



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGÓN"**

**"ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PLIEGOS PREVENTIVOS
DE RESPONSABILIDADES INSTRUIDOS POR LA
TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
SARA BARRERA CABRERA

ASESOR: MTRA. JANETTE Y. MENDOZA GÁNDARA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 DIOS:

POR PERMITIRME ALCANZAR UNA DE LAS METAS
MÁS ANHELADAS DE MI VIDA.

A MIS PADRES:

MA. TERESA CABRERA LÓPEZ
JOSE I. BARRERA JASSO

CON MUCHO CARINO Y PROFUNDO AGRADECIMIENTO
POR EL APOYO INCONDICIONAL QUE ME HAN BRINDADO
A LO LARGO DE MI VIDA.

A MI HIJA:

BERENICE BARROS BARRERA

CON TODO MI AMOR...
POR SER LA RAZÓN DE MI EXISTENCIA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MIS HERMANOS:

**LAURA
RICARDO
ALFREDO
GERARDO
SILVIA**

QUIENES HAN COMPARTIDO CONMIGO
ESTA MARAVILLOSA EXPERIENCIA.

A RAFAEL RIVERA:

POR SU APOYO PARA LA CONSECUCCIÓN
DE LOS FINES PROPUESTOS.

A MIS SOBRINOS:

CON AFECTO.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:

POR DARME LA OPORTUNIDAD DE SUPERACIÓN.

A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"CAMPUS ARAGÓN"

CUNA DE APRENDIZAJE

PARA MI FORMACIÓN PROFESIONAL.

A MI ASESORA:

MTRA. JANETTE Y. MENDOZA GÁNDARA

CON RESPETO Y ADMIRACION...

POR SU GRAN APOYO PARA LOGRAR LA REALIZACIÓN
DE MI GRAN ANHELO.

A LOS INTEGRANTES DEL JURADO:

MTRA. JANETTE MENDOZA GÁNDARA

LIC. SILVERIO NOCHEBUENA TELLO

LIC. GRACIELA HEREDÍA AMBRIZ

LIC. EDUARDO TEPALT ALARCÓN

LIC. MARIA ARTEMISA DÍAZ TRUJILLO

POR SUS VALIOSOS COMENTARIOS.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS:

POR SU IMPULSO PARA LA CULMINACIÓN
DE ESTA ETAPA DE MI DESARROLLO PROFESIONAL.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	4
CAPITULO 1.	7
LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN	
1.1. Antecedentes Históricos.	7
1.1.1. Época prehispánica.	7
1.1.2. Época de la colonia.	9
1.1.3. Época de México Independiente.	11
1.1.4. Época de la Revolución.	20
1.1.5. Época Post-revolucionaria	21
1.1.6. Época Actual.	23
1.2. Estructura orgánica.	25
1.3. Competencia.	27
CAPITULO 2.	38
LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	
2.1. Concepto de servidor público	41
2.2. Concepto de responsabilidad	45
2.3. Tipos de responsabilidades	47
2 3 1. Responsabilidad política	49
2 3 2 Responsabilidad penal	55
2 3 3. Responsabilidad administrativa	61
2 3.4. Responsabilidad civil.	74

CAPITULO 3.	80
LEY DEL SERVICIO DE TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN Y SU REGLAMENTO.	
3.1. Generalidades.	81
3.2. Facultades de la Tesorería de la Federación.	85
3.3. Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.	89
3.4. Delegaciones Regionales	94
3.5. Actos de vigilancia.	98
3.5.1. Visitas, inspecciones y auditorías.	102
3.5.2. Intervenciones	103
3.5.3. Reconocimiento de Existencias.	104
CAPITULO 4.	108
PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES.	
4.1. Definición.	108
4.2. Naturaleza jurídica.	110
4.3. Requisitos legales.	112
4.4. Grados de responsabilidad que pueden determinarse en el pliego.	118
4.5. Procedimiento de cobro.	120
4.6. Calificación del pliego.	123
4.7. La prescripción.	127
4.8. Medios de impugnación.	128
CONCLUSIONES.	137
BIBLIOGRAFÍA.	142
LEGISLACIÓN.	144

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como objetivo primordial destacar la importancia de los pliegos preventivos de responsabilidades instruidos por la Tesorería de la Federación, como un instrumento eficaz con que cuenta el Estado para lograr la recuperación de los daños y perjuicios ocasionados al Erario Federal por los servidores públicos relacionados con la recaudación, manejo, administración o custodia de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, así como por los auxiliares de la propia dependencia e incluso por los particulares.

Para tal efecto, consideramos necesario realizar un bosquejo histórico de la Tesorería de la Federación, dependencia que desde sus inicios ha tenido la función de administrar y vigilar el manejo de los recursos económicos de la Hacienda Pública, toda vez que a través de las distintas épocas que han marcado la historia de nuestro país, la Tesorería ha contado con instituciones para vigilar y controlar el desempeño de los funcionarios y empleados encargados de la recaudación y manejo de los recursos públicos hasta nuestros días, ya que en la actualidad esta dependencia se encuentra dotada de amplias facultades para el cumplimiento de dicha función, pues la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento contempla un título especial en el que se determina que la vigilancia de fondos y valores corresponde a la Tesorería de la Federación.

Asimismo, abordaremos el tema de las responsabilidades de los servidores públicos, iniciando por delimitar el concepto de servidor público y posteriormente señalaremos los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir por el incumplimiento de las obligaciones que impone a éstos la función pública, de tal suerte que la omisión al cumplimiento de sus deberes puede dar lugar a cuatro tipos de responsabilidades que encontramos establecidas en nuestra Ley

Suprema, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que son a saber: la penal, la civil, la política y la administrativa. Las dos primeras reguladas por leyes específicas; la política y la administrativa de carácter local, esto es, la relativa a los servidores públicos de los órganos de gobierno del Distrito Federal en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la administrativa respecto al ámbito federal en la reciente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por otra parte, nos referiremos a la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su reglamento a fin de conocer las distintas funciones que dichos ordenamientos jurídicos determinan a la Tesorería de la Federación, entre las que se encuentra la vigilancia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, mediante la realización de los actos de vigilancia establecidos, a través de los cuales esta dependencia ejerce cierto control respecto de los servidores públicos relacionados con la recaudación, manejo, custodia y administración de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, y cuando derivado de dichos actos se descubra la existencia de alguna irregularidad que ocasiona daños y/o perjuicios al Erario Federal, la ley determina el fincamiento de pliegos preventivos de responsabilidades que constituyen la materia fundamental de nuestro estudio.

Ahora bien, considerando que aunque la ley determina únicamente la presunción de la existencia del daño y/o perjuicio al Erario Federal para proceder al fincamiento de este tipo de pliegos, en la práctica se ha convertido en requisito indispensable la acreditación de dicha afectación para la formulación del pliego preventivo de responsabilidades.

Por otra parte, en virtud de que la Ley de la materia establece todo un procedimiento de cobro de los pliegos preventivos de responsabilidades que comprende la notificación, requerimiento de pago y en caso de que no se realice

éste. contempla el embargo precautorio de bienes de los responsables para garantizar el importe de los mismos. consideramos que éste constituye todo un procedimiento administrativo de ejecución, por lo tanto, los pliegos en estudio no deben denominarse "preventivos".

Asimismo, incluimos el tema relativo a los medios de impugnación, haciendo un somero estudio del recurso administrativo, en virtud de que la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su reglamento, no contempla recurso alguno a través del cual el servidor público que resulte afectado en su esfera de derechos ante los actos emitidos por la Tesorería de Federación tenga la oportunidad de defenderse.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 1.**LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN.****1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.**

Para hablar de los antecedentes históricos de la Tesorería de la Federación en México, es preciso remontarnos al manejo de los fondos públicos desde la época prehispánica hasta nuestros días, pues los pueblos antiguos ya contaban con cierta organización fiscal y con sistemas de control de los recursos recaudados.

1.1.1. ÉPOCA PREHISPÁNICA.

En principio, cabe advertir que aunque en esta época florecieron a lo largo y ancho del territorio de lo que hoy se conoce como México, diversas culturas con una organización social, política y económica propias, enfocaremos nuestra atención a la civilización azteca, por ser ésta la más representativa para efectos del presente tema.

Así tenemos que en el reino de los aztecas cuya organización era de corte marcial, las campañas militares, no siempre tenían una finalidad religiosa sino que la mayoría de las veces eran en busca del tributo que pagaban los pueblos sojuzgados. mismo que les permitía satisfacer sus necesidades, el cual era administrado por un recaudador, que recibía el nombre de calpixqui.

"El Estado se sostenía con las contribuciones exigidas a los pueblos vencidos y con los tributos que imponía a sus propios miembros. Como estructura política dentro del Estado se encontraba el calpulli, entre cuyas funciones se contaban las

de participar, aunque no en forma amplia en el gobierno y administrar los bienes de la comunidad. Asimismo distribuía el trabajo colectivo con fines tributarios¹

La organización política de recaudación de los aztecas se conformaba de la siguiente manera:

- a) El Cihuacóatl, era la máxima autoridad de la organización fiscal, toda vez que tenía a su cargo la administración de la Hacienda Pública, cuidando de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, de tal modo que el rey no podía disponer de los caudales del reino pues éstos debían utilizarse precisamente para lo cual había sido determinado, es decir, el bien público.
- b) El Hueycalpixqui o calpixqui mayor, éste era el gran recaudador de cosechas, pues se encargaba de recoger todo lo que los calpixque menores le entregaban, su función consistía no sólo en vigilar la recaudación de los tributos de los pueblos sojuzgados, sino también de su distribución. Todos los calpixqui debían rendirle cuenta y razón de lo recaudado y bajo su inspección se hacía la distribución.
- c) Los Calpixqui tenían a su cargo el cobro de los tributos que se imponían a los pueblos sojuzgados, por lo tanto, los aztecas tenían dispersos entre los pueblos tributarios cierto número de calpixqui.

Por lo anterior, podemos afirmar que la estructura política mexicana se encontraba bien definida, ya que sus autoridades tenían plenamente establecidas sus atribuciones, además su organización se regía por dos principios fundamentales: la jerarquía y la especialización de funciones.

¹ GONZÁLEZ, María del Refugio. Historia del Derecho Mexicano, Editorial Mc.Graw Hill, México, 1998, p. 5

Por último, cabe señalar que si los funcionarios de la administración fiscal, esto es, los calpixqui incurrieran en malos manejos en la recaudación de los tributos se les reducía a prisión y se les condenaba a muerte; además, sus bienes se aplicaban al rey y su mujer e hijos eran echados de su casa.²

1.1.2. ÉPOCA DE LA COLONIA

Durante la época colonial, la cual inicia a partir de la caída de la gran Tenochtitlán en el año de 1521 y dura tres siglos, el manejo de los fondos públicos constituyó un motivo de preocupación del poder conquistador Español.

Apenas consumada la conquista de la capital del imperio azteca, Hernán Cortés designó como tesorero al capitán Julio Alderete, quién aprovechó los procedimientos tributarios de los mexicas.

En 1522 Julio Alderete fue sustituido por Alonzo de Estrada, nombrando además, a Rodrigo Albornoz y Gonzalo Salazar como contador y factor, respectivamente. Creando en esa época el derecho de almojarifazgo (importación), que debía pagarse en Veracruz.

Al respecto, el autor Carlos J. Sierra nos dice: "...es de advertirse que el manejo de los fondos públicos, en aquellos años iniciales, se llevaba en forma desordenada, supuesto que no existen constancias de que anteriormente a 1544 se llevaron libros de control".³

² LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México, Segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 27.

³ SIERRA, Carlos J. Historia de la Tesorería de la Federación, Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1972, p. 9.

A partir del año 1544, se establecieron arcas de tres llaves, dándose de esta manera cierta organización a la oficina de la tesorería, que permaneció casi inalterable durante todo el siglo XVII.

Los funcionarios típicos de la Hacienda en Indias fueron los oficiales reales que eran los responsables del cobro de los impuestos y de su administración; tenían las plazas de contador, tesorero, factor y veedor.

El contador realizaba una función de control sobre lo que entraba y salía en la caja, certificaba y cuidaba de los papeles y ordenaba las libranzas de los sueldos y de las demás cosas que se tenían que pagar.

El tesorero se encargaba de recibir los ingresos de la Real Hacienda, así como de realizar los pagos que en ella se librasen.

El factor tenía bajo su cuidado los almacenes en que se depositaban las mercancías pertenecientes al monarca, ya procedieran del pago de tributos, del intercambio comercial o de mercancías decomisadas; vigilaba igualmente todo lo relativo a la venta de estos bienes y las armas y municiones en los almacenes reales.

El veedor tenía asignadas las mismas funciones que el factor, por lo que las funciones de factor y veedor se acumularon en una sola persona en la segunda mitad del siglo XVI, y en muchas cajas Reales sólo existieron tesorero y contador.

No obstante, también se advierte la existencia de otros funcionarios de la Hacienda, los tenientes de Oficiales Reales, cuyas funciones consistían en realizar las tareas propias de los oficiales reales cuando éstos estuvieran enfermos o por una ausencia forzosa.

Con el transcurso del tiempo, la estructura administrativa en la época colonial varió enormemente toda vez que dada la complejidad en el manejo de los fondos públicos, propició la multiplicación de empleados en la tesorería, de esta manera al comenzar el siglo XIX la Tesorería había aumentado el número de empleados.

1.1.3. ÉPOCA DE MÉXICO INDEPENDIENTE.

Al consumarse la independencia (1821) se conservó la misma organización que tenía implantada la Colonia, sin embargo, el primer Secretario de Hacienda, Rafael Pérez Maldonado, comenzó a girar circulares para ir arreglando debidamente el control de caudales y su movimiento, ya que los años de lucha habían desquiciado el sistema.

Las disposiciones en materia de Tesorería atrajeron bastante la atención del Secretario de Hacienda, por lo que se expidieron en ese tiempo diversos ordenamientos, en los que se expresaba la necesidad que se tenía de conocer el movimiento de los recursos para lograr aunque fuere una estimación aproximada de los mismos.

Dichas disposiciones llevaron al Congreso Constituyente a expedir el Decreto de 11 de marzo de 1822, "...en el cual se advierte el nacimiento formal de la Tesorería de la Federación, pues en éste aparece por primera vez su denominación, señalándose sus atribuciones".⁴

Al establecerse el Imperio de Iturbide, sufrió un empeoramiento el manejo de los fondos de la hacienda pública, toda vez que se dispuso el uso de diversos lujos en los uniformes de los jefes y dependientes de las Oficinas de Cuenta y Razón del

⁴ Ibidem p. 13

Ejército y Armada, así como el de Hacienda Pública del Imperio. Por lo que al finalizar esta época, continúa siendo preocupación la reorganización de las finanzas, por lo que el Secretario Francisco Arrillaga propuso varias reformas, entre ellas, la creación formal de la Tesorería General, tal vez por esta razón se dice que debe concedérsele la paternidad de la institución, aunque no se haya instalado durante su gestión hacendaria.

En 1823, las finanzas públicas se encontraban desorganizadas de tal forma, que en cada entidad federativa existía un agente fiscal de la Federación que recibía el nombre de Intendente.

Por decreto de 21 de septiembre de 1824, se suprimieron los Intendentes, creándose en su lugar la figura de los Comisarios, estableciéndose uno en cada Estado de la Federación. "Se dice que es aquí donde se encuentra el primer antecedente de la actual Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores".⁵

El 16 de noviembre de 1824 se expidió la Ley para "el arreglo de la Administración de la Hacienda Pública", en la cual fue creada formalmente por vez primera la Tesorería General de la Federación, siendo primer Ministro Tesorero Antonio Robles. Esta ley centralizó en el Secretario de Hacienda la facultad de dirigir todas las rentas pertenecientes a la nación y los caudales pertenecientes al crédito público, señalando la forma en que debían manejarse unos y otros. Asimismo, hizo una concentración de funciones respecto al manejo de los fondos públicos, por lo que su contenido constituye el primer antecedente histórico de las funciones de la Tesorería, sin embargo, éstas no estaban precisamente a cargo de la misma.

⁵ [ibidem. p. 20

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es por ello que al percatarse de que el sistema organizativo creado por esta ley, que no contempló específicamente las funciones de la Tesorería General, se consigue la expedición de la Ley para el Arreglo de la Tesorería de 26 de octubre de 1830. Esta ley reorganiza la planta de funcionarios y empleados, estableciendo que no podría ser ministro o empleado de la tesorería, la persona que hubiere malversado alguna vez el manejo de caudales ajenos, ya fueran públicos o privados.

En los ministros recayó la responsabilidad de los caudales y de los pagos que se efectuarán, imponiéndoles la obligación de garantizar su manejo con el otorgamiento de fianzas.

El 21 de mayo de 1831, se publicó la Ley para el Arreglo de las Comisarias disponiendo el arreglo de las comisarias, creándose veinte comisarias generales que tendrían jurisdicción en las zonas que expresamente determinó la propia ley. El nombre completo de estas oficinas fue el de "Comisarias Generales de Hacienda, Crédito Público y Guerra", se estableció que dependerían de la Tesorería General de la Federación, en cuanto a la distribución de caudales. En esta ley se obligó a los comisarios generales a garantizar su buen manejo antes de tomar posesión de su cargo.

Con fecha 20 de julio de 1831, se expidió el "Reglamento para la Tesorería General de la Nación" que contenía 224 artículos, en este documento se incluyeron las atribuciones de la Tesorería General, de las Comisarias y de los Contadores Tesoreros. De acuerdo con lo dispuesto en este reglamento, la Tesorería General se encargaba de la recaudación, del control del ingreso y egreso de los caudales en las oficinas de distribución, debería llevar dos libros: uno de ingresos y otro de egresos debidamente fechados y sellados por el Contador Mayor de Hacienda.

Se facultó a los comisarios para efectuar labores de vigilancia en los almacenes de hacienda de su jurisdicción, así como intervenir en todos los cortes de caja de las oficinas federales existentes, disponiendo que en dichos cortes deberían intervenir los gobernadores de los Estados, Distrito o territorio, o la primera autoridad política del lugar. Autorizando, además, a los comisarios para allegarse de todo tipo de datos con el fin de percatarse si estaban desempeñando bien las actividades, si tanto el Erario como el público estaban siendo atendidos debidamente, es decir, si la recaudación se hacía conforme a lo establecido en las leyes, si la actuación de los empleados era correcta y si éstos asistían puntualmente a sus labores, entre otras funciones.

Al transformarse nuestro país en una república central, el problema del manejo de los fondos públicos de la Federación se acrecentó en gran medida ya que las autoridades hacendarias tuvieron que encargarse del manejo de los fondos públicos de las Entidades Federativas que desaparecieron en el régimen central adoptado, denominándoseles en ese entonces Departamentos, acentuándose en este periodo las diferencias entre las dos dependencias más importantes de la Secretaría de Hacienda que eran la Dirección General de Rentas y la Tesorería General.

Es importante mencionar que en esta época los tribunales judiciales intervenían en la recaudación de los créditos fiscales en la vía ejecutiva, sin embargo, debido a la tardanza en el cobro de los mismos, el gobierno de la República, el 20 de enero de 1837, expidió un Decreto en el cual se autorizó a los ministros de la Tesorería General de la República, los jefes principales de Hacienda de los departamentos, los administradores y en general, todo empleado encargado del cobro de las rentas para ejercer facultades económico-coactivas a fin de hacer efectiva la recaudación y el cobro de los créditos. Lo anterior, sin detrimento de las facultades que en esta materia correspondía al Poder Judicial. "Puede asegurarse que esta

disposición constituye el antecedente más importante del sistema contencioso administrativo en nuestro país".⁶

El 17 de abril de 1837, el ejecutivo expidió la Ley de Centralización Hacendaria, en esta ley se decretó la desaparición de los comisarios y subcomisarios pasando las atribuciones de éstos a los jefes superiores de Hacienda y sus subalternos. Los jefes superiores de Hacienda y demás jefes de oficina fueron facultados para multar a sus subalternos hasta por la mitad del sueldo de un día por faltas que cometieran.

Se autorizó a los gobernadores de los departamentos para intervenir en los cortes de caja de las tesorerías departamentales, y para vigilar la conducta, manejo y buen desempeño de todos los empleados de Hacienda.

Por Ley de 14 de marzo de 1838, se creó el Tribunal de Revisión de Cuentas, y el 12 de marzo de 1840 se expidió su reglamento, con la creación de este Tribunal se pugnó por el establecimiento de una vigilancia efectiva sobre los empleados de Hacienda que manejaran caudales, los que aprovechaban la anarquía existente, para utilizar los ingresos públicos en beneficio personal.

El 15 de junio de 1840 se expidió la "Ley Sobre Organización de la Tesorería General", la cual derogó la del 26 de octubre de 1830; dicha ley sólo se refería a la organización en particular de la Tesorería General y poco se habló de las funciones de la misma.

Mediante Decreto de 16 de diciembre de 1841, se declararon extinguidas las Jefaturas Superiores de Hacienda, debido a que se consideró que eran plazas innecesarias que incrementaban el gasto público y complicaban el despacho de los asuntos. Sin embargo, se crean las plazas de Comandantes Generales que

⁶ Ibidem. p. 62

asumen las atribuciones que tenían encomendadas los jefes superiores de Hacienda. Los Comandantes tuvieron funciones de inspectores y visitadores de todas las oficinas de Hacienda en los departamentos de su jurisdicción, debiendo cuidar que las rentas públicas fueran recaudadas, administradas y distribuidas en forma adecuada.

Con el restablecimiento del sistema federal, se expidió el Decreto sobre clasificación de rentas, tanto de la Federación, como particulares de los Estados de la República, en el cual se retornan a las Comisarias en sustitución de las tesorerías departamentales.

Con fecha 15 de octubre de 1846, se derogó el decreto de 20 de enero de 1837, que otorgó a los empleados de Hacienda facultades económico-coactivas, devolviendo éstas a los tribunales de la Federación; esto debido a los numerosos abusos que eran cometidos por los agentes fiscales.

La ley del 12 de febrero de 1851, suprimió las comisarias generales creadas por decreto del 21 de septiembre de 1824, otorgando las atribuciones por éstas ejercidas, a los jefes de Distrito de Hacienda.

Por decreto de 27 de mayo de 1852, se expidió el reglamento de la Secretaría de Hacienda, sucediéndole el reglamento y planta de la tesorería el 26 de junio del mismo año. en este reglamento cambio la denominación de la "Tesorería General de la Federación" por el de "Tesorería General de la Nación"

Al establecerse la dictadura de Santa Anna, por decreto presidencial de 14 de mayo de 1853, se indicó que el jefe de hacienda de mayor categoría en el Estado ejercería las atribuciones que tenían conferidas los jefes superiores de hacienda de acuerdo con la ley del 17 de abril de 1837.

Resulta interesante destacar que durante la dictadura de Santa Anna, se retoman ideas del sistema centralista, ya que por Decreto del 21 de septiembre de 1853, se ordenó cambiar la denominación de los Estados de la Federación, por departamentos. También es importante citar que en esta época la Tesorería General fue casi nulificada por la instauración del Tribunal de Cuentas, ya que se le otorgaron amplias facultades a esta dependencia.

Con el derrocamiento de Santa Anna se inició la reestructuración de la Tesorería General derogándose el decreto que dio vida al Tribunal de Cuentas y dando la función que siempre correspondió a la Tesorería General.

Por decreto del 29 de noviembre de 1855, se establecieron agentes de gobierno en cada una de las Entidades Federativas, dichos agentes en términos generales tenían las facultades que en otras épocas se habían otorgado a los comisarios y a los jefes de hacienda.

Posteriormente, la Ley sobre Presupuestos Generales de la República expedida el 31 de diciembre de 1855, restableció las jefaturas de Hacienda en lugar de los agentes de gobierno

La guerra de Reforma provocó un entorpecimiento en los trabajos relacionados con la hacienda pública ya que nada se hizo entre 1858 y 1860

Durante los años de 1862 a 1866, debido a la intervención francesa, la marcha de la Tesorería General retrocedió en todos sus aspectos. Al triunfo de la República en 1867, se inició la reconstrucción del sistema hacendario nacional, comenzándose por expedir la Ley de 6 de agosto de 1867, que dió nueva organización a la Tesorería General.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con la expedición del Reglamento Económico de la Secretaría de Hacienda de fecha 1º. de octubre de 1869, se crearon seis grandes secciones en dicha dependencia, en las cuales se contemplaron las funciones que en determinado momento se pretendía concentrar en la Tesorería General, enfrentando así una grave crisis, ya que incluso se hablaba de su desaparición.

Con fecha 1º. de junio de 1870, el Secretario del ramo, con apoyo en lo dispuesto en el Reglamento de Tesorería de 20 de julio de 1831 y el Decreto de 31 de enero de 1861, dispuso que todas las oficinas deberían mandar a la Tesorería General sus cuentas originales y los comprobantes correspondientes, incluyendo la Administración General de Correos, con lo cual se desvanece la idea de la desaparición de la tesorería. Fortaleciéndose tiempo después la situación jurídica y administrativa de la Tesorería General con el decreto del Congreso de fecha 18 de noviembre de 1873, en el que se establecieron las reglas a que debería sujetarse esta dependencia.

Durante el régimen de Porfirio Díaz, con fecha 1º. de julio de 1877 se expidió el Reglamento de la Tesorería General de la Federación, el cual era bastante amplio, constaba de 586 artículos. Este comenzó por modificar la denominación de esta dependencia, sustituyendo la palabra Nación por Federación.

La tesorería tuvo en este reglamento importantes funciones, no sólo de tesorería, sino también de contaduría, por tal razón se considera como el antecedente directo de la Contaduría de la Federación.

Las atribuciones conferidas a la tesorería de acuerdo con lo dispuesto en este reglamento fueron sumamente complicadas, como la recaudación, el crédito público, el manejo del Presupuesto de Egresos, la contabilidad y el pago de pensiones civiles y militares, de ahí que de este ordenamiento se desprenden oficinas que funcionan como tal en la actualidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cabe mencionar que con este reglamento se derogaron todas las demás disposiciones reglamentarias que para la Tesorería General se hubieren dictado hasta esa fecha.

Con la expedición de la Ley de 30 de mayo de 1881, sobre presentación de proyectos de presupuestos, se autorizó a la Secretaría de Hacienda a hacer en sus oficinas las modificaciones que fueran necesarias, para ajustarlas al nuevo sistema y, con el fin de establecer adecuadamente las funciones de la Tesorería, con fecha 29 de junio del propio año 1881, se expidió el reglamento de esta dependencia, cuyos aspectos relevantes para el presente estudio cabe resaltar que en ese entonces la Tesorería General de la Federación se encargaría de verificar la recaudación y distribución de todos los fondos federales, ya se directamente o por medio de las demás oficinas del ramo, cuidaría que se cobraran con exactitud y oportunidad los impuestos y demás productos del erario, conforme al presupuesto de ingresos vigente en cada ejercicio fiscal.

Asimismo, "la tesorería pondría interés en vigilar que las oficinas y agentes que manejan fondos del erario, dejaran satisfechos dentro del plazo que les señalara, las observaciones que se hicieren a sus cuentas, cuando se efectuase la glosa preventiva; cuidaría que las oficinas, empleados y agentes que manejan fondos del erario, siguieran fielmente las instrucciones que la propia tesorería les girara sobre contabilidad y las demás disposiciones legales o reglamentarias sobre recaudación y distribución de caudales".⁷

Como podrá observarse, la Tesorería en este periodo tenía un enorme cúmulo de funciones, por lo que se pensó en separar el manejo y distribución de caudales, de la contabilidad y glosa de los mismos.

⁷ Ibidem, p. 139.



En la Ley del 23 de mayo de 1910, se dispuso que la Tesorería General de la Federación, en lo sucesivo se denominaría sólo "Tesorería de la Federación", es decir, se eliminó el término "General"; señalando que sus funciones serían las de recaudación de los impuestos, derechos y productos; custodiar los valores y caudales de la hacienda pública, administrar los bienes de la hacienda pública federal; así como ejercer constante vigilancia sobre los agentes de la administración que manejen caudales o valores, intervenir en la entrega de oficinas con manejo de fondos o valores; calificar y aceptar las garantías otorgadas a favor del gobierno federal, entre otras tantas funciones no menos importantes.

El 16 de junio del mismo año fue expedido el Reglamento de la Tesorería de la Federación, delimitándose las funciones de esta dependencia.

Consideramos importante mencionar que sobre la vigilancia de fondos e intervención en las compras de bienes que se hacían por el Gobierno Federal, la tesorería efectuaba una estricta labor de control sobre los agentes manejadores de fondos y ejercía una definitiva función de revisión en las compras realizadas por las diversas dependencias del Gobierno Federal.

1.1.4. ÉPOCA DE LA REVOLUCIÓN.

El impacto del movimiento revolucionario en nuestro país, gestado en los albores del presente siglo (1910-1917) repercutió indudablemente en la Tesorería de la Federación, misma que en los años 1914 y 1915 se estableció en el puerto de Veracruz, en donde también residieron en forma transitoria los poderes de la Federación, regresando a la capital de la República en 1916.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, la tesorería seguía gobernándose por la ley de 1910, en la cual se habían otorgado amplias facultades a esta dependencia, incluso de contraloría, lo cual ocasionaba gran confusión y una duplicidad e interferencia de funciones con las de la contraloría.

Con la expedición de la Constitución del 5 de febrero de 1917, que actualmente nos rige, comienza una nueva etapa de reestructuración de nuestro sistema jurídico político que, por supuesto comprendió también la organización de la Tesorería.

1.1.5. ÉPOCA POST-REVOLUCIONARIA.

El 10 de febrero de 1926, se expidió una nueva ley para la tesorería denominada "Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación", con la finalidad de evitar los conflictos de competencia y funciones que se presentaron entre la Tesorería y la Contraloría, desde el primer momento de la creación de esta última en 1918.

En dicha ley, se establecieron precisamente las atribuciones que correspondían a la Tesorería, entre las que podemos destacar las siguientes:

- 1) Efectuar la concentración de los fondos federales y hacer las situaciones necesarias para el servicio público.
- 2) Recaudar los impuestos, derechos y productos, cuyo cobro no estuviera encomendado por las leyes a otras oficinas.
- 3) Custodiar los caudales y valores de la hacienda pública, así como los que por cualquier motivo tuviera el gobierno de la Federación bajo su guarda o administración.

- 4) Ordenar la práctica de visitas que juzgara oportunas, a las oficinas o agentes que tuvieran encomendada la función de manejo de fondos de la Federación.
- 5) Intervenir, cuando la propia tesorería lo juzgara conveniente, y si la importancia del caso lo amerite, en el entrega de oficinas con manejo de fondos, valores o bienes de la Federación, sin perjuicio de la intervención que correspondiera a la Contraloría.

El 1º. de octubre de 1928 se expidió el Reglamento Interior de la Tesorería de la Federación, en el cual se presenta una reorganización de las oficinas de tesorería, dividiéndolas en oficinas directoras (la del tesorero y la del subtesorero); oficinas de trámite (tres secciones); oficinas de movimiento de fondos y valores (caja y almacén de estampillas) y, oficina de registro y control de operaciones (contaduría). Asimismo realizó una exposición de la división de funciones y competencia de cada una de estas oficinas.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación el 30 de diciembre de 1932, se da comienzo a una nueva etapa de esta dependencia, recupera todas las funciones que tenía encomendadas hasta el 22 de mayo de 1910. En esta ley se concedieron a la Tesorería las atribuciones de inspección y vigilancia que tenía antes la Contraloría.

Por otra parte, las críticas que en diversas épocas hicieron a esta ley, son en muchos aspectos fundadas, ya que al desaparecer la Contraloría y centralizar sus funciones en la Tesorería fue sin meditación alguna, al grado de que se considera que la legislación en esta materia tuvo un retroceso de cincuenta años. Toda vez que para fundamentar la desaparición de la Contraloría, se utilizaron a la inversa los mismos fundamentos que para su creación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con fecha 17 de marzo y 28 de agosto de 1936, se expidieron la ley y el reglamento del Servicio de Inspección Fiscal respectivamente, que tuvieron por objeto centralizar en una oficina ajena a la tesorería, todas las labores relacionadas con el control, fiscalización y vigilancia de los intereses económicos del Erario. El personal de esta dependencia tuvo a su cargo dos importantes funciones: la vigilancia de todas las personas que manejaban fondos o valores de la Federación, así como intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación o reparación que se llevaran a cabo por cuenta del gobierno federal. De esta manera, dichas funciones se encontraron fuera de la competencia de la Tesorería.

El 19 de diciembre de 1959, fue publicada la Ley de la Tesorería de la Federación en la cual como ya mencionamos dicha dependencia ya no tenía las funciones de vigilancia de las personas relacionadas con el manejo de fondos o valores; y su reglamento fue expedido hasta el 3 de octubre de 1964, mismo que se denominó Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

Tiempo después, con la expedición de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de fecha 30 de diciembre de 1959 y su respectivo reglamento de 10 de junio de 1968, la oficina de Inspección Fiscal se transformó en la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.

1.1.6. ÉPOCA ACTUAL.

El 1º. de enero de 1983, con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las funciones y aplicación de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores y su Reglamento ejercidas hasta entonces por la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores pasaron a la recién creada Secretaría de Estado, pero ésta ejerció sus funciones hasta diciembre de ese año,

pasando la citada Dirección General a formar parte de la Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como Subcontraloría de Vigilancia de Fondos y Valores.

El 9 de noviembre de ese mismo año, la Secretaría de la Contraloría emitió un comunicado en el cual decidió abstenerse de realizar actos de vigilancia en materia de fondos y valores federales, para que en lo sucesivo fuera el órgano interno de control de Hacienda, en el ámbito de su competencia, el que asumiera la realización de tales actos.

Con fecha 31 de diciembre de 1985 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, en cuyo segundo artículo transitorio aboga la Ley de la Tesorería de la Federación anterior, es decir, la de 19 de diciembre de 1959, quedando vigente su reglamento hasta el 26 de marzo de 1994, fecha en que se publicó el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación por virtud del cual se aboga el Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

Posteriormente, con la expedición del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de enero de 1989, se incorpora como unidad administrativa a la estructura orgánica de esta dependencia la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores. En este mismo año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación celebraron un acuerdo al que denominaron "Bases de Coordinación" en el cual se establecieron los conceptos que en materia de fondos y valores Hacienda incluiría en sus programas de vigilancia.

Ahora bien, la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores sigue desempeñando las funciones establecidas en la ley de la materia hasta el 17 de noviembre de 1995.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fecha en que se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación en vigor, mismo que en su artículo séptimo transitorio abrogó la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores y las atribuciones a este respecto son retomadas en el Título Octavo de la ley modificada denominado "De la Vigilancia de Fondos y Valores", en cuyos capítulos se establecen las disposiciones que contemplan las facultades de la Tesorería de la Federación en esta materia, las cuales precisaremos más adelante.

De acuerdo con las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 1998, la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores cambia de denominación transformándose en la actual Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores como unidad administrativa adscrita a la Tesorería de la Federación, cuyas facultades se encuentran establecidas en el artículo 90 del citado ordenamiento jurídico, las que abordaremos más adelante.

1.1.7. ESTRUCTURA ORGÁNICA.

La Tesorería de la Federación la encontramos ubicada como unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como sabemos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es una dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º. y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; sus atribuciones se encuentran establecidas en el artículo 31 de la ley en cita.

Dicho precepto legal dispone que para el despacho de los asuntos de su competencia, al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se

encuentra el Secretario del Despacho quien cuenta con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

Servidores públicos:

I. Subsecretario de Hacienda y Crédito Público;

II. Subsecretario de Ingresos;

III. Subsecretario de Egresos

IV. Oficial Mayor;

V. Procurador Fiscal de la Federación; y

VI. Tesorero de la Federación

Unidades Administrativas Centrales:....."

Así tenemos, que la Tesorería de la Federación se encuentra conformada orgánicamente por la Subtesorería de Operación; la Subtesorería de Contabilidad y Control Operativo; la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores; la Dirección General de Procedimientos Legales; la Dirección General de Sistemas Automatizados; la Dirección General Adjunto de Administración de Cartera y Activos no Monetarios; la Dirección de Técnica Operativa, así como ocho Delegaciones Regionales establecidas en el interior de la República.

De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que la Tesorería de la Federación constituye un ente administrativo de gran importancia para el cumplimiento de las funciones encomendadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, a su vez, la Tesorería cuenta con una estructura muy bien definida para la atención de los asuntos de su competencia, misma que delimitaremos en el siguiente punto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1.8. COMPETENCIA.

Como hemos mencionado la Tesorería de la Federación es una unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que sus funciones se encuentran establecidas en el Reglamento Interior de la citada Secretaría y para los efectos del presente trabajo se considera pertinente delimitar la competencia de la misma.

En lenguaje común, la palabra competencia significa incumbencia, aptitud, capacidad. Etimológicamente proviene de la voces latinas *competentia* ae (*competens entis*) relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos los vocablos aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición

"En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos."⁸

Así tenemos que de conformidad con el artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, compete al Tesorero de la Federación.

I. Resolver los asuntos relacionados con la aplicación de los ordenamientos legales y administrativos que rigen las actividades de tesorería y de vigilancia de fondos y valores de la Federación, que sean competencia de la Secretaría, excepto los que con carácter indelegable otorga este Reglamento al Secretario.

II. Instrumentar y mantener permanentemente actualizado el Sistema Integral de Administración Financiera Federal, con la participación de las unidades

⁸ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM., Decima tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 542.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativas competentes de la Secretaría, de las demás dependencias de la administración pública federal, de la Procuraduría General de la República y de la Presidencia de la República, además de concentrar la información presupuestaria, financiera y contable de la administración pública federal para fortalecer los procesos de planeación, programación, presupuesto y de programación financiera, así como de control y evaluación financiera.

III. Emitir los criterios, lineamientos, procedimientos y demás disposiciones para que las dependencias de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, incorporen al Sistema Integral de Administración Financiera Federal sus registros financieros:

IV. Formular liquidaciones de créditos fiscales que tengan radicados, y otros créditos o derechos pecuniarios a favor del Gobierno Federal, radicados en la Tesorería de la Federación, que deba hacer efectivos, salvo que correspondan ser determinados por otra autoridad competente.

V. Recaudar, concentrar, custodiar, vigilar y situar los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena, depositándolos diariamente en el Banco de México, o en institución de crédito autorizada por la Tesorería de la Federación, así como establecer, de manera compatible con el Sistema Integral de Administración Financiera Federal los sistemas y procedimientos de recaudación de los ingresos federales con la participación que le corresponda a las unidades administrativas competentes del Servicio de Administración Tributaria.

VI. Ordenar y sustanciar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales que le sean radicados, otros créditos a los que por disposición legal debe aplicarse dicho procedimiento y las garantías constituidas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para asegurar el interés fiscal por los citados créditos, así como respecto de fianzas a favor de la Federación otorgadas para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros; ordenar y pagar los gastos de ejecución y los gastos extraordinarios respecto de los citados créditos; así como establecer las reglas para determinar dichas erogaciones extraordinarias.

VII. Hacer los pagos autorizados, de manera compatible con el Sistema Integral de Administración Financiera Federal, que afecten al Presupuesto de Egresos de la Federación y los demás que legalmente deba hacer el Gobierno Federal, en función de las disponibilidades;

VIII. Requerir y llevar, a través del Sistema Integral de Administración Financiera Federal, la cuenta del movimiento de los fondos de la Federación, así como rendir cuentas de sus propias operaciones de ingresos, egresos e inversiones;

IX. Administrar y cobrar créditos derivados de la venta de bienes muebles, inmuebles y derechos recibidos por liquidación, desincorporación de empresas paraestatales, daciones en pago o que por cualquier otro concepto pasen a propiedad federal dentro de su competencia; reestructurar los adeudos de conformidad con las disposiciones legales aplicables, y el producto que se obtenga ingresarlo al Erario Federal;

X. Determinar la tasa de interés en operaciones activas y pasivas y convenios que realice la Tesorería de la Federación, con excepción de aquellas que expresamente estén previstas en la ley,

XI. Calcular y proyectar el flujo de fondos del Gobierno Federal para mantener el nivel de disponibilidad de caja que requiera la Tesorería de la Federación;

TESIS CON
FALLA DE ORICEN

XII. Apoyar, en las materias de su competencia, la coordinación de acciones que efectúen esta Secretaría y la de Contraloría y Desarrollo Administrativo que incidan en el movimiento de fondos federales y su comprobación;

XIII. Recibir, solicitar y, en su caso, manejar, a través del Sistema Integral de Administración Financiera Federal, la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que proporcionen las dependencias y entidades de la administración pública federal a la Secretaría, en la forma y con la periodicidad que al efecto se señale;

XIV. Depurar con los responsables de los ramos presupuestarios las cuentas correspondientes a los anticipos efectuados, los créditos fiscales de cualquier otro tipo y derechos pecuniarios a favor del Gobierno Federal y cancelarlos cuando proceda, así como depurar las cuentas activas y pasivas que maneje;

XV. Recibir, custodiar y llevar el registro clasificado y control de los valores que representen inversiones financieras directas del Gobierno Federal, guardar los certificados de custodia cuando se disponga que su administración se encomiende a alguna institución de crédito y ejercer oportunamente los derechos patrimoniales de los referidos valores;

XVI. Participar en la emisión, colocación y, en su caso, en la cancelación y destrucción de los títulos de deuda pública;

XVII. Suscribir conjuntamente con el titular de la Secretaría o con el servidor público a quien éste autorice para ello, toda clase de títulos de crédito que obliguen al Gobierno Federal y realizar todos los actos legales y materiales relacionados con ellos;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XVIII. Intervenir en la materia de su competencia en la formulación de convenios y acuerdos de coordinación fiscal con las Entidades Federativas;

XIX. Autorizar expresamente la prestación de los servicios bancarios que deba utilizar el Gobierno Federal, así como contratar los servicios de cobranza de créditos distintos de los fiscales;

XX. Autorizar a empresas e instituciones dedicadas a la venta o subasta de bienes para la realización de los actos necesarios para la proparación y venta fuera de remate de bienes; enajenar los bienes a disposición de la Tesorería de la Federación, así como ordenar su guarda, aplicación y, en su caso remate cuando proceda, mediante los procedimientos establecidos en las disposiciones legales aplicables y, en su caso, el producto que se obtenga ingresarlos al Erario Federal, salvo aquéllos que pasen a ser propiedad de la Hacienda Pública Federal por la aplicación de la Ley Aduanera y; autorizar previamente las enajenaciones fuera de remate de bienes embargados cuando el embargado proponga comprador o cuando no se hubieren presentado postores en dos almonedas.

XXI. Conceder prórrogas o plazos para el pago de créditos fiscales a cargo de contribuyentes sujetos a control presupuestal y de adeudos a favor del Gobierno Federal distintos de contribuciones y sus accesorios, y establecer las condiciones necesarias para su adecuado y oportuno cumplimiento de conformidad con las limitaciones que establezcan las disposiciones legales aplicables y previa garantía de su importe y accesorios;

XXII. Participar en la emisión, guarda, custodia, recibo, distribución y devolución de formas numeradas y valoradas, conforme a las disposiciones legales, así como destruirlas cuando proceda y, en su caso, los materiales empleados en su producción;



XXIII. Aceptar, previa calificación, las garantías que se otorguen a favor del Gobierno Federal, registrarlas, conservarlas en guarda y custodia cuando sean remitidas para tal fin, autorizar su sustitución y cancelarlas respecto de los créditos fiscales que le hubieren sido radicados; hacer efectivas las que se constituyan en materias distintas a la fiscal, incluyendo el cobro de los intereses por pago extemporáneo de las mismas y, en su caso, el cobro de los recargos conforme a las disposiciones legales aplicables; desistirse de las acciones de cobro de dichas garantías y transferir a la cuenta de depósito de la Hacienda Pública Federal el importe de las garantías expedidas a favor de la Tesorería de la Federación por institución de crédito autorizada que los haga efectivos.

XXIV. Intervenir en el otorgamiento de las garantías y avales a cargo del Gobierno Federal y llevar su registro;

XXV. Administrar el Fondo de Garantía para Reintegros al Erario Federal,

XXVI. Declarar de oficio la prescripción de depósitos constituidos y de créditos a cargo de la Federación conforme a lo dispuesto en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, su reglamento y demás disposiciones aplicables, así como de los créditos por anticipos y préstamos otorgados por el Gobierno Federal a los Estados y a los Municipios, cuando en cada caso no fueren reclamados dentro del plazo legal correspondiente; igualmente declarar el abandono de bienes muebles que estén en su poder o a su disposición;

XXVII. Practicar auditorias contables a las unidades administrativas que recauden o manejen fondos o valores, de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, informando de su resultado, a los órganos internos de control de las dependencias y entidades sujetas a fiscalización, según corresponda, en caso de descubrir hechos que impliquen el incumplimiento de las obligaciones legales de los servidores públicos, para que ejerza sus facultades;

XXVIII. Expedir certificados de estímulos fiscales y certificados especiales;

XXIX. Operar el sistema de compensación de deudas entre la Federación por una parte y las entidades públicas por la otra, así como entre la Federación y los particulares, en los términos del Código Fiscal de la Federación; así como manejar el sistema de compensación de adeudos, incluidos los fiscales, entre las dependencias, entre las entidades y entre las dependencias y entidades de la administración pública federal; así como entre aquéllas y las empresas que se adhieran al sistema, conforme a las normas que dicte el Ejecutivo Federal;

XXX. Autorizar y efectuar la devolución de cantidades pagadas indebidamente al fisco, aprobadas por la autoridad competente, por los medios que legalmente procedan;

XXXI. Aceptar y tramitar hasta su conclusión la dación de bienes o servicios en pago de toda clase de créditos a favor del Gobierno Federal, respecto de los cuales tenga conferido su cobro, de conformidad con lo dispuesto por la Ley;

XXXII. Cancelar, y en su caso, reponer los cheques expedidos por la Tesorería de la Federación con base en las disposiciones legales aplicables;

XXXIII. Comunicar a las autoridades administrativas competentes los actos u omisiones que impliquen incumplimiento a las disposiciones de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y de su reglamento;

XXXIV. Aplicar al Erario Federal los depósitos constituidos en los casos de abandono;

XXXV. Resolver los recursos administrativos en la materia de su competencia;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XXXVI. Aplicar las disposiciones de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y de su reglamento, así como ejercer las demás atribuciones que señalen a la propia Tesorería de la Federación y a la Secretaría, en el ámbito de su competencia, otros ordenamientos legales;

XXXVII. Autorizar los programas en materia de vigilancia del patrimonio de la Federación y de los fondos y valores de su propiedad o a su cuidado;

XXXVIII. Ordenar y practicar inspecciones, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimiento de existencias, análisis de los sistemas de control establecidos y otras formas de comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores propiedad o al cuidado de la Federación, por parte de los servidores públicos, sin detrimento de las facultades que correspondan a otras dependencias;

XXXIX. Embargar precautoriamente los bienes de los servidores públicos, responsables de irregularidades en la recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación para asegurar los intereses del Erario Federal; ampliar o reducir dichos embargos cuando proceda, y suspender provisionalmente en las funciones de recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación a dichos responsables, informando de ello, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a la Procuraduría Fiscal de la Federación y a la Contraloría Interna en la Secretaría a fin de que ejerciten las facultades que a cada uno corresponda y ordenar la sustitución que, en su caso, proceda.

XL. Formular los pliegos preventivos de responsabilidades y los de observaciones; así como ejercer las facultades que correspondan al personal de vigilancia

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

conforme a la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, y demás disposiciones legales.

XLl. Autorizar la cesión a título oneroso de adeudos distintos de contribuciones y sus accesorios a favor del Gobierno Federal fijando las condiciones respectivas, así como suscribir o designar al servidor público de la Tesorería de la Federación para intervenir en los contratos de prestación de servicios profesionales que celebren los deudores con despachos o agencias especializadas en la materia o con cualquier auxiliar autorizado para el análisis, diagnóstico financiero y cualquier otra actividad que se requiera para proponer la reestructura de créditos.

XLII. Realizar las operaciones de inversión de fondos disponibles de la Tesorería de la Federación, en moneda nacional o extranjera, así como las compraventa de divisas, con las limitaciones que señalen las disposiciones legales aplicables;

XLIII. Realizar el endoso de los títulos que representen la participación accionaria o inversiones financieras directas del Gobierno Federal, cuando proceda legalmente. En el caso de desincorporación o venta de empresas paraestatales, intervenir en los contratos respectivos, en los que sea parte el Gobierno Federal a través de sus coordinadoras de sector exclusivamente con el objeto de verificar que los términos y condiciones pactados para el pago a plazo se ajusten a los lineamientos que señale la Tesorería de la Federación para la administración y cobro de créditos, con la participación de la unidad administrativa competente de la Secretaría.

XLIV. Supervisar la impresión, envío, custodia y destrucción de valores, dando aviso inmediato de sus resultados a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

XLV. Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación, de los hechos de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, que puedan constituir delitos fiscales o delitos de los servidores públicos de la Secretaría en el desempeño de sus funciones.

XLVI. Proceder al cobro de los títulos de crédito que excepcionalmente le sean radicados para tal efecto, y cancelarlos cuando proceda, conforme a las disposiciones legales aplicables.

XLVII. Aprobar las propuestas de cancelación de créditos distintos de los fiscales a favor del Gobierno Federal, radicados en la Tesorería de la Federación, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

XLVIII. Dirigir, coordinar y supervisar las actividades del Resguardo Federal de Valores, que tiene por objeto garantizar la custodia, vigilancia, protección y seguridad de los fondos y valores de la Federación o al cuidado del Gobierno Federal.

XLIX. Determinar los intereses que se generen cuando las instituciones de fianzas hayan cubierto en forma extemporánea los importes que les hubieren sido requeridos con cargo a las respectivas pólizas de fianza y requerir su pago.

L. Emitir recomendaciones con el propósito de mejorar los sistemas y procedimientos utilizados por las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

Asimismo, la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento establecen amplias facultades a esta dependencia, las cuales abordaremos en el capítulo respectivo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Por nuestra parte, consideramos que las atribuciones conferidas a la Tesorería de la Federación en el Reglamento Interior son de manera precisa lo que constituye las funciones que realiza la dependencia para el cumplimiento de sus objetivos; funciones que, además se encuentran debidamente sustentadas en un ordenamiento jurídico de gran importancia como lo es su propia ley.

Ahora bien, entre las atribuciones que corresponden a la Tesorería de la Federación, vale la pena destacar la relativa a la aplicación de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su reglamento, de las cuales se deriva la formulación de los pliegos preventivos de responsabilidades que constituyen la materia de nuestro estudio.

CAPITULO 2.

LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El Estado, entendido como "organización jurídica de una sociedad"⁹, para la consecución de los fines que tiene asignados, tales como seguridad pública, bienestar económico, asistencia social, justicia, satisfacción de necesidades colectivas, etc., es decir, la satisfacción de las necesidades primordiales de la sociedad; tiene que ejercitar una serie de funciones, que por el hecho de estar enfocadas a servir al público, a la sociedad en general, dan origen a lo que se conoce como función pública, por lo que consideramos importante definirla.

Andrés Serra Rojas define a la función pública como "el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores".¹⁰

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a la función pública como "...el ejercicio de las atribuciones esenciales del estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio..."¹¹

Por su parte, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez define a la función pública en los siguientes términos: "Es la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, que la forma de manifestación del Estado, de acuerdo con los principios de Montesquieu, sólo puede ser Legislativa, Ejecutiva y Judicial."¹²

⁹ GARCIA MAYNES, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Quincuagésima segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2001, p. 98

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer curso, Editorial Porrúa, Vigésima primera edición, México, 2000, p. 385.

¹¹ Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1959, Primera Sala, p. 36. Citado por SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit. p.386.

¹² DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo I, Segunda edición, Editorial Limusa, México, 2000, p. 37.

De acuerdo lo anterior, García Maynes señala: "...a cada uno de los poderes de la Unión corresponde una función propia"¹³, por lo que podemos decir que la función pública es de tres clases, legislativa, jurisdiccional y administrativa, las cuales pueden analizarse desde dos vertientes: una formal, que se refiere al órgano que la realiza, con independencia del acto de que se trate y, una material, la cual atiende al contenido de la actividad propia. Así tenemos que:

a) Función legislativa.- Desde el punto de vista formal la constituye todo acto emanado del Poder Legislativo, aunque cuando se erige como jurado en el juicio político, la función que realiza es materialmente jurisdiccional. En el ámbito material, la función legislativa consiste en la formulación de normas jurídicas generales, imperativas y coercibles. Generales, porque están dirigidas a todas las personas, sin distinción alguna; imperativas, en virtud de que su observancia es obligatoria para todos; y coercibles, dado que el Estado en ejercicio del poder puede exigir por la fuerza el cumplimiento de las mismas, aún en contra de la voluntad de los destinatarios.

b) Función Jurisdiccional.- Igualmente, podemos percibirla formal y materialmente. Desde la primera perspectiva, la función jurisdicción es la actividad que normalmente corresponde al Poder Judicial de la Federación, el cual de acuerdo con lo establecido en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal. Y desde el enfoque material, consiste en solucionar los problemas existentes entre particulares, o entre éstos y los gobernantes, cuando existe alguna controversia derivado de los conflictos de intereses, en este sentido podemos decir que excepcionalmente la

¹³ GARCÍA MAYNES. Eduardo, Op. Cit. 107.

función jurisdiccional es desempeñada también por otros órganos encargados de resolver conflictos existentes en una sociedad, pertenezcan o no al Poder Judicial, ejemplo de esto es, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se encuentra ubicado dentro del Poder Ejecutivo.

c) Función Administrativa.- Atendiendo a los criterios formal y material, la función administrativa es la actividad que corresponde al Poder Ejecutivo y, desde el punto de vista material implica la ejecución de actos manifestados en cumplimiento a disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas. En otras palabras, se expresa "en el cumplimiento del mandato legal, con el fin de que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cual produce situaciones jurídicas individuales".¹⁴

De lo anterior, se deducen las características de la función administrativa que son las siguientes:

- a) La actuación de que se trata, se deriva de un mandato legal rector del contenido y límites de aquélla.
- b) Se manifiesta en la realización de actos jurídicos o materiales, creadores de situaciones jurídicas concretas.
- c) Crea situaciones jurídicas individuales, modificando el mundo jurídico.

Para concluir, podemos decir que la actividad del Estado se realiza a través de tres funciones esenciales que son: la legislativa, la jurisdiccional y la ejecutiva, las cuales son ejercidas por los distintos órganos que integran los Poderes de la Unión, a través de los cuales se persigue la consecución de los fines establecidos en su creación, esto es, el bienestar social, sin embargo, esos órganos no funcionan por sí mismos, sino que requieren de un elemento subjetivo que se

¹⁴ DELGADILLO GUTIERREZ. Luis Humberto, Op. Cit. p. 41.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

encargue precisamente de realizar tales funciones y llevar a cabo las actividades asignadas por el Estado, recayendo dicha responsabilidad precisamente en personas físicas a las que se ha denominado "servidores públicos".

2.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

Antes de definir lo que es un servidor público, debemos acotar que anteriormente a los servidores públicos se les denominaba "funcionarios públicos", pero con la reforma que se realizó al Título IV de nuestra Constitución Política en diciembre de 1982, se sustituyó tal acepción, por considerarse que la primera responde de manera más clara al fin que persiguen con su actividad, esto es, servir a la sociedad, a los intereses colectivos. Sin embargo, la mayoría de los autores hacen distinción entre funcionarios y empleados, argumentado situaciones de jerarquía que se traduce en la subordinación técnica del empleado hacia sus superiores en el cumplimiento de las tareas que le corresponden como integrante del poder público.

Para Rafael Bielsa: "La diferencia sustancial consiste en que la designación del funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida por la ley y, en cambio la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al Estado. En este tenor, el funcionario expresa su voluntad estatal y los empleados sólo se ocupan de examinar, redactar y controlar documentos, realizar cálculos y trámites o desarrollar cualquier otra actividad que no implique representación alguna del Estado".¹⁵

¹⁵ Citado por MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo, Tercer y Cuarto Curso. Segunda edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1998. p. 290.

En este tenor, Acosta Romero dice que servidor público "es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público".¹⁶

El mismo autor señala, "funcionario público es aquel que representa al Estado a través del órgano de competencia de que es titular, lo representa frente a otros órganos del Estado o entidades públicas, como frente a los particulares y en las relaciones internas con los servidores del Estado, el funcionario es a la vez autoridad, porque tiene facultades de decisión".¹⁷

El autor Narciso Sánchez Gómez dice: "El alma e hilo conductor de la función pública es el servidor público, se trata de la persona física que mediante un nombramiento, por elección popular o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o eventuales, desempeña las tareas o labores propias de una entidad pública en alguno de los poderes Federales o estatales. Por lo tanto, en dicha persona recae la responsabilidad ya sea técnica, política o administrativa según sus atribuciones legales propias de la misma función."¹⁸

Por su parte, el jurista Burgoa Orihuela señala: "Los titulares de los órganos del Estado a los sujetos que en momento dado los personifica y realizan funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos."¹⁹

Jurídicamente, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala: "Para los efectos de las responsabilidades se reputarán como

¹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México, 1995, p. 105

¹⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México, 1996, p. 667.

¹⁸ SANCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México, 1998, p. 374.

¹⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 8ª. Ed. México 1991, p. 552

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

Este precepto constitucional determina los sujetos a las responsabilidades por el servicio público que desempeñan.

Así tenemos que los representantes de elección popular son: el Presidente de la República, los Senadores y Diputados propietarios y suplentes al Congreso de la Unión, los miembros, propietarios y suplentes, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Como miembros del Poder Judicial de la Federación: los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito.

Los Miembros del Poder Judicial del Distrito Federal: los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal, los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal y los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

En cuanto a los funcionarios y empleados públicos, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, deben ser considerados como servidores públicos, todas aquellas personas que como funcionarios, empleados o trabajadores de base desempeñen un empleo, cargo o comisión en el Poder Judicial de la Federación, en el Poder Judicial del Distrito Federal, en el

Poder Legislativo Federal y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, además de los senadores, diputados y asambleístas, respectivamente, que integran estos órganos públicos; así como los que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal y en la Distrito Federal; es decir, los que están adscritos, en ambos casos, al Poder Ejecutivo

Por su parte, el autor Sergio Monserrit señala: "se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales".²⁰

Observamos que el criterio de este autor para definir el término de servidor público se encuentra basado en la formalización de la relación laboral con el Estado y no en la prestación del servicio público; ya que afirma que no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan. En términos generales, considera que todos los servidores públicos son empleados o trabajadores en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada que se perfecciona con su salario. Asimismo, dicho autor hace una clasificación de los servidores públicos con base en las leyes que rigen sus relaciones laborales con el Estado y en aquellas que rigen su conducta.

Por nuestra parte, podemos decir que por el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado se tendrá el carácter de

²⁰ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 5.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"servidor público", ya sea que el mismo se haya obtenido como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato de prestación de servicios o designación de cualquier naturaleza.

En este mismo orden de ideas, podemos agregar que servidor público es toda aquella persona que participa en el ejercicio de la función pública y, por consiguiente se sujeta a un régimen especial de obligaciones y responsabilidades.

Corolario de lo anterior, los servidores públicos ocupan un lugar muy importante dentro de la gran estructura estatal, pues derivado de las funciones públicas que realizan tienen un contacto directo con los gobernados, ya que a través de su actuación representan la voluntad del Estado, por ende, cuando éste no cumple con el compromiso de servir a la comunidad en los términos legalmente establecidos, dicha situación generalmente es atribuida al desempeño de los servidores públicos, es por eso, y toda vez que vivimos en un estado de derecho diversos ordenamientos jurídicos contemplan la forma en que puede hacerse exigible en cada caso la responsabilidad en que pudieren incurrir como resultado del indebido ejercicio de sus funciones, cuando por inobservancia a las disposiciones legales que rigen su actuación lesionan los valores tutelados en nuestra Carta Magna, siendo éstos la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

2.2. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.

"Etimológicamente la palabra "responsabilidad" proviene de la voz latina "respondere" que en sentido amplio significa prometer, merecer, pagar; y en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sentido restringido, "responsum" se traduce en responsable, es decir, el que está obligado a responder por algo o por alguien."²¹

El Dr. Guillermo Cabanella de Torres señala que responsabilidad "es la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado".²²

"La responsabilidad en términos llanos es: La obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero".²³

También es considerada como "deuda, obligación de satisfacer y reparar, por sí o por otro, a consecuencia de una culpa, delito u otra causa legal".²⁴

El autor Jorge Fernández Ruiz dice: "La responsabilidad se traduce en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable, como resultado de la ejecución de un acto específico".²⁵

Como hemos observado, la mayoría de los autores coinciden en definir a la responsabilidad como una obligación de reparar o satisfacer un daño causado. Ahora bien, existen diversos tipos de responsabilidad en la que los servidores públicos pueden verse involucrados, los cuales a continuación exponremos.

²¹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A. UNAM, México, 1995. P. 2824-2825.

²² CABANELLA DE TORRES, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, S.R.L. Argentina, 1988, p. 283.

²³ ESCRICHE, Joaquín, citado por Álvarez Cárdenas, Alejandro, El Procedimiento Disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 25.

²⁴ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario Para Juristas, Mayo Ediciones, México, 1981, p. 1188.

²⁵ FERNANDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo, Mc. GrawHill, U.N.A.M. México, 1997, p. 165.

2.3. TIPOS DE RESPONSABILIDADES.

Los servidores públicos presentan una particular situación, ya que se encuentran sujetos a una regulación jurídica especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal manera que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, se hacen acreedores a sanciones, las cuales pueden ser de diferente naturaleza, de acuerdo con el régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación.

En este sentido, Gabino Fraga comenta que: "La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal, o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal".²⁶

Nótese que este autor no menciona la responsabilidad política, en virtud de que sólo hace referencia al servidor público en su calidad de empleado, sin contemplar a los llamados funcionarios.

Las obligaciones impuestas a los servidores públicos son numerosas y se encuentran tanto en el ámbito constitucional, como legal y reglamentario.

El artículo 128 Constitucional dispone que los funcionarios, sin excepción alguna, antes de la toma de posesión deberán presentar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

²⁶ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. Cuadragésima edición, México, 2000, p. 169.

Para todos los servidores públicos, sean funcionarios o empleados, la Constitución prevé ciertos valores que deberán salvaguardar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones. Estos valores tutelados son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 109 establece las disposiciones generales a las que deben sujetarse el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, para la expedición de las leyes sobre responsabilidades de servidores públicos y disposiciones relativas a sancionar a quienes con tal carácter incurran en responsabilidad. Este precepto constitucional sólo contempla la responsabilidad política, la penal y la administrativa. Por su parte, la responsabilidad civil la encontramos enunciada en el artículo 111 al establecer "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

De esta manera, cuando los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que la ley les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la responsabilidad en que incurrir es de naturaleza administrativa; cuando lesionan valores tutelados por las leyes penales, incurrir en responsabilidad penal; por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de la legislación de la materia; y cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política.

La responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se concibe respecto de los particulares, por los daños que aquellos ocasionen en el ejercicio de las funciones públicas, estableciendo únicamente responsabilidad solidaria del Estado; sin embargo, como veremos en el presente trabajo de investigación, no sólo los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

particulares pueden ser sujetos de afectación, ya que en muchas ocasiones resultan lesionados los intereses de la Federación con las conductas de los servidores públicos y existen ordenamientos legales que contemplan instrumentos jurídicos para exigir el resarcimiento de los daños y/o perjuicios causados, tal es el caso de los pliegos preventivos de responsabilidades que constituyen la materia del presente trabajo de investigación.

Por último, cabe mencionar que la participación de distintas autoridades en el conocimiento de una conducta irregular, se da en virtud de que con una misma conducta infractora el servidor público puede violar al mismo tiempo disposiciones legales de distinta naturaleza y no obstante, que en su momento hayan sido del conocimiento primero de la autoridad política o administrativa y se haya aplicado la sanción correspondiente, la autoridad penal, en su caso, tiene plenas facultades para imponer las sanciones que conforme a la legislación penal resulten procedentes, independientemente de las sanciones de carácter administrativo impuestas por autoridad competente, en virtud de que la Constitución Federal señala la autonomía de los procedimientos por los que se investigan las responsabilidades de los servidores públicos

2.3.1. RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

Este tipo de responsabilidad se encuentra prevista en la fracción I del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone: "se impondrá mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"De acuerdo con nuestro sistema jurídico, se utiliza la expresión "responsabilidad política" como aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común..."²⁷

La responsabilidad política se encuentra prevista en el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual sólo puede ser atribuida a determinados servidores públicos, por razón de sus funciones y debe ser sancionada mediante juicio político.

En principio consideramos pertinente establecer el concepto de juicio político. En este sentido, el autor Sergio Monserrat nos dice: "Juicio político es el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión en contra de algún funcionario público de los precisados en el artículo 110 Constitucional, por la comisión de conducta que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales."²⁸

Por su parte, Serra Rojas determina que "el juicio político tiene por objeto investigar los actos, hechos u omisiones productores de daños que, por culpa o negligencia o irregularidades, causen o puedan causar perjuicios pecuniarios, pero sobre todo que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o en su buen despacho".²⁹

²⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, P. 265.

²⁸ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrat, Op. Cit., p.105.

²⁹ SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit. p. 506.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por nuestra parte, entendemos que el juicio político es un procedimiento que se refiere a la determinación de la aptitud del servidor público para continuar o no desempeñando el cargo público, que por la jerarquía e importancia del mismo debe ser sometido a consideración de un órgano de jurisdicción especial.

Ahora bien, corresponde señalar a los sujetos que pueden incurrir en este tipo de responsabilidad y de acuerdo con el artículo 110 Constitucional, "Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los Miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales..."

De lo anterior y en relación con lo estipulado en el artículo 108 Constitucional, observamos que se exceptúa al Presidente de la República como sujeto de responsabilidad política, en tanto las conductas infractoras no se consideren como

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

traición a la patria y delitos graves del orden común y puedan tipificarse como conductas ilícitas graves, durante el tiempo que dure su encargo.

Ahora bien, considerando la jerarquía de los sujetos que pueden ser sometidos a juicio político percibimos que se trata de servidores públicos que poseen facultades de gobierno y de administración y que, por tanto, su actuación es trascendente respecto a los intereses públicos fundamentales de la nación.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos en su artículo 7 precisa las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y son las siguientes:

- I. El ataque a las instituciones democráticas
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- IV. El ataque a la libertad de sufragio.
- V. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Resulta pertinente precisar que el juicio político no procede por la mera expresión de las ideas, lo que se justifica plenamente, toda vez que se trata de una garantía

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

individual consagrada en el artículo 6º Constitucional conocida como "libertad de expresión".

Por otra parte, la autoridad competente para sustanciar el procedimiento relativo al juicio político y en su caso, aplicar las sanciones correspondientes es el Congreso de la Unión a través de las Cámaras de Diputados y Senadores que lo integran.

El procedimiento del juicio político se inicia con la presentación de la denuncia, la cual debe ser por escrito y puede ser formulada por cualquier ciudadano, además existen autoridades que de acuerdo con sus atribuciones pueden hacer la denuncia respectiva, tales como: el Ministerio Público de la Federación, los Órganos competentes de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Unidades de Quejas y Denuncias, las Contralorías Internas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el Presidente de la Cámara de Senadores, el Presidente de la Cámara de Diputados, el titular de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, entre otras.

A la Cámara de Diputados le corresponde actuar como órgano Instructor y de Acusación, esto es, a través de su Sección Instructora dentro del plazo de sesenta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia debe practicar las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculpado, y formular sus conclusiones determinando la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en cuyo caso propondrá la sanción correspondiente. Posteriormente, esta misma Cámara, erigida como órgano de Acusación, examinará y escuchará los alegatos que en forma oral exponga el denunciante y el acusado o su defensor, para resolver por mayoría de votos, lo que proceda. Si resuelve que no procede acusar al servidor público enjuiciado, éste continuará desempeñando su cargo; en caso de que la resolución sea de carácter acusatorio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se designará una comisión de tres diputados para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores deberá estudiar el expediente y dar intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora y formulará sus conclusiones, las cuales deben ser presentadas ante la Cámara de Senadores erigida como Jurado de Sentencia para que dé lectura a las conclusiones que le presenten y previos los alegatos de las partes, proceda mediante votación cuando menos de las dos terceras partes de los miembros a pronunciar la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que dio inició la instrucción.

Cabe señalar, que el procedimiento de juicio político sólo puede iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro del año posterior a la conclusión de sus funciones.

En materia de responsabilidad política, las sanciones que pueden ser impuestas a los servidores públicos que incurran en este tipo de responsabilidad se encuentra previstas en el artículo 110 Constitucional y 8º de la Ley Reglamentaria siendo éstas: la destitución de sus funciones y la inhabilitación hasta por 20 años, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público y éstas deberán aplicarse en un periodo no mayor a un año contado a partir de la fecha en que se inició el procedimiento de juicio político.

En este caso la destitución consiste en la separación definitiva del funcionario con investidura constitucional de su empleo, cargo o comisión. La inhabilitación por su parte es la incapacidad legal declarada por la autoridad para desempeñar temporalmente un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal. Podemos decir que el objetivo de estas sanciones es relevar al servidor público de su empleo, cargo o comisión, pero, además, impedir que por un tiempo determinado

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

-según el caso-, vuelva a desempeñar un nuevo cargo, lo que a su vez redundará en que la función pública se realice de acuerdo con los principios que la fundamentan, eliminando funcionarios corruptos y deshonestos.

Asimismo, es preciso mencionar que las declaraciones o resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Finalmente, podemos decir que la responsabilidad política tiene lugar cuando el servidor público en ejercicio de sus funciones incurre en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho y no todos los servidores públicos pueden incurrir en este tipo de responsabilidad sólo aquellos que poseen una alta jerarquía, cuyas decisiones repercuten en la vida nacional.

2.3.2. RESPONSABILIDAD PENAL.

La fracción II del artículo 109 Constitucional estipula "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal". Por tanto, si un servidor público comete un delito durante el tiempo de su encargo, incurre en responsabilidad penal, siendo aplicables disposiciones y procedimientos de naturaleza penal; es decir, este tipo de responsabilidad presupone una alteración del orden social determinada por la violación de la norma penal

Sin embargo, en materia penal existe la protección constitucional misma que se denomina "inmunidad" y se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política, cuando incurren en conductas delictivas en el tiempo de su encargo.

TIPOS CON
FALLA DE ORIGEN

Dicha protección constitucional –anteriormente considerada como fuero- es un privilegio procesal que en materia penal se otorga con el fin de proteger el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, más no a las personas que ostentan dichos cargos, la cual consiste en que no se puede proceder penalmente en contra de este tipo de servidores públicos si no se cuenta con la autorización previa de la Cámara de Diputados, lo que se conoce como Declaración de Procedencia. De tal suerte que, cuando un funcionario cometa un delito durante el tiempo de su encargo, para efectos de su responsabilidad penal, no se le puede poner en forma directa a disposición de la autoridad investigadora, sino que constituye requisito sine qua non el que previamente se haga la declaración de procedencia correspondiente.

El autor Tena Ramírez señala: "En tesis general, la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de igualdad ante la ley. No obstante, la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente le autorice la correspondiente Cámara de la Unión."³⁰

Podemos decir, que la inmunidad es la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata, con el fin de evitar la perturbación de las funciones de carácter público que desempeñan los individuos, ya que la figura de la inmunidad se estableció con el único propósito de proteger el ejercicio de la función pública.

³⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Trigésima tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 559.

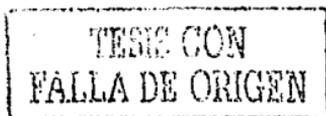
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así tenemos, que de conformidad con el artículo 111 Constitucional los servidores públicos que deben sujetarse a declaración de procedencia son: "Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea el Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Asimismo, los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, pero respecto de estos últimos, la declaración de procedencia se comunicará a las Legislaturas Locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda".

Sergio Monserrit señala "La Declaración de Procedencia es un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia de la acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra".³¹ Esto es, la declaración de procedencia consiste en declarar si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el juicio político, en su etapa ante la Cámara de Diputados, ya que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 25 dispone que se actuará en lo pertinente de acuerdo con lo previsto para el juicio político.

³¹ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit. p. 251.



Por lo tanto, la Sección Instructora realizará las diligencias conducentes para establecer la existencia del delito, la probable responsabilidad del inculpado, así como la subsistencia de la inmunidad constitucional; la cual dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante o Ministerio Público, en su caso; se concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después de retirar a las partes se procederá a la discusión y votación correspondiente.

De esta manera, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado, en caso de que la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento, sin que ello signifique obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su cargo. Si por el contrario, la Cámara declara que es procedente, el sujeto quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Para efectos de responsabilidad penal el artículo 212 del Código Penal Federal establece "es servidor público toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal o del Distrito Federal o que manejen recursos económicos federales. Los Gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de justicia locales".

Por lo anterior, podemos afirmar que todos los servidores públicos son penalmente responsables por las conductas ilícitas que cometan, aún los de alta jerarquía mediando previamente la declaración de procedencia respectiva, aunque en el caso del Presidente de la República, éste solamente puede ser acusado ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 Constitucional.

Así tenemos que, los servidores públicos incurren en responsabilidad penal, cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, su conducta conlleva a la comisión de delitos.

En este sentido, el artículo 7 del Código Penal Federal establece que el delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

A este respecto, el Título Décimo del Código Penal Federal establece las figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de "servidor público".

Así tenemos que, los delitos cometidos por los servidores públicos durante su desempeño como tal, son:

- 1.- Ejercicio indebido de servicio público, art. 214 CPF.
- 2.- Abuso de autoridad, art. 215 CPF.
- 3.- Desaparición forzada de personas, art- 215-A CPF.
- 4.- Coalición de servidores públicos, art. 216 CPF.
- 5.- Uso indebido de atribuciones y facultades, art. 217 CPF.
- 6.- Concusión, art. 218 CPF.
- 7.- Intimidación, art. 219 CPF.
- 8.- Ejercicio abusivo de funciones, art. 220 CPF.
- 9.- Tráfico de influencia, art. 221 CPF.
- 10.- Cohecho, art. 222 CPF.

11.- Peculado, art. 223 CPF.

12.- Enriquecimiento ilícito, art. 224 CPF.

Para estos delitos, se señalan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

Por su parte, el Título Décimo Primero del Código de la materia, establece una serie de conductas tipificadas como delitos que pueden ser cometidos por los servidores públicos a los que denomina "Delitos contra la Administración de Justicia".

En cuanto al Presidente de la República, se presenta una situación especial, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional dictará sentencia sobre su responsabilidad penal; de tal suerte que, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 por traición a la Patria y delitos graves del orden común. En este sentido, la legislación penal no define específicamente cuáles son los delitos graves del orden común, sin embargo, se considera necesario que la propia Constitución determine con precisión los casos en que pueda procederse contra el Presidente durante el tiempo de su encargo.

Finalmente, la aplicación de las sanciones será en términos de la legislación penal y será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción estipulados en la misma, los cuales no serán inferiores a tres años.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.3.3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La responsabilidad administrativa constituye el objeto fundamental del Derecho Disciplinario, ya que se produce como consecuencia jurídica de actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

“El Derecho Disciplinario consiste en el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos, las cuales están fundamentadas en la facultad de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, con arreglo a lo dispuesto por los artículos 89, fracciones I y II, y 90 constitucionales, que establecen un sistema de sanciones a efecto de que la actuación de los servicios públicos se ajuste a los valores tutelados, previstos en el título cuarto de la Constitución”.³²

De acuerdo con la fracción III del artículo 109 Constitucional, “se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”. De esta manera, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge cuando cometen conductas ya sea de acción o por omisión durante el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, afectando los principios que rigen la función pública

Al respecto, Olivera Toro precisa lo que debemos entender por los valores mencionados:

- “a) Legalidad, significa que la actuación del servidor público debe ajustarse a la ley.

³² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto Compendio de Derecho Administrativo, Primer curso. Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1997, p. 195

- b) Honradez, es la norma general que implica conformar la actuación a principios morales de cada individuo.
- d) Lealtad, es entrega a la institución protegiendo los intereses públicos.
- e) Imparcialidad se traduce en la actuación realizada sin preferencias de ninguna índole.
- f) Eficiencia, es utilizar los recursos para el fin que son proporcionados, sin desvío."³³

De esta manera, tenemos que se afecta la legalidad, cuando el servidor público no actúe con pleno apego a la ley, contraviniendo los preceptos jurídicos no actúe en el marco de las funciones y atribuciones estipuladas por la norma.

Se afecta la honradez, cuando los servidores públicos en el desempeño de sus funciones no se conduzcan con rectitud e integridad, sin pretender obtener un beneficio en provecho propio o de terceros.

Asimismo, el servidor público falla a su deber de lealtad, cuando no realiza su actividad con la sola idea de servir a la sociedad, traicionando la confianza pública.

Los servidores públicos incumplen con su deber de imparcialidad cuando no actúan con justicia y equidad en el desarrollo de su encargo, sino favoreciendo a alguien por consideraciones personales.

Por último, la afectación al deber de eficiencia tiene lugar cuando los servidores públicos no atienden con diligencia todos aquellos asuntos sometidos a su conocimiento en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, redundando en el retardo, la tramitación y solución de los mismos.

³³ OLIVERA. TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo. Séptima edición. Editorial Porrúa, México, 1997, p. 359

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, el artículo 113 Constitucional dispone que las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, deberán determinar las obligaciones a su cargo, con el fin de salvaguardar los principios antes aludidos, así como las sanciones a que se hacen merecedores cuando incurran en responsabilidad; los procedimientos a seguir para hacerlas aplicables y las autoridades encargadas de hacerlas efectivas.

En este sentido, la reciente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, es el ordenamiento que rige, en materia de responsabilidad administrativa, a los servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federal, con excepción de los servidores públicos de los órganos del gobierno del Distrito Federal, ya que a estos seguirán aplicándose las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De acuerdo con lo anterior, tenemos que, independientemente de la legislación aplicable, los servidores públicos que pueden incurrir en responsabilidad administrativa son:

".. los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral...

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales."

De lo anterior, observamos que son sujetos de responsabilidad administrativa los servidores públicos en general, que señala el artículo 108 Constitucional, con excepción del Presidente de la República, ya que éste durante el tiempo de su encargo, solamente puede ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común.

Cabe hacer la aclaración, que en cuanto al Poder Judicial de la Federación, los funcionarios, empleados y trabajadores no se rigen por la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, sino que sus obligaciones se encuentran estipuladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que ésta contempla los órganos de control, los procedimientos y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento.

Por su parte, tanto el artículo 8 de la reciente Ley Reglamentaria aplicable únicamente por lo que respecta al ámbito federal; como el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aplicable en el ámbito local del Distrito Federal, establecen el catálogo de obligaciones que debe observar todo servidor público en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia consagrados por nuestra Constitución; entre las que podemos destacar las siguientes:

a) Correspondientes al principio de LEGALIDAD encontramos:

- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia conforme a los ordenamientos legales, dentro de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cuales deben considerarse a las leyes, reglamentos administrativos y otras disposiciones de carácter obligatorio como las circulares, entre otras normas, ya sea federales o locales

- Sujetar su conducta a las normas que determinen el manejo de los recursos económicos públicos.
- Ejercer sus facultades dentro del marco legal de los ordenamientos legales.
- Abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.
- Utilizar la información reservada a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones públicas.

b) En cuanto al principio de HONRADEZ:

- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos en los que pueda resultar algún beneficio económico para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con lo 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.
- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales para el servidor público o para las personas con las

que tenga relación personal, familiar o de negocios, a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga.

- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí o para las personas que tenga una relación personal, familiar o de negocios, 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 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.

c) Respecto al principio de LEALTAD:

- Custodiar y cuidar la documentación e información a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión.
- Impedir o evitar el uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización de la documentación e información a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión.
- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.
- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

d) Por lo que se refiere al principio de IMPARCIALIDAD:

- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación con motivo de éstos.
- Abstenerse de realizar actos u omisiones que impliquen abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión.
- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.
- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones.

e) En cuanto al principio de EFICIENCIA:

- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y deberá abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia en el servicio.
- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos.

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

El incumplimiento a estas disposiciones dará lugar a la aplicación de las sanciones administrativas, las cuales señalaremos más adelante.

Por lo anterior, podemos decir que la responsabilidad administrativa es aquella en que incurren los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión cuando incumplen con las obligaciones que la ley les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, de tal suerte, que con su conducta se contravienen las disposiciones establecidas en el artículo 8 de la reciente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ó 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, según se trate de ámbito federal o local.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la dependencia del Ejecutivo Federal que tiene como funciones, entre otras, las de actuar como órgano de control, supervisión, vigilancia y colaboración de los órganos gubernamentales, en tanto que previene y sanciona la corrupción en el servicio público, a la vez que coadyuva con las autoridades, tanto administrativas como judiciales, en la investigación e integración de los elementos formales y materiales que pudieran enmarcar conductas irregulares o ilícitas de los servidores públicos.

Para llevar a cabo dichas funciones, la Secretaría cuenta con órganos administrativos que forman parte en las estructuras de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tanto centralizada como

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

paraestatal, que se denominan Órganos Internos de Control. Por tanto, la Secretaría cuenta con los titulares de dichos órganos internos de control, así como con los titulares de las áreas de quejas y denuncias, que se encargan precisamente de recibir las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; y, con los titulares de las áreas de auditoría y responsabilidades, las que llevan a cabo las investigaciones y en su caso la determinación de las responsabilidades a que hubiere lugar.

En términos generales, a estas unidades administrativas les corresponde el control administrativo, mediante la implementación de planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público; practicar auditorías; la determinación de la existencia de responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los servidores públicos adscritos a la dependencia o entidad a la que pertenece la Contraloría Interna, y en su caso, la instauración del procedimiento disciplinario estipulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la imposición de las sanciones administrativas o económicas que correspondan y que señala el propio ordenamiento legal.

En este sentido, la fracción III del artículo 109 Constitucional dispone: "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deberán observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

El artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que las sanciones por responsabilidad administrativa pueden ser:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;

- IV Destitución del puesto;
- V Sanción económica; y
- VI Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Sin embargo, el artículo 13 de la reciente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, ya no contempla la sanción de apercibimiento y respecto a la suspensión del empleo, cargo o comisión, determina que debe ser por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año.

Independientemente de lo anterior, de acuerdo con el criterio del autor Sergio Monserrit definiremos brevemente en que consiste cada una de las sanciones mencionadas.

El apercibimiento es la prevención que hace el órgano competente al servidor público para que se abstenga de realizar actos u omisiones que puedan constituir una conducta irregular.

La amonestación es una corrección disciplinaria que consiste en una advertencia al servidor público responsable por parte del órgano competente de que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función.

Como se advierte en líneas anteriores, el apercibimiento y la amonestación contemplan la modalidad de privada o pública; por lo que resulta pertinente hacer la distinción entre una y otra. Podemos decir que el apercibimiento o la amonestación son de carácter privado cuando la realiza la autoridad en forma verbal, por no considerar conveniente dejar constancia de su imposición. Y será pública, cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que debe quedar constancia por escrito, del apercibimiento o de la amonestación, integrada al expediente que corresponda.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La suspensión es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña.

La destitución consiste en dejar sin efectos el nombramiento del servidor público responsable a través del cual se establece la relación jurídico-laboral con el Estado.

La sanción económica es la determinación de una cantidad líquida, en su equivalente a salarios mínimos, que corresponde a los beneficios obtenidos con la conducta indebida o bien por los daños y perjuicios causados, que se traduce en una obligación de pago a cargo del servidor público sancionado responsable.

Por último, **la inhabilitación** consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno.³⁴

Por otra parte, el párrafo tercero del artículo 114 Constitucional dispone: "La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años".

En este sentido, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 78 estipula que las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones previstas en la ley se sujetarán a los siguientes términos de prescripción:

³⁴ cfr. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrat. Op. Cit. p. 164-169.

- I. Prescripción 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;

Señalando, que el plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en responsabilidad o a partir del momento que se hubiese cesado, si fue de carácter continuo. Además, dicho plazo se interrumpe al iniciarse el procedimiento administrativo de responsabilidades.

Por su parte, la reciente Ley Reglamentaria en su artículo 34 establece:

"Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior."

Como puede observarse, en la reciente Ley reglamentaria se ampliaron los plazos de prescripción establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determinándose como mínimo el de tres años y el máximo de cinco años.

Por otra parte, cabe señalar que el servidor público sancionado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o por los Órganos Internos de Control cuenta con dos medios de defensa a través de los cuales puede impugnar las resoluciones de estas autoridades, que son, a saber:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- a) El recurso de revocación; y
- b) El Juicio de nulidad.

Tanto la reciente Ley Reglamentaria como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determinan opcional para el servidor público interponer el recurso de revocación o el juicio de nulidad.

El recurso de revocación se encuentra regulado en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; con éste recurso el servidor público sujeto de responsabilidad se inconforma ante la propia autoridad que emitió la resolución sancionadora, el cual se presenta ante la propia autoridad dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. Este recurso se hace valer mediante un escrito en el que se expresen los agravios que le causan al servidor público la resolución combatida, acompañando las pruebas en que funde su inconformidad.

Otro medio de defensa con que cuenta el servidor público sancionado administrativamente es el juicio de nulidad, el cual no se encuentra propiamente establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero su existencia se deriva de lo dispuesto en el artículo 70 de la misma ley que señala: "Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo". Este recurso debe hacerse valer a través de demanda misma que se presentará dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

De igual manera, la reciente Ley Reglamentaria establece de manera opcional para el servidor público, la posibilidad de impugnar las resoluciones

administrativas emitidas conforme a lo dispuesto en la Ley, mediante la interposición del recurso de revocación o bien directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Cabe señalar, que la resolución dictada en el recurso de revocación podrá ser impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del juicio de nulidad, puesto que la interposición del primero no excluye al segundo.

2.3.4. RESPONSABILIDAD CIVIL.

La responsabilidad civil según el maestro Rafael de Pina: "Es la obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas, o por actos de las personas por las que deba responder".³⁵

De acuerdo con la anterior definición, consideramos pertinente establecer que se entiende por daño, la pérdida o menoscabo que sufre el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación; y, el perjuicio es la privación de cualquier ganancia lícita que pudo haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Si bien, el artículo 109 Constitucional no hace referencia a la responsabilidad civil de los servidores públicos, este tipo de responsabilidad la encontramos expresada en el artículo 111 que dispone: "En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

A este respecto, el artículo 1927 del Código Civil Federal dispone: "El Estado tiene obligación de responder por los daños y perjuicios causados por sus servidores

³⁵ DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. Vigésima Sexta edición, México, 1998, p. 442

públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones que les están encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios, causados por sus servidores públicos".

Cabe destacar, que los preceptos aludidos efectivamente contemplan la responsabilidad civil, pero del Estado frente a los particulares, cuando sus servidores públicos en el desempeño de sus funciones, ocasionen un daño o perjuicio a terceros, es decir, sólo conciben la responsabilidad de carácter civil de los servidores públicos frente a los particulares, sin embargo, la responsabilidad civil no se constriñe a sus actos como particular, sino a aquellos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño a la Hacienda Pública o a los particulares, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción que proceda conforme a la ley, de tal suerte que el Estado tiene el derecho de exigir que los servidores públicos respondan por los daños y perjuicios en los bienes estatales, además de exigirles que respondan por los daños y perjuicios que ocasionen al patrimonio de los particulares, cuando éstos tengan derecho de demandar en contra del Estado por actos de sus servidores.

En este sentido, podemos decir que en la doctrina se encuentran dos corrientes, ya que algunos autores consideran la existencia de responsabilidad civil a cargo de los servidores públicos cuando la afectación repercute en perjuicio de la patrimonio del Estado, otros por su parte, no la conciben más que frente a los particulares

Como precursor de esta última corriente, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez sostiene que "... la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera

respecto de los particulares, por los daños que aquellos ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, ya que de lo contrario estaríamos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca".³⁶

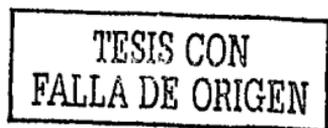
No obstante, este mismo autor señala que dentro del título IV de la Constitución, en particular en el artículo 109 que establece los diferentes tipos de responsabilidad de los servidores públicos, no se define a la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de Motivos de las reformas a este título constitucional, al hacer mención a los cuatro tipos que integran el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el legislador hace referencia a ella.

Por otra parte, como exponentes de la corriente que concibe la existencia de este tipo de responsabilidad a cargo de los servidores públicos cuando se lesiona el patrimonio del Estado cabe mencionar a Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas y Sergio Monserrit Ortiz Soltero, que definen a la responsabilidad civil de la siguiente manera:

Gabino Fraga señala: "La responsabilidad tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo produce un menoscabo en el patrimonio del Estado y es independiente de la imposición de las sanciones que establece la Ley de Responsabilidades de los Empleados y Funcionarios de la Federación".³⁷

³⁶ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. Cit. p. 188.

³⁷ FRAGA, Gabino, Op. Cit. p. 141.



Por su parte, Serra Rojas indica: " La responsabilidad civil de los servidores del Estado, se origina siempre que la falta de éstos ha causado perjuicio a la administración o a los particulares".³⁸

Asimismo, este autor afirma que todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe repararse civilmente, correspondiendo a la legislación administrativa fijar la naturaleza de esa acción y los procedimientos para hacerlos efectivos.

Sergio Monserrit apunta: "La responsabilidad civil, aplicada al servicio público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos".³⁹

Por tanto, podemos decir que la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce cuando por actos u omisiones realizados en el desempeño sus funciones, causen daños a los particulares o bien, cuando el afectado sea el Estado.

Luego entonces, la responsabilidad civil tiene, de acuerdo con nuestra legislación, como principal dominio en que se aplica, el de las faltas cometidas por empleados con manejo de fondos, tal es el caso, de los pliegos preventivos de responsabilidades, materia del presente estudio, contemplados en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

De los anteriores conceptos, observamos que la responsabilidad civil se integra por los siguientes elementos:

³⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 510

³⁹ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., p. 268.

- a) Los sujetos, que invariablemente deben tener la calidad de servidor público y que el daño lo hayan causado precisamente en ejercicio de las funciones que le tiene encomendadas.

- b) La acción u omisión, en este caso resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contravención de lo que establece la ley u omisa de lo que ordena, sin considerar que haya sido dolosa o culposa.

- c) El daño, es el elemento objetivo y esencial de la responsabilidad, ya que si no existe éste, no puede generarse la obligación de resarcimiento.

- d) El nexo causal, este elemento implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si el daño es generado por otra causa la responsabilidad no se produce.

Los sujetos de responsabilidad civil son todos los servidores públicos que manejan recursos y fondos federales, ya sea que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los órganos de gobierno federales o en los Estados o Municipios, ya que la comisión de ciertas conductas indebidas que repercutan en el patrimonio del Estado originan la responsabilidad del servidor público frente al propio Estado.

De acuerdo con el tema de tesis, señalaremos como autoridades competentes para exigir este tipo de responsabilidad: la Tesorería de la Federación en términos de su propia ley, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Auditoría Superior de la Federación de acuerdo con su ley reglamentaria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo anterior, podemos decir que la regulación de este tipo de responsabilidad se encuentra dispersa en diferentes ordenamientos que son: Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y la reciente Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Estos cuerpos legales contienen disposiciones relativas que prevén y sancionan conductas infractoras que dan lugar a la responsabilidad de carácter civil. Por lo que en el capítulo siguiente, entraremos al estudio de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación por constituir ésta, el fundamento del presente tema de investigación, es decir, del fincamiento de los pliegos preventivos de responsabilidades.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

CAPITULO 3.**LEY DEL SERVICIO DE TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN Y SU
REGLAMENTO.**

En este capítulo abordaremos la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, considerando en principio que estos ordenamientos son de carácter federal, esto es, que sus disposiciones son aplicables en toda la República, en los cuales se contemplan las facultades de la Tesorería de la Federación en relación con la materia del presente trabajo, y que derivado de las atribuciones que ejerce esta dependencia en materia de vigilancia de fondos y valores, se establece el fincamiento de pliegos preventivos de responsabilidades los cuales constituyen la materia del presente trabajo.

En principio, cabe recordar que en el capítulo primero de esta investigación señalamos que la Ley en mención fue expedida el 31 de diciembre de 1985, la cual desde entonces ha sufrido dos reformas que son la del 17 de noviembre de 1995 y del 29 de mayo de 1998, y el Reglamento de la misma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación hasta el 15 de marzo de 1999.

La Ley del Servicio de Tesorería de la Federación en su artículo 1º. dispone: "Esta ley regula los servicios de tesorería de la Federación, conforme a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación y a las demás disposiciones aplicables".

En este sentido, es necesario precisar que la actividad del Estado en el ámbito financiero, se rige básicamente en dos ordenamientos jurídicos que son: La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales tienen su fundamento legal en los artículos 73 fracción VII y 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dichos ordenamientos son de carácter

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

temporal, en virtud de que su vigencia se encuentra establecida en función al año fiscal, es decir, del 1º. de enero al 31 de diciembre.

Como es sabido, el Estado requiere recursos económicos para poder realizar el ejercicio de sus funciones, esto es, las tareas de carácter nacional tales como; salud, educación, seguridad, obras públicas, relaciones comerciales con el exterior, vigilancia, conservación del patrimonio cultural, etc., ingresos que obtiene a través de los distintos conceptos establecidos en la Ley de Ingresos, en cuyos grandes grupos se señalan los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos y otros ingresos. Asimismo, esta ley dispone en su artículo 12 que los ingresos que se recauden por los diversos conceptos deben concentrarse en la Tesorería de la Federación, en la forma y términos que las disposiciones legales determinen.

Ahora bien, el Estado realiza una estimación del gasto en cuanto a los recursos que va tener que emplear para poder desempeñar dichas funciones, a lo cual se le denomina presupuesto de egresos.

En el punto siguiente, haremos una breve exposición respecto a los servicios que brinda la Tesorería de la Federación conforme a lo dispuesto en la ley de la materia y su reglamento, con el fin de tener un panorama general que nos permita comprender las funciones que la misma realiza.

3.1. GENERALIDADES.

La Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su respectivo Reglamento hacen referencia a los servicios de Tesorería, por tanto, se considera necesario hacer un breve esbozo para delimitar en que consiste cada uno de ellos.

Así tenemos que uno de los servicios que presta esta dependencia es el de Recaudación; el cual consiste en la recepción, custodia y concentración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, dentro y fuera del territorio nacional.

La recaudación se inicia con la recepción de fondos, de certificados especiales, valores y, en su caso, de bienes y servicios recibidos como dación en pago, por los conceptos precisados con anterioridad derivados de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y por otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena.

Ahora bien, la custodia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal provenientes de la recaudación de acuerdo con el artículo 23 del Reglamento de la ley citada comprende su guarda, protección, traslado, conducción y control hasta su entrega.

La concentración de fondos recaudados dentro y fuera del territorio nacional provenientes de la Ley de Ingresos se refiere a que dichos recursos por regla general deben concentrarse en la Tesorería de la Federación el mismo día en que se efectúe la recaudación, con excepciones de acuerdo a los convenios celebrados con las autoridades que funjan como auxiliares de Tesorería.

A este respecto, cabe señalar, que cuando la concentración no se realiza dentro de los términos estipulados, se considera afectación a los intereses del Erario Federal, toda vez que se determina la existencia de un daño y/o perjuicio a causa de la extemporaneidad y en consecuencia la Tesorería procede a establecer el monto del daño o perjuicio y a promover la imposición de la sanción correspondiente y en su caso la formulación del pliego preventivo de responsabilidades, materia del presente trabajo al cual nos referiremos con posterioridad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Otro de los servicios de Tesorería es el relativo a los pagos a cargo del Gobierno Federal que resulten de las obligaciones contraídas por las dependencias, la Ministración fondos presupuestarios a los poderes Legislativo y Judicial, así como hacer los pagos con cargo al Gobierno Federal que no impacten el Presupuesto de Egresos de la Federación, este último referente a las devoluciones de percepciones indebidas u otras que procedan conforme a las disposiciones fiscales.

Existen funciones complementarias de la recaudación y los pagos, como son: las relativas a las garantías del interés fiscal y el cumplimiento de obligaciones no fiscales, en las que la Tesorería de la Federación es la encargada de calificar, aceptar, registrar, conservar en guarda y custodia, sustituir, cancelar, devolver o hacer efectivas según proceda las garantías que se otorguen a favor del Gobierno Federal.

Otra función complementaria que realiza la Tesorería de la Federación es la correspondiente a la administración del Fondo de Garantía para Reintegros al Erario Federal, dicho fondo constituye un patrimonio de afectación que tiene por objeto caucionar el manejo de los servidores públicos del Gobierno Federal que desempeñen las funciones de recaudación, manejo, custodia o administración de fondos, valores y bienes de la propiedad o al cuidado del mismo, así como reintegrar al Erario Federal el importe de los daños o perjuicios que sufra con motivo de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos caucionados por el fondo.

Asimismo, corresponde a la Tesorería, efectuar la compensación de créditos recíprocos entre la Federación y los contribuyentes, la cual se lleva a cabo en términos del Código Fiscal de la Federación; también entre la Federación y los Estados; esto es, compensar adeudos que resulten de cantidades no

concentradas por las entidades federativas con cantidades que les corresponda de los fondos de participación establecidos en los Convenios de Coordinación Fiscal.

La Tesorería de la Federación también tiene a su cargo la custodia de valores representativos de inversiones del Gobierno Federal y comprende la guarda, la conservación y registro clasificado de los valores que representen inversiones financieras del Gobierno Federal.

Consideramos importante señalar, que los servicios de Tesorería de la Federación a que alude la ley son prestados directamente por la propia dependencia y las unidades administrativas que la integran; o bien, por conducto de sus auxiliares cuando por mandato de las leyes u otras disposiciones o por autorización expresa de la propia Tesorería así lo determine, conservando en todo caso la Tesorería la facultad de ejercer directamente las funciones que desempeñen los auxiliares.

Así tenemos que, conforme al artículo 5º de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación son auxiliares de la Tesorería:

- I. Las oficinas recaudadoras de la Secretaría, excepto las que dependan directamente de la propia Tesorería;
- II. Las unidades administrativas de las dependencias de la administración pública federal centralizada;
- III. El Banco de México, las instituciones de crédito autorizadas y las entidades de la administración pública paraestatal.
- IV. Las Tesorerías de los Poderes Legislativo y Judicial.
- V. Las dependencias del Departamento del Distrito Federal y de los gobiernos de los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como de los Municipios de éstos últimos, y
- VI. Los particulares legalmente autorizados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por su parte, las atribuciones de vigilancia de fondos y valores que confiere esta Ley en su Título Octavo, a la Tesorería, son ejercidas a través de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, así como por las Delegaciones Regionales, las cuales consisten en vigilar y comprobar el funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, así como el cumplimiento de las obligaciones que al respecto corresponden a los servidores públicos y auxiliares de dicha Tesorería, a efecto de que se ajusten a las disposiciones legales relativas, de donde se desprende la práctica de los actos de vigilancia por virtud de los cuales se detecta la existencia de irregularidades que en ocasiones lesionan al Erario Federal dando como resultado el fincamiento de responsabilidades preventivas, mismas que estudiaremos más adelante en particular

3.2. FACULTADES DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN.

La función pública como actividad del Estado, se encuentra regulada por el conjunto de disposiciones legales en las cuales se establecen las atribuciones de los distintos órganos que conforman el poder público para la realización de las funciones que tienen encomendadas. De tal manera que, las funciones del Estado se encuentran íntimamente relacionadas con el concepto de atribuciones del mismo, incluso en la práctica se usan indistintamente ambos términos, sin embargo, dichos conceptos se refieren a nociones diferentes, por tanto consideramos necesario precisar su significación exacta.

Así tenemos que, el maestro Rafael de Pina Vara define a las funciones del Estado como "Actividades desarrolladas por los órganos del Estado encaminadas a la realización de sus objetivos fundamentales".⁴⁰

Igualmente, señala que "atribución" es: "Cada una de las facultades que corresponden a una persona por razón de su cargo".⁴¹

Respecto a "facultad" el mismo autor dice: "Derecho subjetivo.- Atribución fundada en una norma del Derecho Positivo vigente, posibilidad jurídica que un sujeto tiene de hacer o no hacer algo, atribución jurídica conferida a un particular".⁴²

Por lo anterior, podemos afirmar que el concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es decir, lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de ejercicio de las atribuciones, esto es, las actividades desarrolladas por los órganos del Estado encaminadas a la realización de sus objetivos fundamentales para la consecución del bien común.

En este orden de ideas, la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación en su artículo 93 dispone:

"La Tesorería vigilara y comprobará el funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, y el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumben a los auxiliares de dicha Tesorería y a los servidores públicos, a efecto de que se ajusten a las disposiciones legales relativas".

⁴⁰ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A. México, 1998, p. 287.

⁴¹ *Ibidem*, p. 114.

⁴² *Ibidem*, p. 285.

Por su parte, el artículo 94 de la propia ley señala que para el cumplimiento de las atribuciones antes mencionadas la Tesorería tiene las facultades siguientes:

- I. Efectuar visitas, inspecciones y auditorías que tengan por objeto la revisión de operaciones de ingreso y egreso, examinando los aspectos contables y legales correspondientes;
- II. Examinar si los remanentes presupuestarios, ingresos propios, disponibilidades financieras, contratación de servicios bancarios, cuentas bancarias y sus rendimientos, se ajustan lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones que para el efecto expida la Secretaría y la Tesorería en el ámbito de su competencia;
- III. Comprobar las existencias de los fondos y valores que obren en poder de las oficinas de la Federación;
- IV. Participar con carácter obligatorio en los actos relacionados con la instalación, entrega y clausura de oficinas de la Federación que administren fondos y valores, en la destrucción de valores que deban consumir las autoridades administrativas de la Federación y en las demás que fije la Secretaría;
- V. Informar a las autoridades competentes acerca de las anomalías o deficiencias que se observen y recomendar las medidas preventivas y correctivas necesarias;
- VI. Formular pliegos de observaciones y responsabilidades.

Los pliegos de observaciones tendrán por objeto consignar y subsanar las irregularidades encontradas al realizar algún acto de vigilancia, que no implique daños y perjuicios al Erario Federal

Los pliegos preventivos de responsabilidades tendrán por objeto consignar las violaciones a las disposiciones aplicables en que pudieren incurrir los servidores públicos y los auxiliares que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores, en donde dichas irregularidades se traduzcan en daños y perjuicios al Erario Federal;

- VII. Proceder al embargo precautorio de bienes de los responsables de irregularidades, para asegurar los intereses del Erario Federal;
- VIII. Suspender o separar provisionalmente de sus funciones cuando proceda con arreglo a la Ley, a los servidores públicos y los auxiliares que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores, cuidando que sean sustituidos y hagan entrega formal;
- IX. Imponer sanciones administrativas a los servidores públicos y a los particulares que resulten infractores en los términos de esta Ley;
- X. Coadyuvar con las Dependencias del Ejecutivo Federal, cuando soliciten el auxilio de la Tesorería en materia de vigilancia de fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, y
- XI. Las demás que de manera expresa determinen ésta u otras leyes.

Asimismo, el artículo 190 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación señala que corresponde a la Tesorería de la Federación, a través de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dirección General, así como por las Delegaciones Regionales, la vigilancia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, de acuerdo con la Ley, el propio Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Entendiéndose por Dirección General, la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, de la cual en el punto siguiente señalaremos la competencia de esta unidad administrativa, por ser ésta la autoridad encargada del cumplimiento de las atribuciones que en materia de vigilancia de fondos y valores corresponden a la Tesorería de la Federación.

3.3. DIRECCIÓN GENERAL DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES.

Hemos dicho que las atribuciones de vigilancia de fondos y valores que corresponden a la Tesorería de la Federación previstas en el Título Octavo de la Ley citada, son ejercidas a través de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores adscrita a la dependencia conforme a su estructura orgánica

Por lo que toca ahora, delimitar la competencia de dicha Dirección General, no sin antes recordar que la competencia es concebida como potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto, idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos de autoridad.⁴³ Es decir, la competencia es el ámbito, esfera o campo, dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones

Así tenemos que conforme al artículo 90 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, compete a la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores:

⁴³ DE PINA VAKA. Rafael, Op. Cit. p. 172.

I. Proponer, para su aprobación superior, los programas en materia de inspección, vigilancia y comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación, parte de los servidores públicos; así como dirigir, ordenar, supervisar y coordinar la operación y ejecución de los programas aprobados.

II. Establecer en función de los programas aprobados, los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo en las materias de su competencia.

III. Ordenar y practicar inspecciones, auditorías, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimiento de existencias, análisis de los sistemas de control establecidos y otras formas de comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores propiedad o al cuidado de la Federación por parte de los servidores públicos y auxiliares, así como de las funciones que realizan las unidades propias de la Tesorería de la Federación y de los procedimientos administrativos que deban cumplir sin detrimento de las facultades que correspondan a otras dependencias y emitir recomendaciones.

IV. Embargar precautoriamente los bienes de los servidores públicos, responsables de irregularidades en la recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación para asegurar los intereses del Erario Federal y suspender provisionalmente en las funciones de recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores a dichos responsables, informando de ello inmediatamente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y ordenar la sustitución que, en su caso corresponda.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V. Coordinar la práctica de la inspección, vigilancia y comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación.

VI. Supervisar la impresión, envío, custodia y destrucción de valores, dando aviso de sus resultados a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; así como supervisar las actividades de los representantes de la Secretaría designados para ejercer los derechos patrimoniales de las inversiones financieras del Gobierno Federal.

VII. Formular los pliegos preventivos de responsabilidades y los de observaciones y ejercer las facultades que correspondan al personal de vigilancia conforme a la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

VIII. Informar los resultados de sus actuaciones a los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades sujetas a fiscalización, según corresponda, en caso de descubrir hechos que impliquen el incumplimiento de las obligaciones legales de los servidores públicos, para que ejerzan sus facultades.

IX. Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de los hechos de que tenga conocimiento que puedan constituir delitos en el desempeño de las funciones de los servidores públicos, para que ejerza sus facultades

X. Vigilar las actividades asociadas con el procedimiento, seguimiento y control de la recaudación de contribuciones federales de conformidad con la autorización otorgada a las instituciones de crédito; así como supervisar que en caso de que existan irregularidades en las concentraciones de fondos, dichas instituciones enteren los montos correspondientes a los importes desfasados a las sanciones aplicables.

XI. Dirigir y coordinar los programas de trabajo y las actividades que desempeñen las Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación y supervisar su correcto funcionamiento.

XII. Imponer sanciones administrativas a los servidores públicos y a los particulares que resulten infractores en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, su reglamento y demás disposiciones legales aplicables.

XIII. Resolver los asuntos que las disposiciones legales que rigen las actividades de vigilancia de fondos y valores atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades de otras unidades administrativas de la Secretaría o de las indelegables del Secretario.

XIV. Emitir recomendaciones con el propósito de mejorar los sistemas y procedimiento utilizados por las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

Por otra parte, la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores se encuentra conformada por cuatro direcciones de área, que son: la Dirección de Fiscalización a Dependencias y Entidades; la Dirección de Inspección a la Operación Fiscal; la Dirección de Fiscalización de la Operación Recaudatoria y la Dirección de Inspección y Supervisión de Procesos, en las cuales se encuentran distribuidas las funciones en razón de su competencia específica.

De esta manera a la Dirección de Fiscalización a dependencias y entidades, le corresponde vigilar lo relativo a Ingresos federales, la correcta aplicación de convenios de colaboración establecidos con Entidades Federativas y Municipios, vigilar las actividades con el procedimiento, seguimiento, control y concentración

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de ingresos sin fin específico y remanentes presupuestales de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatales; vigilar las actividades relativas a la concentración de rendimientos generados en cuentas productivas por el manejo de recursos fiscales de las citadas dependencias; así como supervisar el procedimiento de registro y control y en su caso, la recuperación de garantías a favor del Gobierno Federal derivadas del ejercicio presupuestal.

Por otra parte, la Dirección de Inspección a la Operación Fiscal se encarga de vigilar las actividades asociadas con el procedimiento, seguimiento, control y recuperación de la cartera de créditos fiscales, lo relativo a la autorización de devolución de impuestos, así como de la operación aduanera. Asimismo debe llevar a cabo la supervisión de la impresión, envío, custodia y destrucción de valores, formas valoradas y otros bienes propiedad o al cuidado de la Federación, intervenir en los actos de entrega recepción de oficinas que manejen fondos y valores; así como comparecer en los actos de entrega física de bienes o mercancías decomisadas o abandonadas a favor del Gobierno Federal, a las que a las autoridades competentes les hayan dado un destino final con el objeto de comprobar que dicha entrega física se efectúe.

Las funciones de la Dirección de Fiscalización de la Operación Fiscal son las de vigilar y comprobar el cumplimiento del procedimiento para el control, seguimiento y cobro de las sanciones económicas, multas y pliegos de responsabilidades emitidos por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas de las dependencias y entidades de la administración pública federal; así como vigilar las actividades asociadas con el procedimiento, seguimiento y control de la recaudación de contribuciones federales, de conformidad con la autorización otorgada a las instituciones de crédito, así como supervisar que en caso de que existan irregularidades en las concentraciones de fondos, dichas instituciones enteren los montos correspondientes a los importes

desfasados y a las sanciones aplicables; vigilar y controlar los procedimientos relacionados con los pagos y depósitos a través de la cuenta aduanera, comprobando el cumplimiento de las obligaciones de las instituciones de crédito y demás instituciones autorizadas a que se refiere la Ley Aduanera, así como aplicar multas por infracciones a la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y demás disposiciones aplicables, notificarlas y requerir su solventación.

Por último, la Dirección de Inspección y Supervisión de Procesos difiere de las otras Direcciones, en virtud de que sus funciones son ejercidas hacia el interior de la propia Tesorería, toda vez que corresponde a dicha Dirección revisar, vigilar y comprobar los procesos operativos de registro y control de la Tesorería de la Federación; análisis de los procesos operativos y de los sistemas informáticos de la Tesorería con el fin de disminuir los riesgos operativos y elevar la eficacia y eficiencia operacional de la dependencia.

Como podrá observarse, anteriormente se hizo mención de que las atribuciones de vigilancia de fondos y valores también eran ejercidas por las Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación ya que ésta dependencia tiene establecidas Delegaciones Regionales en zonas estratégicas del territorio nacional, las cuales poseen atribuciones equiparables con las funciones de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, ya que su competencia comprende las funciones de las cuatro direcciones de área que la conforman y éstas deben actuar en coordinación con la misma; por lo que de igual manera consideramos importante señalar el ámbito de su competencia.

3.4. DELEGACIONES REGIONALES.

Como señalamos anteriormente, la Tesorería de la Federación tiene establecidas en el territorio nacional ocho Delegaciones Regionales, las cuales en el ámbito de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

su jurisdicción les corresponde el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento en materia de vigilancia de fondos y valores, por tanto, también se encuentran facultadas para formular los pliegos preventivos de responsabilidades que procedan derivados de los actos de vigilancia que practiquen.

Así tenemos que las Delegaciones Regionales son:

Delegación Regional Centro con sede en Celaya, Gto., cuya jurisdicción comprende los estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

Delegación Regional Golfo, Centro y Sureste con sede en la Ciudad de Puebla, Pue. que abarca los estados de Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Oaxaca y Chiapas.

Delegación Regional Norte Centro con sede en Torreón, Coah. y le corresponde cubrir los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

Delegación Regional Noreste con sede en Monterrey, N.L., comprende los estados de Nuevo León y Tamaulipas.

Delegación Regional Noroeste con sede en Ciudad Obregón, Son. y abarca los estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Delegación Regional Occidente con sede en Guadajara, Jal., con jurisdicción en los estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

Delegación Regional Pacífico Centro con sede en Cuernava, Mor. y comprende los estados de Guerrero y Morelos.

Delegación Regional Peninsular con sede en Campeche, Camp
Correspondiéndole los estados de Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Cabe advertir, que la circunscripción territorial de competencia de las Delegaciones Regionales no se encuentra legalmente establecida en algún ordenamiento de ese orden, situación que en determinado momento sería cuestionable la competencia de dichas Delegaciones Regionales en este sentido, por lo que consideramos debe incluirse en un precepto legal la circunscripción antes señalada.

Ahora bien, cada Delegación Regional de la Tesorería de la Federación, está a cargo de un Delegado Regional, del que dependen los inspectores adscritos a la misma, los Subdelegados y demás personal que las necesidades del servicio requiera.

Además de las facultades que en materia de vigilancia de fondos y valores la ley confiere a las Delegaciones Regionales, las cuales señalamos en el punto correspondiente a las facultades de la Tesorería de la Federación, de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde a éstas:

- I. Aplicar los programas aprobados en materia de vigilancia del patrimonio de la Federación y de los fondos y valores de su propiedad o a su cuidado, así como los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo establecidos
- II. Ordenar y practicar por conducto del personal de inspección de la Tesorería de la Federación que tenga adscrito las inspecciones, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimiento de existencias, análisis de los sistemas de control establecidos y otras formas de comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores propiedad o

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

al cuidado de la Federación, por parte de los servidores públicos y auxiliares de la Tesorería de la Federación, sin detrimento de las facultades que correspondan a otras dependencias.

III. Formular los pliegos preventivos de responsabilidades y los de observaciones, así como ejercer las facultades que corresponda al personal de vigilancia, conforme a la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

IV. Dictar mandamiento de ejecución por escrito, debidamente motivado y fundado, designando ejecutor y embargar precautoriamente, bienes de los servidores públicos responsables de irregularidades en la recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación, para asegurar los intereses del Erario Federal, cuando los pliegos preventivos de responsabilidades no se solventen en el acto.

V. Ampliar o reducir los embargos precautorios cuando proceda, y suspender preventivamente en las funciones de recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos o valores de la propiedad o al cuidado de la Federación a dichos responsables, informando de ello inmediatamente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y ordenar la sustitución que en su caso corresponda.

VI. Supervisar la impresión, envío, custodia y destrucción de valores, dando aviso inmediato de sus resultados a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

VII. Ordenar y supervisar al personal de inspección que le sea adscrito, el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley del Servicio de Tesorería de la

Federación y otras disposiciones legales, a fin de dar cumplimiento a los programas aprobados.

VIII. Coordinarse con las demás unidades administrativas regionales de la Secretaría, de la propia Tesorería, y de otras dependencias, así como con las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, para el mejor ejercicio de sus facultades.

IX. Emitir recomendaciones con el propósito de mejorar los sistemas y procedimientos utilizados por las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

Como podemos observar, la competencia de las Delegaciones Regionales se encuentra determinada en forma equiparable con las funciones de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, ya que su competencia comprende las funciones de las cuatro direcciones de área que la conforman y éstas deben actuar en coordinación con la misma; por lo que dichas Delegaciones también tienen atribuciones para llevar a cabo actos de vigilancia en términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su reglamento; y en consecuencia también son autoridades competentes para la formulación de los pliegos preventivos de responsabilidades materia de nuestro estudio.

3.5. ACTOS DE VIGILANCIA.

Antes de entrar al estudio de los actos de vigilancia consideramos necesario señalar que en nuestro país existen diversos ordenamientos legales que contemplan procedimientos a través de los cuales se pretende establecer un control sobre la actividad que realizan los servidores públicos en el desempeño de su función pública, esto con el fin de lograr una honesta utilización de los recursos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

públicos y el buen funcionamiento de los servicios cuya prestación ha sido asumida por el Estado.

En este sentido, la Tesorería de la Federación realiza una serie de procedimientos a través de los cuales ejerce una especie de control de las actividades de los sujetos relacionados con la recaudación, que intervienen en el manejo, administración y custodia de fondos o valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal con el objetivo de verificar que su desempeño se ajuste a las disposiciones legales respectivas, evitando se afecten los intereses del Erario Federal.

Para llevar a dicha función la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación ha dotado a esta dependencia de amplias facultades revisoras a las que denomina "actos de vigilancia".

Sin embargo, antes de precisar dichos actos, consideramos necesario señalar el significado de la palabra "vigilancia".

Gramaticalmente el término "vigilancia" significa: "cuidado y atención exacta en las cosas de que cada uno está encargado".⁴⁴

De acuerdo con el concepto jurídico de "vigilancia" consideramos que esta denominación es limitativa para describir las atribuciones conferidas por la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación a esta dependencia.

Por lo anterior, citaremos el significado del término "fiscalización", por considerarlo un vocablo más amplio para denominar las funciones que lleva a cabo la Tesorería

⁴⁴ GRAN DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Biblioteca Básica Visual, Colombia 1995. P. 634

de la Federación a través de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores y Delegaciones Regionales

Gramaticalmente la palabra fiscalización es definida como: "Averiguar, criticar y traer a juicio las acciones u obras de otro"⁴⁵; por lo que la fiscalización es entendida como inspección, comprobación y vigilancia.

Según lo señala la II Reunión Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental "Es la acción de vigilar y evaluar la gestión gubernamental considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley"⁴⁶

Considerando las anteriores definiciones, podemos decir que la fiscalización se traduce en el conjunto de actos realizados por la autoridad con el objeto de comprobar y prevenir irregularidades en el manejo de fondos públicos y de establecer el grado en que las dependencias de la Administración Pública Federal y los servidores públicos han cumplido con los deberes y atribuciones que les han sido asignados.

Por lo anterior, consideramos que el vocablo fiscalización tiene una acepción más amplia, en la cual se encuentra comprendida la vigilancia, por lo que consideramos que los actos que realiza la Tesorería de la Federación en materia de vigilancia de fondos y valores son propiamente actos de fiscalización.

Cabe mencionar que el vocablo fiscalización en el uso común se le asigra un significado equivalente al de control.

⁴⁵ J. ALEMANY, Nuevo Diccionario Sopena. Editorial Sopena. México, 1990, p. 146.

⁴⁶ ASOFIS II Reunión Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental 16 Nov. 1984, México, pág. 5

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con base en lo señalado, los actos de fiscalización son una forma específica de control que se impone no sólo por falta de confianza, sino por la necesidad de utilizar los bienes propios y bajo custodia con prudencia cuidando que su destino no se modifique y que su administración sea la correcta. Los actos de fiscalización llevan a mejorar las operaciones y actividades de la Administración Pública Federal con base en el desarrollo de hallazgos, la formulación de conclusiones y presentación de recomendaciones previniendo así posibles irregularidades y desviaciones, a fin de aplicar sanciones a los servidores públicos que incumplan con sus obligaciones y de esta manera resarcir a la administración pública de los daños causados al Erario Federal.

Como señalamos anteriormente, los actos de fiscalización realizados por la Tesorería de la Federación a través de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores y Delegaciones Regionales son denominados en la Ley de la materia como "actos de vigilancia".

El segundo párrafo del artículo 187 del Reglamento de la ley de la materia, establece que para efectos de lo establecido en el título décimo Sexto del citado ordenamiento, cuando se haga referencia a los actos de vigilancia se considerará como tales los señalados en el artículo 94 de la Ley. Sin embargo, se considera que las fracciones contenidas en dicho precepto legal no todas pueden asumirse como actos de vigilancia, ya que el citado artículo expresamente las refiere como facultades.

No obstante, podemos destacar que los actos de vigilancia propiamente son:

- a) Visitas, inspecciones y auditorías.
- b) Intervenciones.
- c) Reconocimiento de existencias.

Cabe apuntar que de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley para la realización de dichos actos, podemos afirmar que los actos de vigilancia son consecuencia de órdenes de autoridad competente, en observancia a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales deben satisfacer las formalidades legales, esto es, constar por escrito, señalar la autoridad que las emite, estar fundadas y motivadas y expresar la resolución, objeto o propósitos de que se trate. Asimismo, deben ostentar la firma del servidor público competente y en su caso el nombre o nombres de las personas a las que está dirigido. Se debe indicar, además, el lugar o lugares donde debe efectuarse el acto así como el nombre del personal de vigilancia que va a realizar el mismo.

A continuación, delimitaremos en que consiste los actos de vigilancia referidos.

3.5.1. VISITAS, INSPECCIONES Y AUDITORÍAS.

Anteriormente, en la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, las visitas se clasificaban en ordinarias y extraordinarias, las primeras eran en forma general y se practicaban periódicamente con el objeto de verificar la forma en que los sujetos relacionados con la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal realizaran sus funciones con apego a las disposiciones legales, vigilando la regularidad de su actuación y en su caso tomar las medidas necesarias para corregir las irregularidades que se detectaran. Las visitas extraordinarias se llevaban a cabo para investigar un asunto en particular que revestia de gran importancia de acuerdo con la magnitud de la irregularidad.

Actualmente no se hace tal distinción y se engloban en una sola categoría a las visitas, inspecciones y auditorías, las cuales tienen por objeto comprobar el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, se ajusten a las disposiciones legales aplicables en el desempeño de sus funciones.

Cabe mencionar que ni la ley ni el reglamento determinan que debemos entender por cada de uno de estos actos, ni tampoco se encuentra establecido el procedimiento a que debe sujetarse los mismos.

3.5.2. INTERVENCIONES

Las intervenciones tienen por objeto comprobar la realización del acto en el que se interviene, cuidando que al efectuarse se cumplan las disposiciones legales aplicables y se satisfagan los requisitos indispensables para su celebración.

A este respecto, el artículo 212 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación dispone que las intervenciones deben efectuarse con relación a los siguientes actos.

I.- Entregas, instalaciones y clausuras de oficinas de la Federación que recauden, manejen, custodien o administren fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

II.- Destrucción de valores o formas oficiales valoradas emitidas o avaladas por el Gobierno Federal; que deban llevar a cabo las dependencias, así como los de los materiales empleados en su manufactura, de placas, matrices, dados, negativos, moldes, elementos y objetos similares para la impresión o reproducción de cualquier clase de formas numeradas o valoradas.

III.- Recepción de bienes que sean entregados al Gobierno Federal como dación en pago para cubrir créditos fiscales.

IV.- Enajenación de bienes que deban realizas las unidades administrativas de la Secretaría, y

V.- Las demás que señalen la Tesorería o la Secretaría.

3.5.3. RECONOCIMIENTO DE EXISTENCIAS.

Los reconocimientos de existencias igualmente se practican en las oficinas y auxiliares de la Tesorería de la Federación con manejo de fondos y valores, los cuales tienen por objeto comprobar el monto de existencia de fondos y valores que en un momento dado obren en su poder.

En la práctica de los reconocimiento de existencias deben tomarse como base para iniciar la diligencia los saldos de la última cuenta rendida al centro contable correspondiente y, consecuentemente, el periodo a revisar deberá comprender las operaciones realizadas a partir de dichos saldos hasta el momento en que se inicie el acto de vigilancia.

El Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación en su artículo 202 establece que para llevar a cabo un reconocimiento de existencias deben observarse las disposiciones siguientes:

I.- El personal encargado del reconocimiento debe identificarse ante el Titular o encargado de la oficina en que va a actuar, exhibiéndole la orden que autorice la diligencia. Dicha orden deberá ser emitida por el servidor público competente de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores o la Delegación Regional que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

corresponda, y cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación que impone a todo acto de autoridad el artículo 16 Constitucional.

II.- La diligencia debe practicarse con la asistencia del manejador de fondos sujeto al reconocimiento o quien lo sustituya legalmente.

III.- Deberán sellarse las cajas o muebles donde se guarden los fondos y valores, rubricando al margen los registros respectivos a los últimos asientos de ingresos y egresos encontrados al momento de iniciar la diligencia y, si se observara atraso en dichos registros, se ordenará sean puestos al corriente, vigilando su cumplimiento.

IV.- Se debe solicitar al empleado que le exhiba los fondos y valores que forman la existencia en la oficina, vigilando la apertura de las cajas y muebles y enterándose del contenido total de las mismas

V.- Debe verificarse en presencia del empleado o servidor público las existencias en efectivo y valores que sean encontrados, haciendo constar por escrito el resultado del arqueo practicado, debiendo recabarse en el documento la firma de conformidad del propio empleado o servidor público encargado.

VI.- Se comprobará que las cantidades verificadas concuerden con los registros contables, cuidando que los comprobantes, tanto de ingresos como de egresos reúnan los requisitos de comprobación y justificación respectivos; en caso contrario, se formularán los pliegos preventivos de responsabilidades o de observaciones según corresponda.

VII - Se solicita por escrito a las instituciones de crédito con que opere la oficina, los estados de cuenta y demás información relativa para efectos de comprobar las existencias de los fondos y valores que obren en poder de la oficina en revisión,

verificando que los datos proporcionados concuerden con los saldos que aparezcan en las cuentas de la oficina inspeccionada.

Como observamos, si como resultado del reconocimiento practicado se determina un faltante o un sobrante de fondos o valores que no se justifique, el personal de vigilancia determinará el fincamiento de pliego de observaciones o preventivo de responsabilidades según corresponda.

De esta manera, cabe apuntar que si derivado de los actos de vigilancia se descubren irregularidades en el manejo, custodia o administración de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, el personal de Tesorería se encuentra facultado para formular las observaciones pertinentes a través del pliego respectivo, o bien, determinar el fincamiento de pliegos preventivos de responsabilidades.

Así pues, tenemos que existen dos tipos de pliegos legalmente establecidos, que puede emitir la Tesorería como resultado de sus actos de vigilancia, siendo éstos, el pliego de observaciones y el preventivo de responsabilidades; el primero tiene por objeto consignar las irregularidades encontradas al realizar algún acto de vigilancia, siempre y cuando las mismas no impliquen daños y perjuicios al Erario Federal. asimismo, contiene las recomendaciones necesarias con el fin de subsanar dichas irregularidades detectadas.

Por su parte, el pliego preventivo de responsabilidades también tiene por objeto consignar las irregularidades detectadas con motivo de la realización de algún acto de vigilancia, sin embargo, este resulta procedente cuando dichas irregularidades ocasionan daños y perjuicios al Erario Federal. Este tipo de pliego constituye la materia del presente estudio por lo que lo analizaremos particularmente en el capítulo siguiente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por último, consideramos importante destacar que las atribuciones de vigilancia de fondos y valores que la ley confiere a la Tesorería de la Federación, son ejercidas sin perjuicio de las que en materia de control corresponden a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Asimismo, las responsabilidades preventivas se constituyen independientemente de las de carácter penal que pudieran derivarse de la conducta de los servidores públicos, los auxiliares y los particulares, esto es posible por la autonomía de los procedimientos, toda vez que con una misma conducta puede incurrirse en distintos tipos de responsabilidad, de tal suerte que en el caso de que la Tesorería de la Federación determine el fincamiento de una responsabilidad preventiva en términos de su propia ley, con la misma conducta puede originarse otro tipo de responsabilidad, ya sea administrativa y/o penal, por lo que en dicho supuesto la Tesorería debe hacer del conocimiento de la autoridad competente, la irregularidad detectada, ya sea al Organismo Interno de Control correspondiente o a la Procuraduría Fiscal de la Federación, que en su carácter de representante jurídico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en caso de considerarlo procedente presente la denuncia penal respectiva.

CAPITULO 4.

PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES.

Como señalamos anteriormente, entre las facultades de la Tesorería de la Federación se encuentra la de vigilar y comprobar el funcionamiento adecuado de las oficinas encargadas de la recaudación, manejo, administración o custodia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, así como del cumplimiento de las obligaciones que incumben a este respecto a los servidores públicos y auxiliares de dicha Tesorería a efecto de que se ajusten a las disposiciones legales relativas aplicables.

Para el cumplimiento de dicha función la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su respectivo Reglamento han dotado a esta dependencia de amplias facultades revisoras denominados actos de vigilancia.

Por lo anterior, si como resultado de dichos actos de vigilancia que practica la Tesorería de la Federación a través de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores y las Delegaciones Regionales, se descubren irregularidades en el manejo, custodia o administración de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, con las cuales se ocasionen daños y perjuicios al Erario Federal se determinará el fincamiento de pliego preventivo de responsabilidades, mismo que definiremos a continuación.

4.1. DEFINICIÓN.

En su acepción gramatical el término "pliego" es considerado "Carta, oficio o documento de cualquier clase que, cerrado, se envía de una parte a otra. Pliego

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de Cargos. Resumen de las faltas que aparecen en un expediente contra el funcionario a quien se le comunica para que pueda contestar defendiéndose".⁴⁷

Jurídicamente, la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, si bien no establecen una definición de pliego preventivo de responsabilidades, si señalan el objeto de los mismos, al disponer en su artículo 94 fracción VI, lo siguiente:

"Los pliegos preventivos de responsabilidades tendrán por objeto consignar las violaciones a las disposiciones aplicables en que pudieren incurrir los servidores públicos y los auxiliares que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores, en donde dichas irregularidades se traduzcan en daños y perjuicios al Erario Federal".

De lo anterior, se desprende la existencia de dos requisitos esenciales para proceder al fincamiento de este tipo de pliegos; y son: por una parte la trasgresión de una disposición legal o norma previamente establecida; y por la otra la existencia de daños y perjuicios al Erario Federal.

Por nuestra parte, podemos definir al pliego preventivo de responsabilidades como el documento jurídico contable en el que se hacen constar las irregularidades en que incurren los servidores públicos que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, las cuales ocasionan daños y/o perjuicios al Erario Federal.

Analizando lo anterior, se considera que es un documento jurídico, porque se encuentra establecido en la ley como resultado de un acto de autoridad competente; contable, porque en él se estipula en cantidad líquida el importe de los daños y/o perjuicios determinados con motivo de la investigación practicada.

⁴⁷ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO, Editorial Océano, 1994.

Asimismo, las irregularidades que se consignan consisten en las acciones u omisiones cometidas por los citados servidores públicos en el desempeño de sus funciones y por último, la afectación causada a los intereses del Erario Federal derivada del incumplimiento o inobservancia de las disposiciones legales relativas.

Por último, el pliego preventivo de responsabilidades tiene como finalidad la reparación de los daños y perjuicios que ocasionados a la Hacienda Pública, ya que en la propia ley se encuentra establecido el procedimiento de notificación, requerimiento de pago y embargo precautorio de bienes de los responsables para garantizar el importe del pliego, en caso de que el mismo no se solvete en el acto, lo que constituye todo un procedimiento ejecutivo de cobro que mencionaremos más adelante.

4.2. NATURALEZA JURÍDICA.

Como señalamos en el punto que antecede, la finalidad del pliego preventivo de responsabilidades es la reparación de los daños y perjuicios y perjuicios ocasionados al patrimonio de la Federación, por lo tanto considerando que el daño es el presupuesto fundamental de la responsabilidad civil, puesto que sin él no puede sustentarse ninguna pretensión resarcitoria, podemos decir que la naturaleza jurídica de los pliegos preventivos de responsabilidades es de carácter resarcitorio. Asimismo, consideramos que la responsabilidad de los servidores públicos consignada en los pliegos preventivos de responsabilidades se configura como una responsabilidad civil de acuerdo con los conceptos doctrinales expuestos en el capítulo correspondiente a este tipo de responsabilidad en el presente trabajo

De esta manera, conforme a los elementos que integran la responsabilidad civil, en los pliegos preventivos de responsabilidades tenemos que:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- a) Los sujetos, en este caso deben servidores públicos relacionados con la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, ya sea en el territorio nacional o en el extranjero, incluyendo los auxiliares que por mandato de las leyes o por autorización expresa ejerzan permanente o transitoriamente alguna de las funciones de tesorería y los particulares cuando participen en la comisión de las irregularidades.
- b) La acción u omisión, consistente propiamente en la conducta que implique el incumplimiento de las obligaciones que en materia de recaudación, manejo, custodia o administración de fondos y valores determinan las disposiciones legales, sin considerar que haya sido dolosa o culposa
- c) El daño, precisado como elemento esencial de la responsabilidad, ya que si no existe éste, no puede generarse la obligación de resarcimiento. Cabe señalar que en este caso se contempla también a los perjuicios, concebidos como la ganancia lícita que dejó de percibir la Federación, como consecuencia del daño.
- d) El nexo causal, este elemento implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la acción u omisión cometida por el servidor público, auxiliar o particular, ya que si el daño es generado por otra causa la responsabilidad no se produce.

Por lo anterior, podemos afirmar que los pliegos preventivos de responsabilidades consignan una responsabilidad de naturaleza resarcitoria al Erario Federal, ya que la finalidad de este tipo de pliegos estriba en la reparación de los daños y/o perjuicios ocasionados al Erario Federal.

4.3. REQUISITOS LEGALES.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado.

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia la Nación ha establecido los siguientes criterios, los cuales se transcriben:

"La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso concreto, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento". S.J.F. IX Epoca, T. III., 2º. T.C., DEL 6º. C., Marzo 1996, p. 789

"La motivación exigida por el artículo 16 Constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emite llega a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formula la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal". Segunda Sala, apéndice de 1995. Séptima época, Tesis 338, Tomo VI, Parte SCJN, página 227.

De esta manera, el fundamento legal para la formulación de los pliegos preventivos de responsabilidades lo constituyen los preceptos legales siguientes:

- Artículo 94 fracción VI de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación
- Artículos 191 fracción II del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Artículo 90 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 222 del Reglamento de la ley en mención, los pliegos preventivos de responsabilidades que se formulen deberán contener:

- I. Nombre de la unidad administrativa competente que emite el pliego.
- II. Nombre y domicilio de la unidad administrativa o auxiliar en el que se originaron las irregularidades.
- III. Número y fecha del oficio de comisión con el que la Dirección General o Delegación correspondiente ordena la diligencia.
- IV. Objeto de la diligencia.
- V. Motivo que da origen al pliego, precisando las irregularidades detectadas.
- VI. Periodo analizado, así como el periodo en el que se produjeron las irregularidades.
- VII. Fundamento legal y motivación para su formulación.
- VIII. Nombre, puesto, tipo de responsabilidad y domicilio particular de los presuntos responsables.
- IX. Importe de los daños o perjuicios presuntamente causados al Erario Federal.
- X. Actos u omisiones que motivaron la responsabilidad.
- XI. Notificación, requerimiento de pago y apercibimiento de embargo precautorio en caso de que las responsabilidades preventivas no sean solventadas por los responsables en el momento en que sean requeridos para ello.
- XII. Lugar y fecha de la constitución de responsabilidades.
- XIII. Firma de los responsables y del personal de la Dirección General o Delegación que formuló el pliego preventivo de responsabilidades.

Dentro de los requisitos legales precisados, observamos que en el punto VII se contempla lo relativo a la fundamentación y motivación a que nos hemos referido en párrafos anteriores, sin embargo consideramos pertinente aclarar que a este respecto debe citarse el precepto legal aplicable al caso concreto, esto es, aquél que se ha determinado como infringido con la conducta del servidor público y la motivación consiste en la narración de los hechos que dieron origen a la irregularidad misma, lo que constituye los denominados conceptos en el pliego preventivo de responsabilidades.

Para mayor ilustración, a continuación incluimos el formato que se utiliza para la formulación del pliego preventivo de responsabilidades en estudio, en el cual podemos apreciar que se satisfacen los requisitos legales establecidos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



**SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
TESORERIA DE LA FEDERACION
DIRECCIÓN GENERAL DE VIGILANCIA DE FONDOS Y
VALORES.
(DIRECCIÓN DE AREA O DELEGACION REGIONAL)**

No. PLIEGO:

HOJA de

PERSONAL DE VIGILANCIA

NOMBRE DE LA OFICINA DONDE SE SUSCITO LA IRREGULARIDAD

CUENTADANTE

CUENTA AFECTADA

DATOS DEL SUJETO RESPONSABLE

CALIDAD

NOMBRE DEL RESPONSABLE

CLAVE DE SUELDO

PUESTO O CARGO

R F C

DOMICILIO

DATOS DEL SUJETO RESPONSABLE

CALIDAD

NOMBRE DEL RESPONSABLE

CLAVE DE SUELDO

PUESTO O CARGO

R F C

DOMICILIO

DATOS DEL SUJETO RESPONSABLE

CALIDAD

NOMBRE DEL RESPONSABLE

CLAVE DE SUELDO

PUESTO O CARGO

R F C

DOMICILIO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



**SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
TESORERIA DE LA FEDERACION
DIRECCIÓN GENERAL DE VIGILANCIA DE FONDOS Y
VALORES.
(DIRECCIÓN DE AREA O DELEGACION REGIONAL)**

No. PLIEGO:

HOJA de

OFICIO DE COMISION

DILIGENCIA

PERIODO DE RESPONSABILIDAD

DIA	MES	AÑO	AL	DIA	MES	AÑO

FUNDAMENTO LEGAL

ESTE PLIEGO PREVENTIVO DE RESPONSABILIDADES SE FORMULA CON FUNDAMENTO EN EL ARTICULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 94 FRACCIÓN VI DE LA LEY DEL SERVICIO DE TESORERÍA DE LA FEDERACION, 191 FRACCIÓN II Y IX, 218, 221 Y 222 DE SU REGLAMENTO, ASÍ COMO 97 FRACCIÓN III DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO TRATÁNDOSE DE LAS DELEGACIONES REGIONALES, 90-A, 90-B, 90-C ó 90-D DE LAS DIRECCIONES DE AREA DE LA DIRECCIÓN GENERAL SEGUN CORRESPONDA. ASIMISMO SE NOTIFICA A LOS RESPONSABLES PARA QUE DE INMEDIATO REINTEGREN EL IMPORTE DE ESTE PLIEGO, APERCIBIDOS DE QUE EN CASO DE NO HACERLO SE PROCEDERÁ A EMBARGAR PRECAUTORIAMENTE EN LA VÍA ADMINISTRATIVA BIENES DE SU PROPIEDAD SUFICIENTES PARA GARANTIZAR SU IMPORTE, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 94 FRACCIÓN VII DE LA LEY DEL SERVICIO DE TESORERÍA DE LA FEDERACION, 228 Y DEMÁS RELATIVOS APLICABLES DE SU REGLAMENTO, ASÍ COMO 97 FRACCIÓN III DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO, TRATÁNDOSE DE LAS DELEGACIONES REGIONALES 90-A, 90-B, 90-C ó 90-D DE LAS DIRECCIONES DE AREA DE LA DIRECCIÓN GENERAL SEGUN CORRESPONDA.

CONCEPTOS

(EN ESTE APARTADO SE HACE LA NARRACIÓN DE LOS HECHOS QUE DIERON ORIGEN A LA IRREGULARIDAD Y QUE ENCUADRAN EN EL SUPUESTO QUE PREVE LA DISPOSICIÓN LEGAL APLICABLE AL CASO CONCRETO LO QUE CONSTITUYE LA MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DETERMINADA)

EL PRESENTE PLIEGO PREVENTIVO DE RESPONSABILIDADES ES EN CANTIDAD DE

LUGAR Y FECHA (DIA) DE (MES) DE 2002.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
 TESORERIA DE LA FEDERACION
 DIRECCIÓN GENERAL DE VIGILANCIA DE FONDOS Y
 VALORES.
 (DIRECCIÓN DE AREA O DELEGACION REGIONAL)

No. PLIEGO:

HOJA de

RESPONSABLE DIRECTO

RESPONSABLE SUBSIDIARIO

 NOMBRE Y FIRMA.

 NOMBRE Y FIRMA.

RESPONSABLE SOLIDARIO

 NOMBRE Y FIRMA

PERSONAL DE VIGILANCIA.

 NOMBRE, CARGO Y FIRMA

 NOMBRE, CARGO Y FIRMA.

(DIRECTOR DE AREA O DELEGADO REGIONAL)

 NOMBRE Y FIRMA.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Cabe advertir, que la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, no contienen disposiciones específicas que regulen el procedimiento que debe seguirse para el fincamiento de los pliegos preventivos de responsabilidades, es decir, no prevé las formalidades que deben observarse durante el procedimiento para su formulación, tales como la garantía de audiencia a fin de no dejar en estado de indefensión a los presuntos responsables, fase probatoria, etc.; sin embargo, derivado de las experiencias que se han presentado en la práctica dicha situación ha tratado de subsanarse a través de la expedición de comunicados de carácter interno como manuales, circulares o simplemente instrucciones directas. Por lo que consideramos necesario el establecimiento de un capítulo especial que contemple el procedimiento para el fincamiento de los pliegos preventivos de responsabilidades.

4.4. GRADOS DE RESPONSABILIDAD QUE PUEDEN DETERMINARSE EN EL PLIEGO.

El artículo 224 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación establece la forma en que se determinará la responsabilidad de los servidores públicos con base en su participación en la comisión de las irregularidades al señalar:

*Las responsabilidades preventivas se constituirán en la siguiente forma:

- I. Directamente: a cargo de los servidores públicos que hayan ejecutado los actos u omisiones que las originaron;
- II. Subsidiariamente: en contra de los servidores públicos que en razón de su encargo hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por culpa dolo o negligencia, y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- III. Solidariamente: para los particulares cuando sean coparticipes con los servidores públicos en irregularidades que lesionen los intereses del Erario Federal."

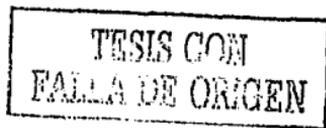
De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que existe la responsabilidad directa derivada de hechos propios, cuando la conducta del servidor público transgrede la disposición legal establecida en el ordenamiento jurídico o normativo.

Ahora bien, la responsabilidad subsidiaria del servidor público se da por actos ajenos, esto es, por las acciones u omisiones cometidas por personas que se encuentran en subordinación de aquél, esta modalidad está encaminada a determinar la responsabilidad del servidor público por la falta de vigilancia y supervisión de los actos que corresponden a sus subordinados.

Dicho precepto legal contempla también la existencia de responsabilidad solidaria, aunque ésta no recae en el servidor público, sino que se encuentra considerada a cargo de los particulares, los que aún cuando no actúen directamente en la comisión de las irregularidades, hayan obtenido algún beneficio derivado de los actos u omisiones en que incurrieron los servidores públicos involucrados, esto es, la responsabilidad solidaria se establece entre el particular y el responsable directo.

Cabe mencionar, que la solidaridad considerada como "una especie de la mancomunidad"⁴⁸ concibe que habiendo una pluralidad de acreedores y/o deudores, cada acreedor puede exigir el cumplimiento en su totalidad de la obligación, mientras que cada uno de los deudores debe también pagar el total de la misma; de esta manera ya que en los pliegos preventivos de responsabilidades

⁴⁸ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Editorial Porrúa, Décima tercera edición, México, 1999, p. 2069.



se presenta la figura de la solidaridad generalmente puede exigirse a cada uno de los responsables el pago total del importe del preventivo; en cuyo procedimiento de cobro, el responsable subsidiario y el solidario gozan del beneficio de orden pero no de excusión. Lo anterior, quiere decir, que el procedimiento de cobro se dirige inicialmente en contra del responsable directo antes de proceder en contra del solidario y subsidiario, esto es, que primer término se exige al responsable directo, el pago del importe del pliego preventivo de responsabilidades y éste si no lo realiza, se continúa con el solidario y posteriormente al responsable subsidiariamente.

4.5. PROCEDIMIENTO DE COBRO.

Dentro de los requisitos legales que deben satisfacer los pliegos preventivos de responsabilidades, mencionamos la notificación, requerimiento de pago y apercibimiento de embargo precautorio en caso de que las responsabilidades preventivas no sean solventadas por los responsables en el momento en que sean requeridos para ello

En este sentido, el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación dispone que los pliegos preventivos de responsabilidades deben ser notificados en forma personal a los servidores públicos determinados como responsables en el mismo, exigiendo la solventación inmediata del importe total de la responsabilidad y de no obtenerse, proceder a la práctica de embargos precautorios sobre bienes de los responsables.

Generalmente las diligencias de notificación, requerimiento de pago y embargo precautorio son realizadas por el mismo personal de Tesorería de la Federación encargado de llevar a cabo los actos de vigilancia y que formularon el pliego, para lo cual la autoridad correspondiente emite un oficio de comisión designándolo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

notificador-ejecutor para practicar la diligencias respectivas, debiendo hacer constar en acta el resultado de las mismas. Sin embargo, en ocasiones dichas diligencias pueden encomendarse a la Administración Local de Recaudación que corresponda de acuerdo con el domicilio del responsable para que ésta en su calidad de autoridad auxiliar de la Tesorería de la Federación las lleve a cabo.

Cabe destacar que el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación no contempla en forma particular el procedimiento para llevar a cabo la notificación de los pliegos, únicamente hace referencia a partir del requerimiento de pago disponiendo que éste debe hacerse personalmente a los responsables en la oficina donde presten sus servicios o en su domicilio particular y tratándose de particulares, el requerimiento se hará también en forma personal en su domicilio o en el lugar donde tengan el principal asiento de sus negocios.

El Reglamento en cita, contempla que cuando el responsable no pueda ser requerido de pago en su oficina de adscripción o en su domicilio particular por encontrarse ausente, el ejecutor debe dejar citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio para que lo espere a una hora fija del día hábil siguiente a aquél en que se realizó la diligencia. Si el domicilio se encontrase cerrado o las personas que se hallen en él se negaren a recibirlo, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato o se fijará en lugar visible del domicilio.

En el caso de que el responsable no atendiere el citatorio, la diligencia del requerimiento se entenderá con la persona que se encuentre en el domicilio o, en su defecto se hará constar tal situación en acta circunstanciada con la presencia de dos testigos de asistencia.

Ahora bien, en caso de que el importe de las responsabilidades preventivas no sea solventado por los responsables en el momento que sean requeridos para ello, el inspector designado ejecutor debe proceder a embargar precautoriamente,

en la vía administrativa, de bienes propiedad de los responsables suficientes para garantizar su importe actualizado en términos de lo dispuesto por el Código Fiscal.

El señalamiento de bienes para embargo precautorio corresponde en primer término al responsable o a la persona con quien se entienda la diligencia, siempre y cuando los que señale sean suficientes para garantizar el importe de la responsabilidad conforme a lo señalado en el párrafo que antecede; además los bienes deben estar en buenas condiciones, que sean susceptibles de comercializarse, venderse o realizarse fácilmente y se encuentren libres de todo gravamen. Cuando no señale bienes o éstos sean insuficientes, corresponde al ejecutor el derecho de señalarlos.

Asimismo, dicho ordenamiento jurídico estipula que las actas de requerimiento de pago y embargo precautorio que se formulen, así como el mandamiento de ejecución y los pliegos preventivos de responsabilidades no solventados, deben ser enviados a la Administración Local de Recaudación más cercana al lugar de los hechos, poniendo a su disposición los bienes embargados para su registro, designándola depositaria de los mismos.

Por último, el artículo 235 del citado reglamento prevé que para la práctica de los embargos precautorios deben observarse las disposiciones previstas en la Ley y su Reglamento, el Código Fiscal y su Reglamento, es decir, se contempla la aplicación supletoria de dichos ordenamientos, únicamente por lo que se refiere al embargo precautorio.

De acuerdo con el procedimiento de cobro de los pliegos preventivos de responsabilidades precisado, podemos decir que aún cuando la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su reglamento denomina "preventivo" al pliego, éste trae aparejada ejecución, toda vez que desde el momento en que nace a la vida jurídica como tal, la autoridad tiene amplias facultades de requerir su pago y

en caso de no obtenerlo proceder al embargo precautorio de bienes de los responsables, situación que repercute en la esfera jurídica de los servidores públicos señalados como responsables en el pliego. Por lo que consideramos que no es adecuado el término "preventivo" para denominar a este tipo de pliegos, ya que éstos consignan propiamente una responsabilidad.

4.6. CALIFICACIÓN DEL PLIEGO.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 226 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, los pliegos preventivos de responsabilidades instruidos tanto por las Direcciones de área adscritas a la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores como por las Delegaciones Regionales deben ser remitidos al Titular del Organismo Interno de Control de la dependencia o entidad que corresponda o a la unidad administrativa de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que determinen si es procedente o no constituir las responsabilidades en forma definitiva, a través de la calificación del pliego.

En este sentido el artículo 47 fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo confiere a los Titulares de los Organismos Internos de Control la facultad de calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que sean sometidos a su consideración.

Dicha calificación consiste en que la citada autoridad realice una revisión de los pliegos preventivos de responsabilidades para determinar si procede o no constituir en forma definitiva las responsabilidades a cargo de los servidores públicos señalados en el pliego preventivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A este respecto, el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal señala que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo calificará invariablemente los pliegos preventivos de responsabilidades que reciba confirmándolos, modificándolos o cancelándolos.

La cancelación del pliego preventivo de responsabilidades se presenta por la extinción de la responsabilidad de los servidores públicos; contemplándose varios supuestos que son: pago, incosteabilidad práctica de cobro y prescripción, respecto a éste último sin existir fundamento legal alguno, como veremos más adelante.

En este sentido, cabe señalar que cuando el importe del pliego preventivo de responsabilidades ha sido cubierto y es remitido a calificación al Organismo Interno de Control correspondiente, éste determina la extinción de la responsabilidad por pago, sin entrar al análisis del fondo del asunto.

La confirmación por su parte, lleva implícita la modificación del pliego preventivo de responsabilidades y constituye la ratificación de la responsabilidad a cargo de los sujetos señalados con tal carácter, únicamente que se suprime el término "preventivo" y se adecua el fundamento legal que corresponde a la autoridad calificadora, adoptando de esta manera el grado de resolución definitiva denominándose Pliego de Responsabilidades.

Este pliego de responsabilidades es remitido a la Tesorería de la Federación para su procedimiento cobro por considerarse "crédito fiscal", sin embargo, se aplica términos distintos para el procedimiento administrativo de ejecución del previsto para los créditos fiscales en el Código Fiscal de la Federación, ya que conformidad con lo dispuesto en el artículo 175 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, debe efectuarse el requerimiento de pago respectivo quince días después de efectuada la notificación del pliego.

Cabe mencionar, que el citado Reglamento denomina Pliego de Responsabilidad al documento donde se consignan las irregularidades en que incurran los funcionarios y demás personal por los actos u omisiones de los que resulte daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de las entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal.

Por lo anterior, consideramos que resulta innecesario someter a consideración de una autoridad distinta para otorgar definitividad al pliego preventivo de responsabilidades, ya que éste es emanado de un acto de fiscalización propio de la dependencia que lo emite, esto es, por la Tesorería de la Federación, la cual es la que conoce plenamente el asunto y a su vez es la autoridad que determina la existencia de los daños y/o perjuicios causados al Erario Federal por el servidor público.

De igual manera, al ser remitido el pliego preventivo de responsabilidades a la autoridad calificadora, ocasiona pérdida de tiempo para la recuperación efectiva de los daños y perjuicios, ya que como mencionamos anteriormente dicha autoridad desconoce el asunto y por obvias razones la revisión para emitir la calificación del preventivo lleva más tiempo, lo que puede considerarse como duplicidad de procedimientos, evitándose con ello lograr la eficiencia de la función que desempeña la Tesorería de la Federación, además dicha situación resulta incongruente con el espíritu de la simplificación administrativa.

Asimismo, considerando que en nuestro concepto el pliego preventivo de responsabilidades es el documento en el que se hacen constar las irregularidades en que incurren los servidores públicos que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal en ejercicio de sus funciones, las cuales deriven en

daños y/o perjuicios al Erario Federal, estimamos que debe suprimirse el término "preventivo" y regularse como pliego de responsabilidad.

Aunado a lo anterior, tenemos que los pliegos preventivos de responsabilidades se encuentran regulados en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento como producto de los actos de vigilancia que realiza la dependencia, en los cuales se contempla propiamente un procedimiento de ejecución, es decir, que adquieren definitividad desde el momento en que es exigible.

Cabe mencionar, que el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal contempla también la formulación de pliegos preventivos de responsabilidades determinando que sean las entidades y los coordinadores de sector o cualquier otra autoridad competente las que los formulen, sin embargo, en la práctica dichas entidades se encuentran ante la problemática de dentro de su reglamento interior no existe disposición expresa que establezca la facultad de un área específica para la formulación de dichos pliegos preventivos de responsabilidades.

Asimismo, el artículo 164 de este reglamento determina que los pliegos preventivos de responsabilidades que se formulen se registrarán por lo dispuesto en el Reglamento, con excepción de los que se levanten de conformidad con la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, sin embargo, como señalamos en el capítulo primero del presente trabajo los citados ordenamientos legales se encuentran abrogados, por lo que resulta necesario reformar el Reglamento en mención y en consecuencia dicho precepto legal debe derogarse.

Finalmente, cabe comentar que en el ámbito de fincamiento de pliegos preventivos de responsabilidades, la Tesorería de la Federación ha marcado la pauta en esta materia debido a su larga experiencia, toda vez que incluso los propios órganos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

internos de control de las dependencias y entidades reconocen como innovación dicha tarea.

4.7. LA PRESCRIPCIÓN.

La prescripción es una figura jurídica concebida por la legislación civil como: "Un modo de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el simple transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley."⁴⁹

Al respecto, el párrafo infine del artículo 114 Constitucional dispone que las leyes determinarán los plazos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109 Constitucional; señalando además que cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Aunque este precepto constitucional se refiere únicamente a la responsabilidad administrativa, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, la ley sustantiva de cada uno de los tipos de responsabilidades estudiados contempla los plazos de prescripción.

En este sentido, tenemos que en cuestión de responsabilidad política, se establece un plazo no mayor de un año para la imposición de las sanciones respectivas. En materia penal, los plazos de prescripción para el ejercicio de la acción penal, esto es, para la pretensión punitiva son distintos según el delito de que se trate.

⁴⁹ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Editorial Porrúa, S.A., Décima Tercera edición, Mexico 1999, p. 2502.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos aplicable en el ámbito federal establece que prescribirán en tres años las facultades de la autoridad para imponer las sanciones que la ley prevé y, en tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años y, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos cuya aplicación se encuentra reservada para el ámbito local del Distrito Federal determina que los plazos de prescripción para imponer las sanciones previstas en la ley serán de un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y, en lo demás casos prescribirán en tres años.

Sin embargo, cabe destacar que la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento que constituyen el soporte legal para el fincamiento de los pliegos de responsabilidades propiamente dichos derivados de la responsabilidad civil en que incurren los servidores públicos, no regulan la figura de la prescripción, por lo que se considera necesario establecer un plazo para tales efectos, toda vez que dicha situación es preocupante para los servidores públicos, ya que no disfrutan de seguridad jurídica, traducida en que su gestión no puede estar indefinidamente, sujeta a investigación y a la exigencia de responsabilidades que puedan determinarse con base en los citados ordenamientos legales, ya que en la práctica es común que los actos de vigilancia versen sobre el desempeño del servidor público incluso tiempo después de que concluyó el encargo.

4.8. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

Hemos precisado que la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su reglamento constituyen el soporte legal para el fincamiento de los pliegos preventivos de responsabilidades materia del presente estudio, a los cuales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

consideramos debe otorgarse el carácter definitivo, en virtud de que son producto de actos propios realizados por la dependencia, cuya procedencia se determina por la existencia de daños y/o perjuicios ocasionados al Erario Federal derivados por el incumplimiento a las disposiciones legales relativas.

Además de que, en los ordenamientos legales en mención, se encuentra propiamente establecido el procedimiento de cobro para exigir a los servidores públicos el cumplimiento de la responsabilidad determinada, es decir, se contempla todo un procedimiento administrativo de ejecución para exigir el pago del importe del pliego preventivo para resarcir al Erario Federal los daños y/o perjuicios ocasionados, que aún cuando el embargo contemplado es precautorio, no deja de implicar limitaciones en la esfera jurídica del servidor público, ya que mientras dicho gravamen subsista no puede disponer libremente de sus bienes. Sin embargo, ante esta situación los servidores públicos no cuentan con un medio de defensa para impugnar este tipo de pliegos, toda vez que la ley no establece recurso alguno.

En este sentido, considerando que no siempre la actuación de las autoridades del poder público se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por desconocimiento de la ley, interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades cometidas por los servidores públicos encargados de aplicarlos, lo que origina violación a los derechos de los administrados, por lo que fue necesaria la implementación de medios de control de la función pública dando lugar a los recursos.

Etimológicamente "la palabra recurso, deriva del vocablo latín *recursus* que significa marcha hacia atrás, acción y efecto de recurrir. Este concepto considera una idea de retorno al punto de origen."⁵⁰

⁵⁰ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, El Control de la Administración Pública en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999, p. 61.

Desde el punto de vista genérico Héctor Jorge Escola nos dice: "Recurrir es, en sentido general acudir ante un juez u otra autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta; es también acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad. En conclusión, pues, puede afirmarse que el recurso es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente les corresponde".⁵¹

El mismo autor señala: "el recurso administrativo es una actividad de control correctivo que se promueve a instancia de parte interesada contra un acto administrativo".⁵²

Para el autor Emilio Margain Manatou el recurso administrativo, "es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictado en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida".⁵³

Este autor concibe al recurso administrativo como un medio de defensa de los particulares frente a la administración pública, sin embargo, por nuestra parte consideramos que no sólo los particulares se ven afectados por los actos o resoluciones emitidas por las autoridades de la administración pública, ya que los servidores públicos como tales, también se encuentran sujetos a la acción de la misma.

⁵¹ Citado por ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Quinta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2001, p. 56.

⁵² *Ibidem*, p. 57.

⁵³ MARGAIN MANATOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México, Sexta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2001, p. 18.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este sentido, consideramos más acertada la definición que expone el autor José Luis Vázquez Alfaro al señalar:

"El recurso administrativo puede definirse como un medio para atacar un acto administrativo que se hace valer normalmente ante un órgano administrativo. Se trata de un instrumento del que dispone el administrado, lesionado en su esfera de derechos e intereses jurídicos por un acto administrativo, a fin de obligar a la autoridad administrativa a hacer una revisión de la oportunidad o de la legalidad del acto atacado." ⁵⁴

Por su parte, Jesús González Pérez sintetiza "El recurso administrativo puede definirse como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter" ⁵⁵

Para efectos del presente estudio, podemos decir que el recurso administrativo es un medio de defensa que la ley otorga a los servidores públicos para impugnar ante la autoridad administrativa los actos o resoluciones emitidos por la misma, los cuales afectan la esfera jurídica del servidor público.

Ahora bien, en el recurso administrativo existen dos clases de elementos que son: esenciales y secundarios. Los primeros son aquellos que necesariamente deben darse para que se haga valer un recurso administrativo. Los secundarios son aquellos cuya omisión no originan la inexistencia del recurso mismo, es decir que no resultan indispensables para la existencia del recurso; siendo éstos necesarios solamente para su substanciación.

⁵⁴ VAZQUEZ ALFARO, José Luis, Op. Cit. p. 61

⁵⁵ Citado por ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, Op. Cit. p. 57

A este respecto, Margain Manatou señala que son dos los elementos esenciales del recurso administrativo, a saber:

- "a) Que el recurso administrativo esté establecido en el ordenamiento legal correspondiente, y
- b) La existencia de una resolución administrativa."⁵⁶

A este respecto, Sergio Francisco de la Garza agrega tres elementos esenciales adicionales, pues enumera como tales:

- "a) Una ley que establezca el recurso;
- b) Un acto administrativo contra el que se promueve el recurso;
- c) La autoridad administrativa, quien debe tramitarlo y resolverlo;
- d) La afectación de un derecho o un interés jurídico del recurrente; y
- e) La obligación de la autoridad de dictar nueva resolución en cuanto al fondo."⁵⁷

Por nuestra parte, coincidiendo con el criterio del autor Armienta Hernández a este respecto consideramos acertado incluir como elemento esencia la existencia de la autoridad administrativa quien debe tramitarlo y resolverlo, sin embargo, respecto a la afectación de un derecho o un interés jurídico del recurrente y la obligación de la autoridad de dictar nueva resolución en cuanto al fondo en nuestra opinión, éstos no constituyen elementos esenciales del recurso administrativo, ya que la afectación del derecho o interés jurídico del recurrente se deriva de la existencia de la resolución administrativa.

⁵⁶ MARGAIN MANATOU, Emilio, Op. cit. 49

⁵⁷ DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Décimo cuarta edición, Editorial Porrúa, S.A., Mexico, 1986.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En cuanto a la obligación de la autoridad de dictar nueva resolución en cuanto al fondo, podemos decir que es una consecuencia lógica jurídica de la interposición del recurso administrativo.

Ahora bien, como elementos secundarios del recurso administrativo tenemos:

- "a) Término dentro del cual ha de hacerse valer.
- b) Autoridades ante quien debe hacerse valer
- d) Periodo de admisión de pruebas
- e) Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas.
- f) Momento en que empieza a correr el término.
- g) Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales."⁵⁸

De lo anterior, se infiere que estos elementos no son determinantes para la existencia del recurso, podemos decir que son de procedimiento, pues sólo contemplan los requisitos que debe satisfacer la autoridad administrativa relativos con las garantías de audiencia, seguridad jurídica y de legalidad establecidas en nuestra Carta Magna.

Ahora bien, respecto al recurso administrativo doctrinariamente se han elaborado variadas clasificaciones, considerando una diversidad de aspectos, sin embargo, en nuestra opinión la más adecuada es la que los divide en dos grandes grupos, determinados en atención a la autoridad ante la cual se interpone, de tal suerte que existen

- a) Recursos que se interponen ante la misma autoridad; y
- b) Recursos que se hagan valer ante la autoridad superior.

⁵⁸ MARGAIN MANATOU, Emilio, Op. cit., p. 61

Armienta Hernández sostiene que el recurso administrativo ante la misma autoridad "es aquél que se interpone ante el mismo órgano administrativo emisor de la resolución objeto de impugnación."⁵⁹

Y continúa diciendo este autor "es el que doctrinariamente ha sido más criticado, ya que existiendo identidad entre la autoridad emisora y la revisora, se impone la tendencia a confirmar la resolución reclamada."⁶⁰

Por otra parte, "el recurso jerárquico es aquél que se promueve ante una autoridad superior, con el objeto de que modifique o revoque la decisión de una autoridad inferior."⁶¹

El mismo autor apunta que actualmente existe una tendencia consistente en que una autoridad diversa a la que emitió el acto, conozca los recursos administrativos. Por tanto, el órgano que resuelve los recursos puede ser tanto la autoridad jerárquicamente superior, como otra diversa, con competencia exclusiva para el conocimiento y decisión de los mismos; pues, no basta que la norma jurídica reglamente el recurso, si la autoridad ante la cual se interpone carece de facultades para resolverlo, ya que en nuestro régimen constitucional la competencia es un elemento fundamental de legalidad, sin el cual toda resolución resulta inválida.

Cabe mencionar que en nuestra legislación mexicana, no existe uniformidad en cuanto a la denominación de los recursos administrativos, aún cuando son de la misma naturaleza reciben indistintamente el nombre de recurso de revocación, de inconformidad, de reclamación, de revisión, de reconsideración, etc. Por ejemplo

⁵⁹ ARMIENTA HERNÁNDEZ. Gonzalo. Op. Cit., p. 73

⁶⁰ Idem.

⁶¹ Ibidem. p. 75

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en materia tributaria, en el Código Fiscal de la Federación, la Ley Aduanera y la Ley de Comercio Exterior lo denominan recurso de revocación; la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley del Seguro Social lo denominan de Inconformidad; la Ley Federal de Protección al Consumidor así como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo lo llaman recurso de revisión; la Ley Federal de Competencia Económica y la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial le dan el nombre de recurso de reconsideración.

Ahora bien, en materia de responsabilidades administrativas la reciente Ley Reglamentaria y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contemplan en su conformación jurídica la existencia del recurso de revocación.

Sin embargo, como señalamos anteriormente la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento no contemplan recurso alguno para que el servidor público que se vea afectado en su esfera jurídica de derechos por los actos que la dependencia realiza o bien por haberse determinado a su cargo una responsabilidad en los mal llamados pliegos preventivos de responsabilidades, éstos puedan impugnar el acto emitido por dicha autoridad

Cabe comentar que el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 169 establece la posibilidad de que el o los responsables se inconformen en contra de los hechos que dieron origen al pliego preventivo de responsabilidades formulado conforme a la dicho ordenamiento, mediante la presentación de un escrito que deberán presentar ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dentro de los veinte días hábiles siguientes al de su notificación en el que deberán expresar las razones de su inconformidad y podrán ofrecer únicamente las pruebas documentales que estimen pertinentes, acompañándolas o rindiéndolas dentro de los quince días hábiles siguientes al de la presentación del escrito, actuaciones que la Secretaría deberá tomar en cuenta al calificar el pliego. Cuando el o los responsables no

hagan uso de este derecho se les tendrá por conformes con los hechos asentados en el pliego.

Apuntamos lo anterior, toda vez que en la actualidad los servidores públicos señalados como responsables en los pliegos preventivos de responsabilidades instruidos por la Tesorería de la Federación, han venido presentado dicho escrito de inconformidad ante la propia autoridad que emite el pliego, el cual es enviado junto con la documentación al momento de la remisión del preventivo para que la autoridad calificadora, en este caso, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a través del Organismo Interno de Control correspondiente determine lo procedente.

Anteriormente, cuando estaba en vigor la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores y su Reglamento no existía problemática alguna, toda vez el artículo 164 del Reglamento en mención, exceptúa la aplicación de las disposiciones contenidas en el mismo para los pliegos preventivos de responsabilidades que se instruían conforme a los citados ordenamientos legales, que actualmente se encuentran abrogados, sin embargo, en virtud de que dicha disposición continúa vigente ha originado confusión para la autoridad en el sentido de que si debe o no aceptar y considerar los escritos de inconformidad a los que nos referimos en el párrafo anterior.

Es por ello, que consideramos necesario la derogación del citado precepto legal y a su vez que en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento se contemple la procedencia de un recurso administrativo para que el servidor público sujeto a la aplicación de las disposiciones contenidas en dichos ordenamientos pueda contar con un medio de defensa para proteger su esfera jurídica de la actuación de la autoridad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El manejo de los recursos públicos desde la época antigua hasta nuestros días ha constituido una de las principales funciones que atraen la atención de toda organización política y social, para el establecimiento de diversos medios de control, con el fin de garantizar a la sociedad que los funcionarios y empleados encargados de la administración de los recursos económicos se apeguen a las disposiciones legales relativas para la utilización racional de los mismos.

SEGUNDA.- En el devenir histórico la Tesorería de la Federación ha sido una institución de gran importancia, ya que se ha encargado del manejo y administración de los recursos públicos federales, además, desde sus inicios ha ejercido de alguna forma una especie de control sobre las personas encargadas de llevar a cabo dichas funciones, como fue a través de la figura de los Intendentes, posteriormente sustituidos por los comisarios, que prevalecieron en la época de México independiente; los cuales efectuaban labores de vigilancia en los almacenes de Hacienda, intervenían en los cortes de caja de las oficinas federales existentes, asimismo, debían verificar si la recaudación de los impuestos se hacía conforme a las leyes, con el fin de percatarse si los empleados estaban desempeñando bien sus actividades, si tanto el Erario como el público eran atendidos debidamente.

TERCERA.- La Tesorería de la Federación es una unidad administrativa adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que contribuye al despacho de los asuntos que corresponden a ésta, y como tal cuenta con una estructura orgánica bien definida, cuyas funciones se encuentran establecidas en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, así como en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUARTA.- Derivado de las reformas a la Ley del Servicio del Tesorería de la Federación publicadas en el Diario Oficial de la Federación con fecha 17 de noviembre de 1995, se incluyó en la Ley el Título Octavo denominado "De la Vigilancia de Fondos y Valores" disponiendo que la Tesorería de la Federación sería la encargada de vigilar y comprobar el funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, así como el cumplimiento de las obligaciones relativas que al respecto incumben a los servidores públicos y auxiliares de la Tesorería.

QUINTA.- El Estado como ente público para la realización de las funciones que tiene asignadas, encaminadas a la satisfacción de las necesidades colectivas, requiere de una estructura organizativa, dentro de la cual se encuentran inmensos aspectos económicos, jurídicos y humanos, siendo éstos últimos los que dan vida a la actuación estatal y son conocidos como servidores públicos, constituyéndose de esta manera en el elemento subjetivo de los órganos del Estado, los cuales tienen encomendado servir al público.

SEXTA.- Los servidores públicos son todos aquellos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Ejecutivo, esto es, en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, en el Poder Judicial de la Federación o del Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal o del Distrito Federal ya sea que el mismo se haya obtenido como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato de prestación de servicios o designación de cualquier naturaleza.

SÉPTIMA.- Los servidores públicos deben responder frente al Estado, como representante de la sociedad, por los actos u omisiones que afecten los intereses públicos, por lo que el establecimiento de las responsabilidades a su cargo, constituye un compromiso del Estado para garantizar a los gobernados que la

actuación de los servidores públicos se desarrollará dentro de las disposiciones del marco jurídico. De tal suerte que, la falta de cumplimiento de las obligaciones que impone el desempeño de la función pública a los servidores públicos, dará lugar a la determinación de la responsabilidad que corresponda de acuerdo con la naturaleza de la afectación. En este sentido, se contempla cuatro tipos de responsabilidad que son: la política, la penal, la administrativa y la civil. Respecto a esta última, sólo se le concibe frente a los particulares, sin embargo, la responsabilidad civil no sólo debe considerarse por los daños y/o perjuicios ocasionados al particular, sino también por los que se ocasionen al Estado derivados de los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones realizan los servidores públicos.

OCTAVA.- La Tesorería de la Federación lleva a cabo una serie de procedimientos a través de los cuales ejerce una especie de control de las actividades de los sujetos que intervienen en la recaudación, manejo, administración y custodia de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal con el objeto de verificar que su desempeño se ajuste a las disposiciones legales respectivas, con el fin de evitar que se lesionen los intereses del Erario Federal. Para tal efecto, la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento ha dotado a esta institución de amplias facultades para llevar a cabo la función que tiene encomendada, denominándolos "actos de vigilancia", sin embargo, deben designarse "actos de fiscalización", toda vez que este vocablo tiene una acepción más amplia en la cual se encuentra comprendida la vigilancia.

Asimismo, el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación dispone que debe considerarse como actos de vigilancia los señalados en el artículo 94 de la Ley, sin embargo, dicho precepto legal que establece en forma general las facultades de la Tesorería comprende no sólo a los actos de vigilancia, sino que además establece una serie de disposiciones derivadas como resultado

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de los actos de vigilancia propiamente, las cuales no deben ser consideradas como tales, ya que los actos de vigilancia únicamente son: las visitas, inspecciones, auditorías, las intervenciones y los reconocimientos de existencias.

NOVENA.- El pliego preventivo de responsabilidades es un documento jurídico contable en el cual se hacen constar las irregularidades en que incurren los servidores públicos que tienen a su cargo la recaudación, manejo custodia o administración de fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal derivado de las cuales se determine la existencia de daños y perjuicios al Erario Federal y tiene por objeto el resarcimiento de los mismos. Por lo tanto, debe considerarse como instrumento para la determinación de responsabilidad civil de los servidores públicos frente al Estado.

En este sentido, es necesario el establecimiento de un capítulo especial en el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación que contemple el procedimiento que debe seguir la autoridad para el fincamiento de los pliegos preventivos de responsabilidades, a fin de salvaguardar las garantías de audiencia y seguridad jurídica de los servidores públicos sujetos a la aplicación de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación

DÉCIMA.- En el pliego preventivo de responsabilidades pueden determinarse tres grados de responsabilidad: directa, subsidiaria y solidaria, la primera a cargo del servidor público que ejecuta los actos, la segunda generalmente se determina por omisión y la solidaria a cargo del o los particulares que hayan participado en la comisión de las irregularidades.

DÉCIMA PRIMERA.- El pliego preventivo de responsabilidades no debe ser sometido a calificación por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y debe denominarse solamente "Pliego de Responsabilidades", en virtud de que para su procedencia se encuentra acreditada plenamente la

irregularidad y la existencia de los daños y/o perjuicios ocasionados al Erario Federal determinándose en consecuencia una obligación de pago a cargo de los responsables. Además, el procedimiento de cobro establecido trae aparejada ejecución, toda vez que desde el momento en que nace a la vida jurídica repercute en la esfera de derechos del servidor público.

DÉCIMA SEGUNDA.- La Ley del Servicio de Tesorería de la Federación debe contemplar en su conformación jurídica la procedencia de un recurso administrativo a favor de los servidores públicos, a efecto de que éstos se encuentren en posibilidad de impugnar los actos emitidos por la Tesorería de la Federación. Asimismo, debe establecer los plazos de prescripción para el ejercicio de sus facultades, así como para la determinación de la responsabilidad de los servidores públicos en esta materia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México, 1996.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1999.
- ALVAREZ CÁRDENAS, Alejandro, El procedimiento disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal, Editorial Porrúa, México, 2001.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Quinta edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Octava edición, Editorial Porrúa, 1991.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Décima cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1986.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1994.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1997.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo. Mc. Graw Hill, UNAM, México, 1997.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Vigésima séptima edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 2000.
- GARCÍA MAYNES, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Quincuagésima segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
- GONZÁLEZ, María del Refugio, Historia del Derecho Mexicano, Editorial Mc. Graw Hill, México, 1998.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, Segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MARGAIN MANATOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

MARGAIN MANATOU, Emilio, El Recurso Administrativo en México, Sexta edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo, Tercer y Cuarto Curso, Segunda edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1998.

OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

SIERRA Carlos J., Historia de la Tesorería de la Federación, Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1972.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, Vigésima primera edición, México, 2000.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., Los medios de impugnación en materia administrativa, Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Trigésima tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, El Control de la Administración Pública en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999.

OTRAS FUENTES.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Décima tercera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999.

DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A. Vigésima edición, México, 1994.

CABANELLA DE TORRES, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, S.R.L. Argentina, 1988.

LEGISLACION.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 134ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Editorial Porrúa, México, 2001.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Editorial Porrúa, México, 2001.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de marzo de 2002.

LEY DEL SERVICIO DE TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN

LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL, Editorial Porrúa, México, 2001.

CÓDIGO CIVIL FEDERAL, Editorial Porrúa, México, 2001.

CÓDIGO PENAL FEDERAL, Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO DE TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN

REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL, Editorial Porrúa, México, 2001.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.