE OTRAS COSAS:

Art. 14 (CONST).-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 — que SE CUMPLAN LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO y conforme A LAS LEYES EXPEDIDAS CON ANTERIORIDAD AL HECHO...

Art. 16 (Const).- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesión, SINO EN VIRTUD DE MANDAMIENTO ESCRITO DE LA AUTORIDAD COMPETENTE, (QUE FUNDE Y MOTIVE la causa del procedimiento...

Art. 237 (CFF).-Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán TODOS Y CADA UNO DE LOS PUNTOS CONTROVERTIDOS del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios....

Las salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Art. 238.-Se declarará que una resolución administrativa es ILEGAL cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I.- INCOMPETENCIA del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, en su caso.

IV.-Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos, o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención DE LAS DISPOSICIONES APLICADAS O SE DEJO DE APLICAR LAS DISPOSICIONES DEBIDAS.

El tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer DE OFICIO, POR SER DE ORDEN PUBLICO, LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Art. 44(LPGFF).-En las dependencias del Ejecutivo Federal, en el Departamento del Distrito Federal y en las entidades de la administración pública paraestatal se establecerán órganos de auditoría interna, que dependerán del titular respectivo Y CUMPLIRAN LOS PROGRAMAS MINIMOS DE AUDITORIA QUE FIJE LA SECRETARIA DE Programación y Presupuesto.

Art. 150 (RLPGFF).-Para la realización de las visitas y AUDITORIAS SE DEBERAN OBSERVAR LAS SIGUIENTES REGLAS: (en concordancia y afinidad con las garantías de legalidad y seguridad jurídica establecidas en los art. 14 y 16 Constitucionales).

I.- Se practicarán mediante MANDAMIENTO ESCRITO, el cual contendrá:

- a) El nombre de la entidad a la que se le practicará la visita o auditoría, así como el domicilio donde habrá de efectuarse;
- b) El nombre del funcionario con quien se entenderá la visita o auditoría, y
- c) El nombre de la persona o personas que la practicarán las que podrán ser sustituidas, haciendo, en su caso, del conocimiento de esta situación al FUNCIONARIO de la entidad respectiva. Dicha sustitución se hará constar en el acta o informe correspondiente;

II.- Antes de realizarse la visita o auditoría LA ORDEN PARA SU EJECUCION se entregará a la persona referida en el inciso b) de la fracción anterior o a quien lo supla en su ausencia, recabándose EL ACUSE DE RECIBO correspondiente, PREVIA IDENTIFICACION DE LA PERSONA O PERSONAS QUE LA PRACTICARAN:

III.-Se especificarán en el orden los aspectos que deberá cubrir la visita o AUDITORIA.

IV.- SE LEVANTARÁ ACTA o formulará informe en los que harán constar LOS HECHOS, CIRCUNSTANCIAS Y OBSERVACIONES que resulten con motivo de la visita o auditoría.

Las personas que practiquen la visita o auditoría al levantar el acta respectiva DEBERAN RECABAR LAS FIRMAS DE LAS PERSONAS QUE EN ELLA INTERVINIERON Y ENTREGARAN UN EJEMPLAR DE LA MISMA AL FUNCIONARIO CON QUIEN ENTENDIERON LA VISITA. Si se negaren a firmar, se hará constar en el acta, sin que esta circunstancia afecte el valor probatorio del documento. ...

II.1.- El acto reclamado viola la norma constitucional indicada, toda vez que la fórmula jurídica de fundamentación o motivación implica un razonamiento o silogismo lógico ju-

rídico, consistente en una adecuación real de los hechos generadores del acto y la norma jurídica aplicada a los mismos.

En el caso que nos ocupa, la autoridad responsable no estudió todos los argumentos planteados en el juicio de nulidad, estando obligado a hacerlo en virtud de que el acto administrativo impugnado proviene de una supuesta auditoría de número ACS/038/94 rubro 3.2.0 "Ingresos" fechada el 26 de julio de 1994 suscrita por auditores internos de la representación de la Contraloría Interna de Bodegas Rurales Conasupo, S.A. DE C.V., Contraloría Interna que es entonces (julio de 1994) dependía directamente del Director General de la entidad BODEGAS RURALES CONASUPO S.A. DE C.V., pues es a partir del 1o. de enero de 1997 cuando dependen directamente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativa, por reformas a diversas leyes entre las cuales esta la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, la Ley de Entidades paraestatales, etc. por acuerdo de reformas publicados el 24 de diciembre de 1996.

O SEA, EL DOCUMENTO base de acción, que tomó la autoridad administrativa, para hacer imputaciones por supuesta responsabilidad administrativa es la auditoría 3.2.0 "Ingresos", que en tiempo y forma impugnó tanto en la fase imputativa como en la fase contenciosa, como dicho documento base de acción ADOCECE DE ILEGALIDAD Y DE IRREGULARIDADES desde su origen, por falta de competencia de quienes la suscriben, ya que en el tiempo de los hechos y en el tiempo de la auditoría, quienes tienen legal competencia para iniciar o tramitar el procedimiento administrativo disciplinario contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son las Contralorías de las Dependencias del Ejecutivo Federal y la SECOGEF hoy Secodam; y para el caso de las empresas paraestatales o entidades, lo eran la Contraloría Interna de la Secretaría de Estado que servía de Coordinadora de Sector, o sea, sigue siendo la Contraloría de una Dependencia del ejecutivo federal; no teniendo legal competencia, en el tiempo de los hechos, y en el tiempo de la auditoría, las Contralorías Internas de las entidades paraestatales, ni mucho menos los auditores internos de una representación sin previo delegación de facultades, como en su oportunidad lo impugnó y lo probé. ADEMÁS DE QUE la supuesta auditoría o documento base de acción, no se practicó como lo probé tanto en mi comparecencia del 16 de enero de 1996 (en la fase imputativa ante la autoridad administrativa), como en el apartado "A" de mi tercer agravio del juicio de nulidad, pero han sido desentimado mis causales o conceptos de nulidad por parte de la autoridad responsable.

NO ES POSIBLE QUE la autoridad responsable pretenda resolver una situación jurídica sin estudiar la procedencia del acto que la genera, o sea, sin estudiar la procedencia del documento base de acción al que he hecho referencia, máxime que se planteó como causales o conceptos de anulación, hechos valer en tiempo en la demanda de JUICIO DE NULIDAD a paginas de la 19 a la 22 de la demanda de nulidad, en el inciso "A" de mi tercer agravio a cuyo contenido me remito como probanza de actuaciones.

En consecuencia de lo anterior se viola la llamada "Garantía de Audiencia", ya que la autoridad responsable no estudia la procedencia del documento base de acción en cuanto a los conceptos de anulación hechos valer en la demanda de nulidad, para así estar en posibilidad de emitir una resolución conforme a derecho.

Ahora bien, es importante hacer notar a ese H. TRIBUNAL que el suscrito, hoy quejoso, en la fase imputativa señalé mis fundamentos, argumentos, defensas y excepciones ante la autoridad administrativa, mediante los cuales probé que el documento base de acción a que he hecho referencia, adolece de ilegalidad y de irregularidades desde su origen, sin que la Contraloría Interna de Bodegas Rurales Conasupo, S.A. DE C.V., hoy tercero perjudicado, haya estudiado y valorado todos los argumentos planteados por el suscrito, hoy quejoso, en la audiencia de comparecencia y defensa del día 16 de enero de 1996, pues debió estudiar y valorar todos los argumentos planteados en mi defensa en dicha comparecencia, situación que nunca realizó, concretándose en señalar en la contestación de la demanda de nulidad a pagina 7, en alusión al documento base de acción o sea en alusión a la auditoría No. ACS/038/94, fechada con 26 de julio de 1994 que... "Se le debe dar valor porque (según la propia contestación) reúne los requisitos legales" sin ser cierto de cumplir con los requisitos legales, prueba de ello es que no refutaron los fundamentos legales, no refutaron los razonamientos, ni los conceptos o causas de nulidad hechos valer por el suscrito, hoy quejoso, en mi agravio tercero inciso "A" de la demanda de nulidad, como lo acredito con la instrumental de actuaciones.

Por lo antes expuesto se desprende que si la autoridad hoy responsable hubiera estudiado los argumentos y fundamentos legales y causales o conceptos de nulidad y las pruebas ofrecidas por el hoy quejoso, se hubiera percatado que si se impugnó lo relativo al "documento base de acción" o supuesta "auditoría ACS/038/94"; documento lleno de vicios al violar las formalidades de una "auditoría", de una visita o "acto de molestia", como lo establecen los artículos en cita, en especial el artículo 150 del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y los artículos 14 y 16 constitucionales en cita, los cuales establecen garantías en favor de los gobernados de "AUDIENCIA", que los actos de molestia sea por escrito debidamente "Fundados y Motivados," y sometidos al principio y garantía de "LEGALIDAD" y de "Seguridad Jurídica". - Documento base de acción suscrito por funcionarios INCOMPETENTES, y que a todas luces no se encuentra FUNDADO Y MOTIVADO, como lo acredito con la instrumental de actuaciones. Además existe el sustento legal en materia fiscal sobre el particular al establecer el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación en su penúltimo párrafo que el Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer de oficio, POR SER DE ORDEN PÚBLICO, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación y motivación".

CON ELLO, la autoridad responsable ha cometido en mi perjuicio la violación a los preceptos citados y consiguientemente las garantías de los artículos 14 y 16 Constitucionales.

II.2.- A mayor abundamiento Y DE QUE TAMBIEN se viola en mi perjuicio los artículos 14 y 16 Constitucionales, respecto de "LAS GARANTIAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURIDICA" consagradas en este artículo, en virtud de que la autoridad responsable no aplicó el artículo 237 del Código fiscal de la Federación que ya he transcrito al inicio de este inciso II, de estos conceptos de violación.

EN EL CASO QUE NOS OCUPA la autoridad responsable no estudió o desestimó en la forma que estaba planteado el concepto causal vertido por el suscrito, hoy quejoso, en mi tercer agravo inciso "A", ya que el punto esencial de este tercer agravo en su inciso "A", es que la Contraloría Interna de Bodegas Rurales Conasupo, S. A. DE C.V. no cumplió con lo establecido en los artículos 237 y 238 fracc. I, II, Y IV; ESTE ÚLTIMO por su importancia de lo que trato en esta parte de este concepto de violación, lo transcribo a continuación:

ART. 238 (CFF).- SE declarará que una resolución administrativa es ILEGAL cuando se demuestre una de las siguientes CAUSALES:

I.- INCOMPETENCIA DEL FUNCIONARIO que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento - DEL QUE DERIVA dicha resolución.

II.- OMISION DE REQUISITOS FORMALES EXIGIDOS POR LAS LEYES, que afecte la defensa del particular y trascienda el sentido de la resolución impugnada, INCLUSIVE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACION O MOTIVACION.

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, FUERON DISTINTOS, o se APRECIARON EN FORMA EQUITIVADA, o bien: SI SE DICHO EN CONTRAVENCION DE LAS DISPOSICIONES APLICADAS O DEJO DE APLICARSE LAS DEBIDAS.

COMO SE DESPRENDE de los artículos en cita 237 y 238 del Código Fiscal de la Federación, y en relación a lo estatuido en el artículo 44 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y el artículo 150 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, LA CONTRALORIA INTERNA DE BODEGAS RURALES CONASUPO, SA DE CV, estaba obligada a cumplir con los requisitos de debida fundamentación y motivación; a aplicar las disposiciones debidas; asimismo a cumplir con los requisitos formales exigidos por las leyes. PUES, como lo probé desde la fase imputativa y en la fase contenciosa, la CONTRALORIA INTERNA DE BODEGAS RURALES CONASUPO, S.A. DE C.V., no cumplió en estas obligaciones legales en la supuesta auditoría ACS/038/94 PUES:

==No existió ni existe en autos del expediente administrativo, en donde se constate que existió MANDAMIENTO POR ESCRITO, u oficio de comisión, u oficio de orden, suscrito y ordenado por AUTORIDAD COMPETENTE O FUNCIONARIO COMPETENTE, para la practica de la citada auditoría o documento base de acción, en donde se especificara que personas o que auditores la practicarían, ni las personas que las sustituirían;

== NO ende, no existe acuse de recibo de la orden de visita u orden de auditoría y constatación ni donde se hayan identificado los auditores o personas comisionadas.

== Al no haber MANDAMIENTO POR ESCRITO firmado por autoridad competente para iniciar auditoría para efectos de responsabilidad administrativa, ni oficio de comisión, u orden de molestia, jamás se supo el aspecto o rubro auditado, ni el resultado del mismo, sino hasta la fecha en que ilegalmente se me notifica, (se me notifica en día domingo 7 de enero de 1996, oficio de emplazamiento de referencia CI-GA-FIC-014/95 de fecha 23 de noviembre de 1995, para comparecer el día 16 de enero de 1996, y desde estas fechas estoy sometido a este juicio, mas de tres años sometido o sujecionado a un acto injusto de autoridad, pero sé que la razón, la justicia y el derecho me asisten, y porque tengo confianza en LAS INSTITUCIONES DE MI PAIS).

==Por ende, no existe acta final o informe donde se notifiquen los hechos, omisiones y observaciones encontradas y las medidas correctivas o preventivas planteadas, ni las recomendaciones del organo de control interno.

==En este tenor de hechos resulta por demas incongruente, temeraria e ilegal el DOCUMENTO IMPLORADO COMO FUENTE DE IMPUTACIONES que se me hicieron y donde imploraron resultados de una supuesta auditoría, que jamás existió, y al no haberse apegado a la técnica contable y normas de auditoría gubernamental y a lo establecido a lo estatuido por el artículo 150 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal antes transcrito. Con ello comprobé en el juicio de nulidad las hipótesis estatuidas en el artículo 233 del Código Fiscal de la Federación, causales que fueron desestimadas por la autoridad hoy responsable.

==POR LO ANTERIORMENTE EXPUESTO, la Contraloría Interna de Bodegas Rurales Conasupo, S.A. DE C.V. DEJO DE cumplir con los requisitos formales exigidos tanto por las leyes secundarias invocadas y transcritas, como por lo estatuido por los artículos 14 y 16 constitucionales; dejo de aplicar las disposiciones debidas y por lo estatuido en el artículo 150 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; también dejo de aplicar los artículos 14 y 16 constitucionales, artículo 238 fracción I, II, y IV del Código Fiscal de la Federación, YA QUE la supuesta auditoría ACS/038/94, DOCUMENTO BASE DE ACCION, no se encontraba FUNDADA Y MOTIVADA y no se encontraba apegada a los lineamientos invocados como violados en este concepto de violación. Máxime que de MANERA PRECISA Y CONCRETA, se impugnaron en su oportunidad, tanto en mi comparecencia del 16 de enero de 1996 y en los conceptos, causales o agravios para nulidad en la demanda de nulidad, como lo acredito con el contenido de mi demanda de nulidad y con el acta de comparecencia de fecha 16 de enero de 1996 y con la Instrumental de actuaciones

del expediente No.8851/97, en donde se impugna la sentencia, motivo del presente JUICIO DE AMPARO.

===== COMO SE DESPRENDE DE LO ANTERIOR, la autoridad responsable no estudió el fondo de los conceptos planteados, por desestimar de las causales de nulidad hechos valer en la demanda de nulidad, por lo que la sentencia que ahora se impugna es ilegal y contraria a derecho, al resolver LA AUTORIDAD RESPONSABLE en la sentencia, NULIDAD PARA DETERMINADOS EFECTOS, siendo que debe ser NULIDAD LISA Y LLANA por así corresponder en razón, justicia y derecho.

===== POR LO ANTES EXPUUESTO, se desprende que si la autoridad responsable hubiera estudiado, los argumentos, fundamentos legales, y conceptos de nulidad y pruebas ofrecidas por el HOY QUEJOSO, se hubiera percatado de que la resolución administrativa me causó agravios violatorios del artículo 238 en sus fracciones citadas y penúltimo párrafo de este artículo del Código Fiscal de la Federación y el artículo 150 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, AL NO CUMPLIR la auditoria ACS/038/94 de fecha 26 de julio de 1994, con los requisitos formales exigidos por las leyes; AL NO estar debidamente fundada y motivada dicha auditoria y AL NO cumplir con las disposiciones debidas; AGRAVIOS QUE de manera PRECISA Y CONCRETA se hicieron valer en la comparecencia del día 16 de enero de 1996 y en la demanda de nulidad.

===== CON ELLO, la autoridad responsable ha cometido en mi perjuicio LA VIOLACION DE LOS PRECEPTOS CITADOS artículos 237 y 238 en sus fracciones aludidas y penúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación, el art. 44 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y el artículo 150 del Reglamento de la ley en cita, Y CONSIGUIENTEMENTE las garantías de: EGALIDAD, SEGURIDAD JURIDICA, DE AUDIENCIA Y debido proceso, consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

III. Los Artículos 238 Fracc. I del Código Fiscal de la Federación, Jo., 48, 60, 56, 57, 64, y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 14 y 16 Constitucionales, establecen, entre otras cosas, lo siguiente:

Art. 238 (CFF).-Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes CAUSALES:

FRACCION I.-Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

ART. 3o. (LFRSP).-Las autoridades COMPETENTES para aplicar la presente ley serán:

III.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación; (hoy SECODAM).

IV.- Las Dependencias del Ejecutivo Federal;

ART. (LFRSP).- Para los efectos de esta ley se entenderá por Secretaría ^{a la Secretaría} de la Contraloría General de la Federación (hoy SECODAM).

Para los mismos efectos, se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las ENTIDADES (paraestatales), AL COORDINADOR DEL SECTOR CORRESPONDIENTE, el cual aplicará las sanciones cuya imposición SE LE ATRIBUYA A TRAVES DE LA Contraloría Interna DE SU DEPENDENCIA.

Art. 56 (LFRSP).- TEXTO VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1996.-

Art. 56 (LFRSP).-Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observaran las siguientes reglas:

I.- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicadas POR EL SUPERIOR JERARQUICO.

II.-La destitución del empleo cargo o comisión de los servidores públicos, SE DEMANDARA POR EL SUPERIOR JERARQUICO de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los TERMINOS DE LAS LEYES RESPECTIVAS;

III.-La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores publicos de confianza, SE APLICARAN POR EL SUPERIOR JERARQUICO.

IV.- La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II,III, demandando la destitución del servidor publico responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el SUPERIOR JERARQUICO NO LO HAGA, En este caso, LA SECRETARIA desahogará el PROCEDIMIENTO y exhibirá las constancias respectivas al superior jerarquico;

V.- LA INHABILITACION para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio Público, SERA APLICABLE "FOR RESOLUCION QUE DICTE LA AUTORIDAD COMPETENTE", Y

VI.- LAS SANCIONES ECONOMICAS serán aplicadas POR EL SUPERIOR JERARQUICO CUANDO EL MONTO DEL LUCRO OBTENIDO O DEL DAÑO O PERJUICIO CAUSADO, NO EXCEDA DE CIEN VECES EL ASALARIO MINIMO MENSUAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, Y POR LA SECRETARIA CUANDO SEAN SUPERIORES A DICHO MONTO.

Art. 56(LFRSP). LA FRACCION VI ES LA QUE SUPRE REFORMA, CON VIGENCIA A PARTIR DEL 1o. ENERO DE 1997.-

VI.- LAS SANCIONES ECONOMICAS SERAN APLICADAS POR LA CONTRALORIA INTERNA DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD.

(Notese que la reforma es a partir del 1o de enero de 1997, fecha en la cual las contralorías internas de las entidades pasan a formar parte de la HOY SECODAM, pero en el tiempo de

los hechos y de la impugnada auditoria ACS/38/94, las contralorias internas de las entidades no tenian legal competencia para el fincamiento de responsabilidades administrativas).

Art. 57.-(LFRSP).- Texto vigente hasta el 31 de diciembre de 1996.

Todo servidor publico debera denunciar por escrito a la contraloria DE SU DEPENDENCIA los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores publicos sujetos a su direccion.

La contraloria interna de LA DEPENDENCIA determinara si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores publicos, y aplicara por acuerdo del superior jerarquico, las sanciones disciplinarias correspondientes.

En lo que respecta a las ENTIDADES, la denuncia a que se refiere el primer parrafo de este articulo sera RECIBIDA POR EL COORDINADOR SECTORIAL CORRESPONDIENTE.

El superior jerarquico enviara a la Secretaria copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaria deba conocer el caso o participar en las investigaciones.

* = parrafo modificado **=parrafo suprimido
POR REFORMAS CON VIGENCIA A PARTIR DEL 10 DE ENERO DE 1997.

Art. 57 Texto vigente del parrafo modificado:

La Contraloria Interna de la Dependencia o Entidad determinara si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores publicos, y aplicara las sanciones disciplinarias correspondientes.

Art. 60 (LFRSP).- Texto vigente hasta el 31 de diciembre de 1996.

La contraloria interna de la dependenciaS SERA COMPETENTE para imponer, por acuerdo del superior jerarquico, sanciones disciplinarias, excepto la economica cuyo monto sea superior a doscientas veces el salario minimo vigente en el distrito Federal. las que estan reservadas exclusivamente a la Secretaria, que comunicara los resultados del procedimiento al titular de la Dependencia o entidad. En estos casos, la contraloria interna, previo informe al superior jerarquico, turnara el asunto a la Secretaria.

Art. 60 (LFRSP) .- Texto Vigente a partir del 10. de enero de 1997

Las contralorias internas de cada dependencia o entidad sera competente para imponer sanciones disciplinarias.

ART. 64(LFRSP).- LA SECRETARIA (refiriendose a la SECOGEF) impondra las sanciones administrativas a que se refiere este capitulo mediante el siguiente procedimiento...

Art. 65 (LFRSP).-En los procedimientos que se sigan para INVESTIGACION Y APLICACION de sanciones ANTE LAS CONTRALORIAS INTERNAS DE LAS DEPENDENCIAS, se observaran en todo cuanto sea aplicable A LAS REGLAS CONTENIDAS EN EL ARTICULO ANTERIOR. (Notese que se refiere a las autoridades competentes y que hasta el 31 de diciembre de 1996, lo eran solamente la Secretaria de la Contraloria General de la Federacion y las Contralorias de las Dependencias del Ejecutivo Federal).

Art. 14 (const.)Nadie podra ser privado de su vida, de la libertad, o de sus propiedades, por acciones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en que se CUMPLAN LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO y conforme a las LEYES EXPEDIDAS CON ANTERIORIDAD AL HECHO.

Art. 16 (Const.)Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, SI NO EN VIRTUD DE MANDAMIENTO ESCRITO DE LA AUTORIDAD COMPETENTE, QUIEN FUNDE Y MOTIVE LA CAUSA DEL PROCEDIMIENTO...

La sentencia o acto reclamado viola las normas constitucionales indicadas, los articulos 14 y 16 constitucionales, respecto de las garantias de LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURIDICA, que consagran estos articulos, EN VIRTUD DE QUE estas garantias advierten que los ACTOS DE MOLESTIA Y PRIVACION requieren para ser legales, entre otros requisitos e imprescindibles que sean emitidos POR AUTORIDAD COMPETENTE y cumpliendose las formalidades esenciales que le dé eficacia juridica, LO QUE SIGNIFICA QUE TODO ACTO DE AUTORIDAD NECESARIAMENTE DEBE EMITIRSE PARA ELLO ESTE LEGITIMADO EXPRESAMENTE, COMO PARTE DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES, EL CARACTER CON QUE LA AUTORIDAD RESPECTIVA LA SUSCRIBE Y EL DISPOSITIVO, ACUERDO O DERECHO QUE LE OTORQUE TAL LEGITIMACION, o sea, las garantias de legalidad y seguridad juridica, tienen el alcance de exigir que TODO ACTO DE AUTORIDAD, ya sea de MOLESTIA O DE PRIVACION a los gobernados, DEBA EMITIRSE POR QUIEN TENGA FACULTAD EXPRESA PARA ELLO, SEÑALANDO EN EL PROPIO ACTO, como formalidad esencial, EL CARACTER CON QUE ESTE ULTIMO ACTUE, PUES DE LO CONTRARIO, se dejaria EN ESTADO DE INDEFINICION, ya que al no conocer EL APOYO LEGAL que faculte a la autoridad para emitir el acto de molestia, ni el caracter con que lo emita, es evidente que NO SE OTORGA LA OPORTUNIDAD DE EXAMINAR SI LA ACTUACION DE ESTA SE ENCUENTRA O NO DENTRO DEL AMBITO COMPETENCIA respectivo, y si éste es

o no conforme a la ley o a la Constitución, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además DE LA ILEGALIDAD DEL ACTO, LA DEL APOYO EN QUE FUNDE la autoridad para emitirlo, en el caracter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecue exactamente a la norma, o no se adecue al acuerdo, o no se adecue al decreto que invoque, o que estos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la ley fundamental.

—EN EL CASO QUE NOS OCUPA, la autoridad responsable no estudió todos los argumentos O CONCEPTOS O CAUSALES DE NULIDAD PLANTEADOS en el juicio de nulidad, estando obligada a hacerlo EN VIRTUD DE QUE el oficio de citación y emplazamiento de fecha 23 de noviembre de 1995, no fundó legalmente el origen de SU COMPETENCIA que se atribuye al funcionario que la suscribe, pues —JAMÁS SE ME INDICO, jamás se me hizo saber, al hoy quejoso, en dicho oficio de citación y emplazamiento EL ACUERDO DELEGATORIO DE FACULTADES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 10. DE MARZO DE 1995, NI MUCHO MENOS, NI TAMPOCO, SE ME INDICO, EL OTRO ACUERDO DE FECHA 15 DE NOVIEMBRE DE 1995, (dictado, supuestaente en esa fecha, por el Contralor Interno de Bodegas Rurales Conasupo, S.A. DE C.V., funcionario dependiente en ese entonces del Director de la empresa paraestatal como lo demostré en mi agravio quinto del juicio de nulidad, que tambien fue desestimado por la autoridad hoy responsable); siendo que me enteré HASTA EL DIA 15 DE OCTUBRE DE 1998, DE AMBOS ACUERDOS DELEGATORIOS DE FACULTADES, A TRAVÉS DE la contestación de la demanda de nulidad que hace la autoridad administrativa; me enteré porque los señalaba en la contestación, pero ni siquiera se me corrió traslado o copia fotostatica de ambos acuerdos y de su contenido parcial me enteré hasta el día 07 de abril de 1999, fecha en que recibí la sentencia que ahora se litigua

—Es IMPORTANTE HACER NOTAR A ESE H. TRIBUNAL QUE EL oficio de emplazamiento de fecha 23 de noviembre de 1995 de referencia CI-GA-FEC-014/95, con el que la autoridad administrativa me citó, al hoy quejoso, a una audiencia celebrada el día 16 de enero de 1996, en ningún MOMENTO CUMPLEN CON LOS REQUISITOS DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION como se desprende de las copias fotostaticas que en este acto se exhiben para mas claridad de ESE H. TRIBUNAL; Notese que no indica en dicho oficio de emplazamiento ninguno de los DOS ACUERDOS DELEGATORIOS DE FACULTADES, que hasta 1988 el día 22 de abril (de 1998), la autoridad administrativa, hoy tercero perjudicado, QUIERE HACER VALER y que hasta ahora en la sentencia que se recurre los conozco en su contenido en forma parcial; NOTESE EL CARACTER CON QUE LO SUSCRIBE DICHO OFICIO DE EMPLAZAMIENTO EL C. FLORENTIN DOMÍNGUEZ CARBAJAL, ES COMO GERENTE DE AUDITORIA, y NO COMO SUBCONTRALOR Y RESPONSABILIDADES de la Contraloría Interna de Bodegas Rurales Conasupo, S.A. DE C.V., en consecuencia me EMPLAZA EL GERENTE DE AUDITORIA Y NO EL SUBCONTRALOR. NOTESE H. TRIBUNAL que el supuesto acuerdo delegatorio de facultades DE FECHA 15 de NOVIEMBRE DE 1995, es al Subcontralor y no al GERENTE DE AUDITORIA, ATENTO A LO QUE CITA LA SENTENCIA, HOY RECURRIDA A PAGINA No.5

"ACUERDO DELEGATORIO DE FACULTADES DE 15 DE NOVIEMBRE DE 1995...

1.-Deléguese facultades al C. Subcontralor de Auditoria y Responsabilidades de esta Contraloría Interna a efecto de que instruya procedimiento administrativo ..."

Notese que dicho acuerdo, que mencionan las autoridades administrativas, es hasta en la fecha de la contestación de la demanda (22-abril-de-1998), cuando lo cita con UNA FECHA DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 1995, Y CON UNA REFERENCIA "BIS", COMO LO ACREDITO CON LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES en donde existe la contestación a la demanda y adjunta este supuesto acuerdo delegatorio de funciones con referencia No. C.I.-JMG-165/95 BIS. ACUERDOS DELEGATORIOS DE FUNCIONES QUE NO SE CITARON EN NINGUNA PARTE DE LA SUSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, DESDE SU INICIO CON EL OFICIO DE CITACION 23 de NOVIEMBRE DE 1995; NI EXISTIA EN AUTOS DEL MISMO, EL DIA DE MI COMPARECENCIA ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA 16 de ENERO DE 1996, NI EN LA FECHA EN QUE SE ME NOTIFICO LA RESOLUCION ADMINISTRATIVA (17 de MARZO DE 1997). Con ello evidencio y acredito que las autoridades administrativas demandadas en el juicio de nulidad, pretendieron y lograron sorprender la BUENA FE de la autoridad hoy responsable, y en consecuencia, he acreditado que con esta conducta o actuar de la hoy tercero perjudicado, empeoró mi situación jurídica, al suplir, sustituir, AMPLIAR O MEJORAR LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVACIONES DELANIQUE EN COMPLETO ESTADO DE INDEFENSION, violando en mi perjuicio mis garantías individuales de SEGURIDAD JURÍDICA, DE AUDIENCIA y debido procedimiento legal, entre otros, consagrados en los artículos constitucionales 14 y 16, ya que al no conocer el apoyo legal que faculte a la autoridad para emitir el acto de molestia o de emplazamiento, es evidente que no se me otorgó la oportunidad de examinar si la actuación de ésta (autoridad que me emplazó) se encuentra o no dentro del ambito competencial respectivo, y si este es o no conforme a la ley o a la constitución, para que en su caso, hubiera estado en aptitud de alegar, —además— de la ilegalidad del acto—, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo y en el caracter con que lo haga. En este sentido es aplicable las siguientes dos tesis jurisprudenciales:

—"El juicio fiscal tiene por objeto, que le Tribunal Fiscal de la Federación examine la legalidad de los actos de las autoridades administrativas, en los casos de su competencia a petición de parte afectadas por tales actos, a fin de QUE PROSPERE LA IMPUGNACION se los deje sin efectos, o en su caso, se ordene la reposición del procedimiento que les dió origen. Pero de ninguna manera pueden las autoridades, ni el Tribunal fiscal, actuar dentro del juicio de manera que se pueda, EN LA TRAMITACION DEL MISMO,, suplir, sustituir, AMPLIAR O MEJORAR LOS FUNDAMENTOS O MOTIVACIONES DE LAS RESOLUCIONES IMPUGNA-

das, pues esto violaría en perjuicio de los afectados LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y DE DEBIDO PROCEDIMIENTO LEGAL, consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, Y LOS MEJORAR EN ESTADO DE INDEFENSIÓN, ya que la interposición del JUICIO FISCAL serviría PARA EMPEORAR SU SITUACIÓN LEGAL, Y NO PARA ALIVIANARLA, cuando mediante el juicio se combaten resoluciones mal fundadas o mal motivadas, o PROCEDIMIENTOS VICIADOS. Es decir, el desahogo de pruebas y diligencias, dentro del juicio de nulidad, debe tender únicamente a determinar si son fundados o no, los motivos de impugnación, y si debe anularse la resolución impugnada o si, en su caso, debe reponerse el procedimiento del que emitió, pero TALES PRUEBAS NUNCA DEBEN SERVIR PARA SUSTITUIR LOS FUNDAMENTOS VICIADOS de la resolución impugnada, pues en ningún caso debe emplearse el juicio fiscal, ni su dilación probatoria PARA MEJORAR la fundamentación o motivación DEL ACTO IMPUGNADO, ni para subsanar los vicios del procedimiento del que emitió. Primer Tribunal Colegiado en Materia administrativa del primer circuito. Visible en el Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tercera Parte, 1976 en la página 45".

==GARANTÍA DE MOTIVACION.- SU CUMPLIMIENTO EN LAS ORDENES DE VISITA.- Considerando que la garantía de motivación de cumple si se hace señalamiento preciso de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas de la emisión del acto, resulta que la autoridad administrativa que emita una orden de visita dará cumplimiento a la garantía referida, si formula una explicación de su objeto, cuales documentos serán motivo de la visita, los periodos temporales dentro de los cuales se pretende constatar si éste dió o no cumplimiento a sus obligaciones, ESTO PARA DAR OPORTUNIDAD al contribuyente de preparar su defensa, con lo que evidentemente, si la autoridad emisora de la orden de visita UNICAMENTE UMUCA los preceptos legales aplicables al caso, sólo cumplimenta la garantía de fundamentación, pero no sucede así con la de motivación. las QUE DEBEN DARSE CONJUNTAMENTE EN EL ACTO DE MOLESTIA, pues CON FALTAR UNA DE ELLAS (ya sea de motivación o fundamentación) GENERARÁ LA INCONSTANCIALIDAD DEL ACTO. Amparo en revisión 1834/86 visible en el informe rendido a la Suprema Corte de la Nación, por su presidente al terminar el año 1987, tercera parte, volumen I (Tribunales Colegiados de circuito en la página 164.-----FOR LO QUE la Contraloría Interna de Bodegas Rurales Conasupo, S.A. DE C.V. DEJO DE APLICAR LOS ARTICULOS 14 Y 15 CONSTITUCIONALES Y EL ARTICULO 238 del Código Fiscal de la Federación ya que el oficio de emplazamiento no se entraba - fundado y motivado, FOR NO SEÑALAR LA COMPETENCIA DEL FUNCIONARIO QUE LA SUSCRIBE.

Afortunadamente a partir del 1o de enero de 1996, se introdujo una reforma en el penúltimo párrafo del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, en donde se establece que El Tribunal fiscal de la Federación, podrá hacer valer de oficio, FOR SER DE ORDEN PUBLICO, la incompetencia de la - autoridad para dictar la resolución impugnada, y de la ausencia total de LA FUNDAMENTACION O MOTIVACION en dicha resolución.

=====NO ES POSIBLE QUE la autoridad responsable pretenda resolver una situación jurídica, cuando a la luz de la razón, de la justicia y del derecho, existe violación a los preceptos - invocados o citados en este concepto de violación, y consiguientemente a los artículos 14 y 16 - constitucionales, en consecuencia se viola las garantías de seguridad jurídica, de audiencia, y debido procedimiento.

=====A mayor abundamiento en el caso que nos ocupa, la autoridad responsable no estudió todos los argumentos o conceptos de nulidad planteados en el juicio de nulidad, estando obligado a hacerlo EN VIRTUD DE QUE a la luz del primer agravio hecho valer en mi denuncia de nulidad, LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA INVESTIGACION Y APLICACION DE SANCIONES POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA LO SON LAS CONTRALORIAS INTERNAS DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL Y LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION (hoy SECODAM), atento a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus artículos 3o, 48, 56, 57, 60, 64 y 65 VIGENTES EN EL TIEMPO DE LOS HECHOS CONSIGNADOS EN EL DOCUMENTO BASE DE ACCION, ACS/38/94, vigentes en el tiempo que contiene la auditoria citada (JULIO DE 1994), y vigentes en el tiempo de las imputaciones.

=====En consecuencia, es a partir del 1o. de enero de 1997, cuando las Contralorías Internas de las Entidades (paraestatales), dependen de la SECODAM, y es a partir de esta fecha 1o. de enero de 1997 tienen competencia para INICIAR procedimientos administrativos disciplinarios: no pudiendo terminar o concluir AQUELLOS QUE SE ENCUENTRE VICIADOS DESDE SU ORIGEN, por consi-
gularlo las garantías individuales y en especial lo estatuido en el artículo 14 constitucional. - donde establece la irretroactividad de las leyes en perjuicio de persona alguna.

=====Por todo lo anteriormente expuesto, la Contraloría interna de Bodegas Rurales Conasupo, S.A. DE C.V. dejó de aplicar los artículos 14 y 16 constitucionales y 238 fracc. I ya que el C. FLORENTINO DÍAZ MUÑOZ CARBAJAL NO ES AUTORIDAD COMPETENTE para emitir un acto de molestia como lo hizo en su oficio CI-GA-FDC-014/95 del 23 de noviembre de 1995 en su carácter de GERENTE DE AUDITORIA, como lo indica el citado oficio de emplazamiento. ADENAS el supuesto oficio delegatorio de facultades de fecha 15 de noviembre de 1995, no estaba en el expediente administrativo - el día de mi comparecencia 16 de enero de 1996, más bien este supuesto acuerdo delegatorio de facultades de fecha 15 de noviembre de 1995 fué posteriormente adicionado con referencia "Bic" - al contestar la demanda la autoridad administrativa, dando a conocer dos acuerdos delegatorios de a la página 12

facultades en la contestación de la demanda, o sea hasta el 22 de abril de 1998, fecha en que ingresó por oficialía de partes en el Tribunal Fiscal de la Federación, siendo en agosto de 1998 cuando la autoridad responsable acuerda la admisión de dicha contestación de demanda y el hoy quejoso se entera hasta el 15 de octubre de 1998 de la existencia de dos acuerdos delegatorios de facultades, que la autoridad administrativa invoca, y con ello empeora mi situación jurídica al suplir, sustituir, AMPLIAR O MEJORAR LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVACIONES DEJÁNDOME EN CONSECUENCIA, en completo estado de indefensión; todo ello como lo evidencio con la instrumental de actuaciones, como lo es --oficio de emplazamiento de ref. CI-GA-FDC-014/95 de fecha 23 de noviembre de 1995, en el cual no se menciona ninguno de los dos acuerdos delegatorios de facultades; --con la propia resolución administrativa que se impugnó mediante el juicio de nulidad 8851/97, la cual tampoco menciona ninguno de los dos acuerdos delegatorios de facultades; EN CONSECUENCIA, se me dejó, al hoy quejoso, en completo estado de indefensión, violando en mi perjuicio mis garantías individuales de seguridad jurídica, DE AUDIENCIA Y DEBIDO PROCEDIMIENTO LEGAL, y DE LEGALIDAD, entre otros consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales y violando además los dispositivos invocados en estos conceptos de violación y que he transcrito al inicio de este numeral III (tres romano).=====POR OTRA PARTE, quien me emplazó, aun siendo autoridad incompetente... lo hizo con el carácter de GERENTE DE AUDITORIA y el supuesto acuerdo delegatorio de facultades, suplantado, señala expresamente "1. Deléguese facultades al C. sub-Contralor de Auditoria..."=====En consecuencia a lo antes expuesto, acredite incuestionablemente que el C.FLORENTINO DOMÍNGUEZ CARBAJAL, es autoridad legalmente incompetente para iniciar, dictar o ordenar o tramitar el procedimiento del que se derivó la resolución administrativa que impugné, mediante juicio de nulidad, consiguientemente violó en mi perjuicio, la hoy tercero perjudicado, los artículos 14 y 16 constitucionales, artículo 238 fracc.I del Código Fiscal de la Federación, Los artículos 3o. 4o, 48, 56, 57, 60, 64, 65 y demás relativos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

=====EN TAL VIRTUD la autoridad responsable debió declarar la NULIDAD LISA Y LLANA del acto administrativo impugnado a través de la demanda de nulidad, en fundamento al art. 238 fracc. I; pero, contrariamente, en relación al primer agravio de mi escrito de demanda de nulidad, lo --pronunció INFUNDADO, según el CONSIDERANDO TERCERO de la sentencia que ahora se impugna, AL SÓLO FUNDAMENTAR SU DECISION EN EL ACUERDO DELEGATORIO DE FACULTADES DE FECHA 15 DE NOVIEMBRE DE 1995, OTORGÁNDOLE A ESTE ACUERDO, INJUSTIFICADAMENTE DERIVACION DEL ACUERDO DEL 1o. DE MARZO DE 1995; CUYA FUNDAMENTACION DEL CONSIDERANDO TERCERO DE LA SENTENCIA QUE SE IMPUGNA RAZONANTE EL PRESENTE JUICIO DE AMPARO DIRECTO, ES NOTORIAMENTE ANTIJURIDICA, POR LAS SIGUIENTES RAZONES:===== /=====

=====AMBOS ACUERDOS, no se me indicaron como fundamento en el ACTO DE MOLESTIA : JUICIO DE EMPLAZAMIENTO DE REFERENCIA CI-GA-FDC-014/95 de fecha 23 de noviembre de 1995, como ya ampliamente lo he narrado;--además de quien firma el acto de molestia lo hace con el carácter de GERENTE DE AUDITORIA, NO en carácter de Sub-Contralor de Auditoria, como lo indica el supuesto --acuerdo delegatorio de facultades del 15 de noviembre de 1995;--además como lo acreditado con la --instrumental de actuaciones, TAMPOCO EN LA RESOLUCION ADMINISTRATIVA fechada con 10 de enero de 1997, que se impugnó con la demanda de nulidad, LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA no señala como fundamentos de su resolución NINGUNO DE ESTOS DOS ACUERDOS DELEGATORIOS DE FACULTADES de fechas 1o. de marzo de 1995 y el supuesto de fecha 15 de noviembre de 1995; = Hechos probados mas a mi favor de que la autoridad administrativa, al contestar la demanda del juicio de nulidad INTRODUJO, SUPLIO, SUSTITUYO, AMPLIÓ O MEJORÓ LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVACIONES ADICIONALES, DEJÁNDOME EN COMPLETO ESTADO DE INDEFENSIÓN VIOLANDO EN MI PERJUICIO LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA, DE AUDIENCIA, DE LEGALIDAD Y DEBIDO PROCEDIMIENTO LEGAL; = ADÉMÁS como ha quedado demostrado, el tiempo de los hechos, de la fecha del documentos ACS/038/94 BASE DE ACCIÓN y en el tiempo de las imputaciones, quienes únicamente tenían legal competencia para iniciar investigaciones y aplicar procedimiento = administrativo disciplinario= lo eran la SECOGEF HOY SECODAM y las contralorías internas de las Dependencias del Ejecutivo Federal (Secretarías de Estado) y que, para el caso que nos ocupa, lo es la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, tal como lo reconocen las autoridades administrativas en su propia resolución que dió motivo al juicio de nulidad 8851/97, por ende el GERENTE DE AUDITORIA DE LA ENTIDAD PARAESTATAL ES LEGALMENTE INCOMPETENTE para investigar e iniciar procedimiento administrativo disciplinario contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-----RAZONES QUE LA AUTORIDAD, hoy responsable, debió también tomar en cuenta al SENTENCIAR Y DICTAR NULIDAD LISA Y LLANA.

=====CON ELLO LA AUTORIDAD RESPONSABLE ha cometido en mi perjuicio la violación de los preceptos citados en este concepto de violación :Artículo 238 Fracc. I del Código Fiscal de la Federación, Artículos 3o., 48, 56, 57, 60, 64, y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y consiguientemente las garantías de los artículos 14 y 16 Constitucionales.

IV. - Los artículos 10., 20. y 46 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, el artículo 14 y 16 constitucional establecen entre otras cosas:

Art. 10. (LPCGF).- El presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se norman y regulan por las disposiciones de esta ley, la que será aplicada por el ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Art. 20. (LPCGF).- El gasto Público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, INVERSION FISICA, INVERSION FINANCIERA, Así como pagos de pasivo de deuda pública, y por concepto DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL, que realizan:

—Los tres poderes de la Unión Ejecutivo, Legislativo y Judicial y las empresas paraestatales denominadas "entidades"

ART. 46 (LPCGF).-... Las responsabilidades se constituirán EN PRIMER TERMINO a las personas QUE DIRECTAMENTE hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron; y SUBSIDIARIAMENTE, a los funcionarios y demás personal que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa, o negligencia por parte de los mismos. SERAN RESPONSABLES SOLIDARIOS con los funcionarios y de más personal de las "entidades" los particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

ART. 1 (CONST.)-/-

Art. 17 (const).- ... Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes emitiendo sus resoluciones de manera PRONTA, COMPLETA E IMPARCIAL.

El acto reclamado viola las normas constitucionales indicadas, cada vez que la autoridad responsable no estudió ni cuarto y quinto agravio de mi demanda de nulidad, donde contiene causales de nulidad hechos valer en tiempo.

—En efecto en mi cuarto agravio estaba planteada la causa de nulidad de que se dejaron de aplicar las disposiciones debidas, como se desprende de la fracc. IV del art. 238 de código Fiscal de la Federación, estando obligado a hacerlo, el hoy tercero perjudicado.— A la luz del documento ACS/038/94 base de acción, resulta que la responsable DIRECTA de dicha causa es la c. JUANA ELSA RAMOS RESENDIZ Y bajo el supuesto sin conceder, que existiera responsabilidad administrativa hacia el suscrito en el asunto que nos ocupa, esta debiera de calificarse como responsabilidad SUBSIDIARIA al tenor de la hipótesis que contiene el artículo 46 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal; en este mismo sentido DOCTRINARIAMENTE EL FISCALISTA LIC. GREGORIO SANCHEZ LEON en su libro Derecho fiscal mexicano a pagina 303 AJOA dice: "Responsabilidad fiscal subsidiaria de servidores públicos.— Esta responsabilidad a cargo de servidores públicos, se genera por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado los actos, que originan la RESPONSABILIDAD DIRECTA, por causas que impliquen dolo, culpa, negligencia, por parte de los mismos. Consideramos, —agrega el fiscalista— que la responsabilidad subsidiaria de los servidores públicos solo se puede requerir a través del procedimiento administrativo de ejecución, después de que no se haya podido efectuar en el patrimonio de los responsables directos por medio del indicado procedimiento, el cual se ejercita en primer término en contra de los responsables directos. —Por su parte Eduardo Pallares en su diccionario de derecho procesal al respecto señala: "Subsidiario.— La acción excepción, recurso o pretensión QUE SE HACE VALER EN SEGUNDO TERMINO Y DESPUES DE OTRAS ACCIONES, EXCEPCIONES RECURSOS O PRETENCIONES QUE NO SE CONSIDERAN principales.

—Por lo tanto el Estado no podrá exigir a través del procedimiento administrativo de ejecución, el pago del crédito al deudor SUBSIDIARIO, sin antes haber agotado dicho procedimiento en contra de los RESPONSABLES DIRECTOS, y haberse concluido los recursos legalmente interpuestos, en su caso, por estos mismos.

—De lo antes expuesto se desprende que si la autoridad responsable hubiera estudiado los argumentos y pruebas ofrecidas, dentro de mi cuarto agravio se hubiera percatado de que existe causal de nulidad para declarar el acto NULO LISA LLANAMENTE.

—Por ello, se viola en mi perjuicio los preceptos citados y consiguientemente las garantías de los artículos 14, 16 y 17 CONSTITUCIONAL.

V.—EL ART. 14 CONSTITUCIONAL y la sig. jurisprudencia establecen:

Art. 14 a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"FRUTOS DE ACTOS VICIADOS".—Si un acto o diligencia de la autoridad está VICIADO Y RESULTA INCONSTITUCIONAL, todos los ACTOS DERIVADOS DE EL, O QUE SE APOYEN EN EL O QUE EN alguna forma estén condicionados por él, RESULTAN TAMBIEN INCONSTITUCIONALES POR SU ORIGEN, y los tribunales no deben darle valor legal, ya que de hacerlo, POR UNA PARTE ALENTARIAN PRACTICAS VICIOSAS, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, LOS TRIBUNALES SE HARÍAN EN ALGUNA FORMA PARTICIPES DE TAL CONDUCTA IRREGULAR, AL OTORGAR A TALES ACTOS VALOR LEGAL. Anparo Directo 504/1975.—Montecargas de México, S.A. Octubre 8 de 1975. Unanimidad de votos.

POR OTRA PARTE EL DECRETO DE FECHA O PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL DIA 24 DE DICIEMBRE DE 1946, QUE REFORMA DIVERSAS LEYES ADMINISTRATIVAS, Y ENTRE ELIAS A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, EN SU ARTICULO CUARTO TRANSITORIO SEÑALA:

CUARTO: Los organos de control interno de las entidades paraestatales resolveran los procedimientos de responsabilidad administrativa y los recursos de revocacion que a la entrada en vigor del presente decreto (10. de enero de 1997), se encuentren en trámite en las dependencias Coordinadoras de Sector, relativos a asuntos de las citadas entidades, así como los que se inicien por hechos consumados con anterioridad a la entrada en vigor antes mencionada. DICHS PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS CONTINUARAN RESOLVIENDOSE CONFORME A LAS DISPOSICIONES LEGALES EN VIGOR.

El acto reclamado viola la norma constitucional indicada, toda vez que la autoridad responsable no estudio mi QUINTO AGRAVIO HECHO VALER en la demanda de nulidad, en la cual existe la causal de nulidad, que de haber estudiado mis argumentos, la autoridad responsable, hubiera declarado en la sentencia que se recurre, una NULIDAD LISA Y LLANA y no solo NULIDAD SOLO PARA EFECTOS

En mi quinto agravio manifiesto, como esencia de mis argumentos vertidos, que, la autoridad administrativa, hoy tercero perjudicado, no debió haber pronunciado resolución en razón de que SE HACE PARTICIPE DE LAS CONDUCTAS IRREGULARES, que contiene el expediente administrativo donde se me instruyó procedimiento administrativo disciplinario, AL OTORGARLES VALOR LEGAL, cuando a la LIZ de la razón, de la justicia y del DERECHO, contiene IRREGULARIDADES, ILEGALIDADES desde su origen como es el caso que nos ha ocupado en los anteriores CONCEPTOS DE VIOLACION; irregularidades, entre otras: ILEGAL EMPLEAMIENTO; oficio de imputaciones y emplazamiento NO FUNDADO en cuanto a la competencia del funcionario que la suscribe; el PROPIO LICENCIADO EN ADMINISTRACION DE EMPRESAS JAVIER MARTINEZ GOMEZ, comete nuevas irregularidades o violaciones legales al emitir una RESOLUCION ADMINISTRATIVA cuando ya se habla configurado la figura jurídica DE CALCADA DE INSTANCIA como lo acredité con mi PRIMER CONCEPTO DE VIOLACION de este juicio de amparo, al tenor de lo establecido y violados artículos 373 y 375 relacionado con el 349 del Código Federal de Procedimientos Civiles, incluso este último señala ...Basta de una excepción sea de mero derecho o resulte probada de las constancias de autos, para que se tome en cuenta en decidir. Además de que el citado decreto lo faculta para resolver sobre los asuntos en trámite o ya iniciados pero siempre y cuando estos hayan sido iniciados desde la investigación por autoridades competentes y con las FORMALIDADES de todo acto de molestia, pero para el caso que nos ocupa, como lo he acreditado en tiempo y forma con mis argumentos y conceptos de nulidad en la demanda de nulidad, en mis seis agravios, y en especial en el quinto agravio que ahora me ocupa, el c. JAVIER MARTINEZ GOMEZ no debió haber pronunciado RESOLUCION ADMINISTRATIVA en los términos de la resolución impugnada en el juicio de nulidad, porque el documento base de acción ACS/038/94 fue realizado en las formalidades de todo acto de molestia, y sin las formalidades de las auditorias gubernamentales, y suscrita por autoridades incompetentes para iniciar investigaciones para fines de imputaciones administrativas. Por todo ello el sr. JAVIER MARTINEZ GOMEZ, viola en mi perjuicio los preceptos invocados en mi quinto agravio, y los invocados en este concepto de violación y consiguientemente los artículos 14 y 16 constitucionales que consagran garantías irrenunciables.

De lo antes expuesto se desprende que si la autoridad hoy responsable hubiera estudiado los argumentos, las pruebas, y los conceptos de nulidad, hechos valer en mi quinto agravio de la demanda de nulidad, hubiera declarado procedente mi agravio y hubiera declara en sentencia NULIDAD LISA Y LLANA y no solo NULIDAD SOLO PARA EFECTOS.

Por ello, se viola en mi perjuicio los preceptos citados, y consiguientemente las garantías de los artículos 14 y 16 constitucionales.

VI.- Los art. 13, 14, 16, 17, 109 Fracc. III y 113 CONSTITUCIONALES, ESTABLECEN ENTRE OTRAS COSAS:

Art. 13 nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales.

Art. 14.- A ninguna ley se le dara efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podra ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad...

Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino EN VIRTUD DE MANDAMIENTO ESCRITO de la AUTORIDAD COMPETENTE, que funde y motive la causa legal del procedimiento...

Art. 17.- Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta completa e imparcial...

Art. s. 109 y 113.- en esencia establecen como obligaciones de los servidores publicos la salva guarda y observancia directa, por actos legislativos o de caracter administrativo los valores o principios de LEGALIDAD, HONRADEZ, LEALTAD, IMPARCIALIDAD, Y EFICIENCIA EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES, empleo, cargos o comisiones.

En el caso que nos ocupa, la autoridad responsable no estudio mi agravio sexto de mi demanda de nulidad, donde vierto argumentos y causas de nulidad, por lo que el acto reclamado viola los preceptos constitucionales citados y los preceptos citados en mi agravio sexto de mi demanda de nulidad, que de haberlos estudiado, la hoy responsable, hubiera declarado en sentencia NULIDAD LISA Y LLANA y no solo para efectos.

En efecto en mi sexto agravio, en esencia vertí mis argumentos en el sentido de que bajo la garantía o principio de igualdad todo gobernado solo puede ser JUZGADO POR LEYES, en este

caso administrativas que tengan las características de GENERALIDAD, ABSTRACTAS, IMPERSONALES Y PERMANENTES. Pero contrario a ello en franca violación a más garantías individuales, la contraloría interna de bodegas rurales conasupo, S.A. DE C.V., invocaron como fundamentos los manuales de la empresa, los cuales no reúnen los requisitos de una ley, pues estos ni siquiera están publicados en el diario oficial. Ademas NOTESE que el documento ACS/038/94 BASE DE ACCION, solo contempla fundamentos en dichos manuales. Por otra parte la autoridad demanda en su contestación de la demanda que efectuó hasta el 22 de abril de 1998, anexa copia de un manual que ni siquiera se conoció en regionales, pues incluso yo le envíe copia en la fase imputativa de los lineamientos o procedimientos que regulan en regionales de la empresa los jefes de zona y de unidad, sin que los haya objetado, ni en la fase imputativa ni en la contenciosa por lo que se dan por ciertos los hechos y argumentos imputados en favor del actor hoy quejoso. Por otra parte se viola en mi perjuicio el artículo 17 constitucional, pues comprobé que la hoy tercero perjudicado me ha mantenido sujecionado a un supuesto juicio sumario, que mas bien ha sido un calvario, pues apesar de haber demostrado mi inocencia y haber desvirtuado todas las imputaciones, persisten en su afán de perjudicarme, pensando en que por preclusión de derechos, quede en firme su injusta determinación, pero seguiré hasta agotar el último recurso que nuestro estado de derecho nos permite, pues estoy convencido que el derecho no solo es para abogados sino para todo ser humano.

Por último en mi agravio sexto de mi demanda de nulidad hice valer bajo argumentos que se violó en mi perjuicio el principio de IMPARCIALIDAD, toda vez que el ACTOR Y JUZGADOR EN LA FASE imputativa es la misma: LA CONTRALORIA INTERNA DE BODEGAS RURALES CONASUPO, S.A. DE C.V.

Por todo ello, la hoy tercero perjudicada, viola en mi perjuicio los preceptos invocados en mi sexto agravio, y los invocados en este concepto de violación y consiguientemente los artículos 14 y 16 constitucionales que consagran garantías irrenunciables.

De lo antes expuesto se desprende que si la autoridad hoy responsable hubiera estudiado los argumentos, pruebas, y los conceptos de nulidad, hechos vaier en mi agravio sexto de la demanda de nulidad, hubiera declarado procedente mi agravio y hubiera declarado en sentencia NULIDAD LISA Y LLANA y no solo NULIDAD PARA EFECTOS.

Por ello, se viola en mi perjuicio los preceptos legales citados, y consiguientemente las garantías de los artículos 14 y 16 constitucionales y las demas garantías consagradas en los artículos constitucionales invocados en este concepto de violación.

POR TODO LO EXPRESADO EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACION QUE ANTECEDEN, ES PROCEDENTE QUE ESE H. TRIBUNAL COLEGIADO, CONCEDA AL HOY QUEJOSO, EL AMPARO Y PROTECCION DE LA JUSTICIA FEDERAL, YA QUE LA SENTENCIA IMPUGNADA ME CAUSA AGRAVIOS VIOLATORIOS DE LOS ARTICULOS MENCIONADOS, CITADOS E INVOCADOS, EN CADA CONCEPTO DE VIOLACION, Y DE LAS GARANTIAS DE LEGALIDAD, SEGURIDAD JURIDICA, IGUALDAD DE LAS PARTES, DE AUDIENCIA, DEBIDO PROCESO, ENTRE OTRAS GARANTIAS VIOLADAS EN MI PERJUICIO, ESTABLECIDOS EN LOS ARTICULOS 14 Y 16 Y DEMAS ARTICULOS CONSTITUCIONALES INVOCADOS.

P R U E B A S

Ofresco como pruebas la instrumental de actuaciones, consistente en el expediente original del juicio de nulidad No. 8851/97 del caso, el cual deberá remitir la responsable a ese ALTO TRIBUNAL con arreglo a lo dispuesto en el artículo 169 y demás relativos de la Ley de AMPARO, así como las pruebas que en el propio expediente se encuentran engrosadas o agregadas; y de haber inconveniente legal para su envío, deberá remitirse copias certificadas de las siguientes constancias: a.- SENTENCIA de fecha 26 de febrero de 1999 dictada por la H. PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA, SENTENCIA ahora impugnada; b.- Escrito de la demanda del juicio de nulidad con anexos; c.- Acuerdo de admisión de la demanda de fecha 30 de junio de 1997; d.- Promoción de pruebas ofrecidas por el hoy quejoso, requeridas, por la hoy responsable, promoción de fecha 16 de octubre de 1997 y recibidas en el tribunal el día 17 de octubre de 1997; e.- Acuerdo de fecha 02 de marzo de 1998 donde no se admiten las pruebas presentadas, que se indican; f.- Acuerdo de fecha 04 de agosto de 1998 donde se admite la contestación de la demanda; g.- Escrito de alegatos presentados por el hoy quejoso, h.- promoción del suscrito, hoy quejoso, donde remité y presente el día 5 de noviembre de 1998, PRUEBAS SUPERVINIENTES, i.- Acuerdo de fecha 8 de marzo de 1999, en el cual se admite nuevo domicilio del hoy tercero perjudicado, k.- oficio de emplazamiento por parte de la autoridad administrativa, de referencia CI.-GA-FIX-014/95 fechada el 23 de noviembre de 1995.

D E R E C H O

Son aplicables los artículos 103 y 107 Constitucionales, así como los artículos aplicables y norman el procedimiento de la presente demanda de amparo los artículos 1,2,3,4,5,11,14, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 44,46,76,80,158,159,163,166,167,169 Y DEMAS RELATIVOS DE LA LEY DE AMPARO.

A LA RAZA 16



=====~~FOR LO EXPUESTO:~~
=====~~A ESE H. TRIBUNAL COLEGIADO, ATENTAMENTE SOLICITO:~~

- PRIMERO: Tenerme por presentado en tiempo y forma, en los términos de este escrito, interponiendo DEMANDA DE AMPARO DIRECTO en contra de LA SENTENCIA DEL DIA 26 DE FEBRERO DE 1999, EMITIDA POR LA AUTORIDAD HOY RESPONSABLE, PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA DE TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN EL EXPEDIENTE DEL JUICIO DE NULIDAD NUMERO 8851/97, LA CUAL HA quedado debidamente señalada en terminos del articulo 158 de la LEY DE AMPARO: ACOMPAÑANDO COPIA del propio escrito de demanda para cada una de las partes.
- SECUNDO: Reconocer la personalidad en los términos establecidos en el articulo 13 de LA LEY DE AMPARO, por promover por mi propio derecho.
- TERCERO: Admitir la presente demanda y en su oportunidad y previos trámites de ley correspondiente, dictar sentencia declarando conceder a la quejosa AMPARO Y PROTECCION DE LA JUSTICIA FEDERAL, protegiendome contra los actos reclamados.

PROTESTO ~~LO NECESARIO~~

C. TOMAS ROMAN BEITO.

México, D.F. a 26 de abril de 1999.

CONCLUSIONES

- 1.- En la época Colonial el poder se ejercía en nombre y representación del monarca; de igual manera la Ley se veía como una expresión de la voluntad real, de tal forma que el funcionario real estaba sujeto a responder al soberano del poder que le había conferido, de ahí que existieran instituciones importantes del gobierno colonial como la Visita y el Juicio de Residencia.
- 2.- En la época independiente, México se constituye como un estado liberal democrático, en donde la soberanía se traspassa del rey al pueblo y en consecuencia los funcionarios ya no son reales sino públicos, nombrados por alguien que posee mandato popular, es decir por una ley que es la expresión de la voluntad general en sentido rousseauiano.
- 3.- Las diferentes referencias históricas en el capítulo primero del presente trabajo, permiten advertir la añeja y legítima preocupación de desarrollar el contenido del concepto de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, particularmente en México.
- 4.- El hecho de que existan leyes e instrumentos administrativos que regulan el sistema de responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país, no ha garantizado por sí solo que exista una moral pública y social generalizada, antes al contrario vemos una descomposición social generada por la corrupción creciente de nuestros gobernantes.
- 5.- Las acciones de renovación moral de la sociedad emprendidas por el entonces presidente MIGUEL DE LA MADRID HURTADO aunque no han tenido los frutos deseados, deben ser retomadas para ser fortalecidas y profundizadas en otros

- ámbitos de la vida en comunidad, porque es responsabilidad de todos los sectores y debe ser convertida en una costumbre que el pueblo entero practique cotidianamente.
- 6.- Cobra pleno sentido el honroso nombre de "Servidor Público", cuando se sirve con capacidad, entrega, imaginación, laboriosidad, y compromiso a la sociedad, con lo cual se estaría cumpliendo con el mandato de servir.
- 7.- Debe reformarse el primer párrafo del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, del cual se desprende el catalogo de las obligaciones que el servidor público debe observar, a efecto de darle mayor claridad y precisión.
- 8.- No existen solo las obligaciones para los servidores públicos, que se consignan en el numeral 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también encontramos la obligación para el servidor público con el Superior Jerárquico, se da cuando éste quiere infringir o violentar el estado de derecho a través de su subordinado, quien le guarda un *compromiso moral* y por la necesidad de conservar el empleo, cargo o comisión conferido, tiene que obedecerlo exponiéndose a ser sancionado ya sea por la vía administrativa o penal.
- 9.- Una de las *principales características del sistema administrativo* es que su estructura es en forma lineal, existiendo dos partes: la autoridad administrativa actuando como juez y parte y el servidor público como presunto responsable; por lo que se da en forma totalmente distinta a la estructura del sistema judicial en donde encontramos tres partes, el Juzgador, el actor y el demandado.
- 10.- A un servidor público, únicamente se le puede imputar responsabilidad administrativa, respecto de un acto previsto en Reglamento o en Ley, pero no de aquellos contenidos en Manuales de Organización Interna, puesto que éstos documentos no son fuente de competencia de autoridad. Dichos Manuales tienen como objetivo la difusión y apoyo administrativo interno.

- 11.- En el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos el legislador estableció los principios que rigen la actuación de los servidores públicos como son: Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficacia, elementos que de observarse al pie de la letra, deben garantizar el buen servicio público.
- 12.- Las Resoluciones que emiten las Contralorías Internas, tienen la presunción de validez y ejecutividad. Presunción porque permite que el acto jurídico (resolución) produzca sus efectos mientras no se demuestre que carece de alguno de los elementos exigidos por la Ley, y ejecutividad de la resolución (acto administrativo) permite su eficacia sin necesidad de una autoridad diferente que la califique, ya que la fuerza propia del acto autoriza su ejecución.
- 13.- Los medios de impugnación que tiene el servidor público ante el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades son: Revocación, Juicio de Nulidad, Juicio de Amparo y Prescripción.
- 14.- El recurso de revocación es el medio de impugnación que tiene el servidor público para hacerlo valer ante la propia autoridad emisora del acto jurídico, a efecto de que ésta corrija sus propios errores en que haya incurrido.
- 15.- El Juicio de Nulidad es el medio de defensa que tiene el Servidor Público, para hacer valer su derecho en otra instancia, es decir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y tiene un término de 45 días conforme al artículo 207 del Código Fiscal de la Federación para interponerlo.
- 16.- El juicio de amparo, es otro medio de defensa que tiene el servidor público, para que proceda dicho juicio en contra de una resolución administrativa, se debe demostrar que los fundamentos que se señalen deben ser violatorios de las garantías individuales, pueden ser los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

17.- Para interponer el Juicio de Amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridades administrativas, se interpondrá ante el juez de Distrito.

18.- En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio y que no son reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal, procederá el juicio de amparo ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda.

19.- La prescripción no se encuentra señalada como medio de impugnación, sin embargo, el servidor público podrá invocarla como excepción en su beneficio, con el objeto de que la Contraloría Interna la determine y en consecuencia el procedimiento administrativo se archive como asunto totalmente concluido.

20.- La prescripción como medio de defensa debe interponerse al momento en que tenga verificativo la audiencia que refiere el artículo 64 de la Ley indicada, siempre y cuando se esté en los supuestos señalados en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que refiere lo siguiente:

- IV) Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.
- V) En los demás casos prescribirán en tres años, y
- VI) El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

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

22.- En los casos de la Prescripción se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

BIBLIOGRAFIA

Alba, Carlos, ESTUDIO COMPARADO ENTRE EL DERECHO AZTECA Y EL DERECHO POSITIVO, Editorial Instituto Indigenista Interamericano, México, 1949.

Alamán, Lucas. HISTORIA DE MÉXICO, Tomo Tercero, Colección Grandes Autores Mexicanos bajo la Dirección de Carlos Pereyra D., Editorial Jus, México 1942.

Alvaro Bunster, José Barragán y otros, LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Editorial Manuel Porrúa, S.A., México, 1994.

Arregui Zamorano, Pilar, LA AUDIENCIA DE MEXICO SEGUN LOS VISITADORES, (SIGLOS XVI Y XVII), Unam, Segunda Edición, México, 1985.

Barragán, José, EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824, Editorial UNAM., México, 1978.

Cárdenas, Raúl F. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición, México 1982.

CFR Responsabilidad, DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, T.VIII, México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

De La Cueva, Mario, EL DECRETO CONSTITUCIONAL DE APATZINGAN, Editorial Unam., México, 1968.

De la Madrid Hurtado, Miguel, EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO, Diciembre 1982, Tomo I, impreso en México, D.F. por Talleres Gráficos de la Nación, Mayo de 1983.

De la Torre Villar, Ernesto, LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN, Editorial Unam., México 1964.

Herrera y Lasso, Manuel, ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES, México, Editorial M.A. Porrúa, 1986.

Herrera Pérez, Agustín, LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Editorial Carsa, S.A., México, 1992.

Javier Clavijero, Francisco, HISTORIA ANTIGUA DE MÉXICO, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1992,

Lanz Cárdenas, José Trinidad, LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN MEXICO. ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGISLATIVOS, Editorial Secogef., Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México, 1987.

México a través de sus Informes Presidenciales.- LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA. - Secretaría de la Presidencia, México 1976, Volumen 5, Tomo 2.

Ots y Capdequi, José María, HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL EN AMÉRICA Y DEL DERECHO INDIANO, Editorial Aguilar Madrid, 1969.

Rodríguez, Ramón, DERECHO CONSTITUCIONAL, México, Editorial Unam., 1978.

Ruiz, Eduardo, DERECHO CONSTITUCIONAL, México. Editorial Unam., 1978.

Secretaría de Contraloría General de la Federación, RESPONSABILIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO, México, 1985.

Serra Rojas, Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1985.

Soberanes Fernández, José Luis, LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Instituto de Investigaciones Jurídico UNAM, México 1984.

Tena Ramirez, Felipe, LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1985, Editorial Porrúa, S.A., México 1987.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Impreso en México en los Talleres de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1999.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, 39ª. Edición, Editorial Porrúa. 1999.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, México, Editorial Porrúa, 1999.

Ley de Amparo. México, Quinta Edición, Editorial PAC. 1999.

Ley Federal Burocrática de Trabajo. México, 78ª. Edición. Editorial Porrúa. 1998.

ECONOGRAFIA

Arteaga Nava, Elisur.- EL NUEVO SISTEMA DE RESPONSABILIDAD, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 6, Número 6, Segunda Parte, México 1982, Págs. 345-346.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, 21° Edición Madrid 1992. Pág. 1784 Tomo H-Z.

DICCIONARIO JURÍDICO, Editorial Espasa Calpe, Madrid España 1993.

Hamdam Amad, Fauzi, NOTAS SOBRE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 7, Número 7, México 1983, Págs. 241-242.

LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Revista Mexicana de Justicia, Número especial, Septiembre de 1980, México.

Lanz Cárdenas, José Trinidad, LA LEY DE RESPONSABILIDADES, UN CÓDIGO DE CONDUCTA DEL SERVICIO PÚBLICO, Revista INAP-Praxis, No. 65 México, 1984, Pág. 148.

López Olacieregui, José Ma. NOTAS SOBRE EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DEL CÓDIGO CIVIL BALANCE DE UN SIGLO, Revista Jurídica de Buenos Aires, 1964. IV. Pág. 61.

LOS PRIMEROS 100 DÍAS DEL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID.- Opinión Editorial de la Prensa Nacional.- Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, Marzo de 1983, Impreso en Talleres Gráficos de la Nación, México Distrito Federal. Pág. 24.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, noviembre 1986, página 425.

Royo Villanueva, Segismundo, LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Revista Administración Pública. IEP., Madrid, No. 19, enero-abril, 1956, Pág. 13.