



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“REFORMA CONSTITUCIONAL A LA FRACCIÓN XXIX-H
DEL ARTICULO 73 EN MATERIA DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

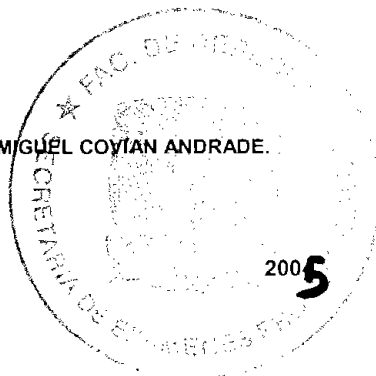
PRESENTA:

PAULO CÉSAR RAMÍREZ PEREYDA.



ASESOR DE TESIS: DR. MIGUEL COVIAN ANDRADE.

MÉXICO, D.F.



2005

m. 341058



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.



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **RAMÍREZ PEREYDA PAULO CÉSAR**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"REFORMA CONSTITUCIONAL A LA FRACCIÓN XXIX-H DEL ARTÍCULO 73 EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS"**, bajo la dirección del suscrito y del **Dr. Miguel Covián Andrade**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El **Dr. Covián Andrade**, en oficio de fecha 5 de julio de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., julio 9 de 2004.



**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

*mpm.

Ciudad Universitaria, D.F. a 5 de julio de 2004.

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
FACULTAD DE DERECHO, U.N.A.M.
P R E S E N T E .

Me permito hacer de su conocimiento que el alumno **Paulo César Ramírez Pereyda**, con número de cuenta **8934451-3**, realizó bajo mi asesoría la tesis profesional intitulada "**REFORMA CONSTITUCIONAL A LA FRACCION XXIX-H DEL ARTICULO 73 EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**", misma que a juicio del suscrito reúne los requisitos de fondo, forma y cualidades académicas de una investigación seria.

Por lo anterior, someto a su superior consideración el presente trabajo de investigación para ala revisión correspondiente.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


DR. MIGUEL COVIAN ANDRADE

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a digitalizar y poner a disposición e Impreso el contenido de esta tesis profesional.

NOMBRE: Paulo César Ramírez

Pereyda

FECHA: 16 - FEBRERO - 2005

FIRMA: 

DEDICATORIAS

A mis padres María Estela Pereyda Cervantes y Leopoldo Ramírez Sánchez, bendición que Dios me dio, símbolos intachables de entereza y humanidad, quienes con sus sabios consejos me han educado a transitar por la vida aprendiendo a ser mejor cada día, enseñándome a amarlos para siempre conservarlos. Obra en homenaje del gran amor que siento por ellos y gratitud por tanto que les debo.

A mis hermanos Juan Carlos, Gabriela Angélica, Ramiro Armando y Miguel Ángel, piezas primordiales en mi crecer, compañeros y amigos de ruta en la vida llena de desafíos de quienes siempre aprendo, personalidades que con su entusiasmo me levantan a diario la moral y las ganas de vivir. Trabajo que es el fruto de un esfuerzo compartido.

A mi pareja Arisbe D. Rentería Cortés, fiel creyente, pilar fundamental y cómplice de este proyecto, cuya entrega no tiene paralelo, aguda, estoica, cuyo amor, doble profesionalismo, apoyo y comprensión provocó una redirección en mi vida, impulsando la culminación de esta obra pensando en ti. Paciente oasis inamovible.

Al Doctor Miguel Covián Andrade, quien creyó en mi ideal para guiar este estudio pionero, bajo una disciplina constante en la integración del cúmulo de material contenido en este proyecto, tutela paciente para el éxito y culminación de esta obra.

AGRADECIMIENTOS

A Blanca Leticia Ocampo García de Alba, Alfonso Grey Méndez, J. Alfonso Luna Staines, Kim Astrid Marthos Orozco y Mario A. Guerrero Corrales, por la oportunidad de conocer la materia administrativa que nace en la Cámara de Diputados, su apoyo técnico para lograr poner en orden el material procesado y su invaluable y sistemática aportación a esta obra.

A la señora Gloria Flores y Enrique Ramos, por sus incontables muestras de calidad y calidez humanas, trabajo realizado en homenaje de un gran cariño que siento por ellos y por el incontable apoyo para la realización de esta obra.

A mis cuñadas Gisela, Diana e Ivonne, quienes por ese lazo afectivo lograron sembrar en mi la tenacidad de luchar todos los días para continuar con la búsqueda de la armonía y la perfección.

A mis sobrinos Misael, Andrea, Pamela, Ivonne y André, invaluable tesoro que la vida puso en mi camino para encontrar un motivo más para lograr la superación personal.

A mis amigos Guadalupe Bonilla, Roberto Hernández y Arturo Gómez, por su apoyo y lealtad a toda prueba, por saber distinguir entre el deber y la amistad.

A la familia de mi pareja y de mis amigos, quienes abrieron las puertas de su cariño y confianza, impulsando incondicionalmente la superación del postulante bajo la premisa de un afecto correspondido.

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
--------------------	---

CAPITULO I

EL ESTADO, FORMA DE GOBIERNO Y REPRESENTANTES

Antecedentes	10
1. Principio de división de Poderes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	13
2. Excepciones y concurrencia de los Poderes de la Unión	16
3. Antecedentes y reformas del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	20
4. Antecedentes de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	27
5. El servidor público y la gestión pública	32
5.1 El servidor público	32
5.2 El servicio público	40
5.3 El servidor público y la gestión pública	46

CAPITULO II

REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1. Artículos 108 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia administrativa	52
2. Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	60
2.1 Sujetos	66
2.2 Ámbito de aplicación	71
2.3 Tipos de responsabilidad	76
2.3.1 Principios éticos que rigen el actuar de todo servidor público.....	76
2.3.2 Clasificación de responsabilidades de los servidores públicos ...	79
2.3.2.1 Introducción de responsabilidades de los servidores públicos ...	79
2.3.2.2 De las responsabilidades de los servidores públicos	83
2.3.2.3 De la responsabilidad civil	84
2.3.2.4 De la responsabilidad política	84
2.3.2.5 De la responsabilidad penal	87
2.3.2.6 De la responsabilidad administrativa	89
2.3.3 Servidores públicos que pueden incurrir en los tipos de responsabilidades a nivel federal	91

3. Código Penal Federal, Título Décimo, Capítulo I	92
3.1 Ámbito de aplicación	92
3.2 Sujetos	96
3.3 Delitos cometidos por los servidores públicos	97

CAPITULO III

LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL, CON RESPECTO A LOS DEMÁS PODERES DE LA FEDERACIÓN

1. Naturaleza de las facultades atribuidas al Poder Legislativo en los artículos 50, 73 y 74 de la Constitución	100
1.1 Facultades del Congreso de la Unión	100
1.1.1 Cuadro explicativo de las facultades por materia del Congreso de la Unión	101
1.2 Facultades comunes de cada una de las Cámaras	104
1.2.1 Cuadro explicativo de las facultades comunes de cada una de las Cámaras	104
1.3 Facultades del Congreso de la Unión como Asamblea Única	105
1.3.1 Cuadro explicativo de las facultades del Congreso de la Unión como Asamblea Única	105
1.4 Facultades de la Comisión Permanente	106
2. Naturaleza de las facultades atribuidas al Poder Ejecutivo en los artículos 80, 89 y 90 Constitucionales	107
2.1 Organización, artículo 80	107
2.2 Facultades	110
2.2.1 Facultades Legislativas	110
2.2.2 Facultades Administrativas	111
2.2.3 Facultades Jurisdiccionales	113
3. Naturaleza de las facultades atribuidas al Poder Judicial en el artículo 94 Constitucional	114
3.1 La función judicial	117
3.2 La función de Control Constitucional	118
4. Naturaleza de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados	120
4.1 Facultades exclusivas de cada una de las Cámaras	120
4.1.1 Cuadro explicativo de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados	120
4.2 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	122
4.3 Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados	124
5. Naturaleza de las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores	126
5.1 Facultades exclusivas de cada una de las Cámaras	126
5.1.1 Cuadro explicativo de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados	126

5.2	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	128
6	Naturaleza de las facultades exclusivas del Poder Ejecutivo	129
6.1	Artículos 1, 2, 3, y 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	129
6.1.1	Administración pública centralizada	129
6.1.2	Desconcentración Administrativa	130
6.2	Administración Pública Paraestatal	132
6.2.1	Organismos Descentralizados	132
6.2.2	Empresas de participación Estatal	134
6.2.3	Fideicomisos públicos	134
7	Competencia de la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	136
7.1	Antecedentes	134
7.2	Atribuciones	141

CAPITULO IV

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CONFORME A LA FRACCIÓN XXIX-H DEL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL

1	Autonomía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	146
1.1	Antecedentes	146
1.2	Origen Constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	150
1.3	Competencia Constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación ..	158
2	Supremacía del artículo 73 Constitucional sobre el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	166
3	Diferencias entre Administración Pública Federal del Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados y de Senadores del Poder Legislativo Federal .	168
4.	Partes en el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, artículo 198 del Código Fiscal de la Federación	169
4.1	Introducción	169
4.2	Partes según el Código Fiscal de la Federación	170
4.3	Conceptualización de partes en el juicio de nulidad	171
5.	Improcedencia del Juicio de Nulidad, artículo 202 del Código Fiscal de la Federación	169
6.	Incompetencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de resoluciones administrativas dictadas en el Poder Legislativo Federal artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	179
6.1	Introducción	179
6.1.2	Casos Generales	180

6.1.3	Casos Especiales	181
6.2	Incompetencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	184
6.2.1	Introducción	184
6.2.2	Aspecto referente a responsabilidades contra servidores públicos en materia económica disciplinaria	185
6.2.3	Aspecto referente a las inconformidades derivadas de los procedimientos licitatorios convocados por la Cámara de Diputados	191

CAPITULO V

MEDIOS PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

1	El recurso de revocación	194
1.1	Efectos de las resoluciones pronunciadas por las Contralorías Internas	196
2	El Juicio de Nulidad	198
2.1	Procedencia del juicio de nulidad	198
2.2	Efectos de la sentencias pronunciadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	200
2.2.1	Sobreseyendo el juicio	200
2.2.2	Declarando la validez del acto reclamado	202
2.2.3	La nulidad del Acto impugnado	203
3	El Recurso de reclamación	204
3.1	Introducción	204
3.2	Efectos contra las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	207
4	El Amparo Directo	209
4.1	Generalidades	209
4.2	Efectos de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Colegiado	215
4.2.1	Sentencia que concede el amparo	216
4.2.2	Sentencia que sobresee, niega el amparo o que se desista el quejoso	216
5	El Amparo Indirecto	217
5.1	Generalidades	217
5.2	Efectos de las sentencias pronunciadas por el Juez de Distrito..	222
5.2.1	Sentencia que concede el amparo	222
5.2.2	Sentencia que sobresee, niega el amparo o que se desista el quejoso	223
	CONCLUSIONES	224
	PROPUESTA	230
	BIBLIOGRAFÍA	231

INTRODUCCIÓN

La forma de gobierno, el federalismo, la democracia, el equilibrio de poderes, la soberanía, y el desarrollo están inseparablemente ligados con la seguridad de la nación, con la supremacía real de la Constitución, con la protección jurídica del individuo, con la cultura de la legalidad y con el control integral de las potestades públicas. A esta relación indisoluble la conocemos como Estado de Derecho.

Por lo anterior, me es muy grato hacer la presentación de esta obra preparada por el postulante, sobre las Contralorías Internas del Poder Legislativo Federal, desde un análisis del régimen jurídico de las responsabilidades de sus servidores públicos y sus medios de control.

La problemática que actualmente enfrenta la impartición de justicia en el Estado Mexicano, deriva no de la forma de gobierno que se ha constituido, sino de sus representantes quienes en el desempeño de sus funciones han abusado u omitido llevar a cabo su función como servidores públicos.

Es por ello, que este estudio pretende revelar que ante una inadecuada organización judicial se deja vulnerable la autonomía conferida a los Tribunales Federales, por lo que obliga a una reforma constitucional para no volver al Juicio de Garantías como la única arma de defensa de los servidores públicos

del Poder Legislativo Federal, quienes en un mal desempeño de sus funciones han sido sancionados administrativamente, ya que si bien es cierto merecen un castigo, también lo es, que en nuestra propia Carta Magna se les acotó la oportunidad de ser oídos y vencidos a través de un procedimiento seguido en forma de juicio, distinto al juicio de garantías.

Es así, que dentro del marco jurídico que regula el actuar de los servidores públicos se deben establecer diversos procedimientos tanto penales, civiles, administrativos o los *suígeneris* como el juicio de procedencia y el político, que deben instaurarse en contra de éstos a fin de prevenir y suprimir sus prácticas ilícitas o violatorias de la normatividad aplicable a cada caso.

Por lo anterior, la potestad sancionadora de los Órganos de Control en cada uno de los Poderes de la Unión relativa al ejercicio de la potestad mencionada y al control de la conducta de los servidores públicos con el claro propósito de prevenir irregularidades que afecten el buen desempeño del servicio público y los intereses de la sociedad, es merecedora de un análisis y estudio especial por parte de los estudiosos de la materia constitucional-administrativa, así como de las autoridades encargadas de aplicar dicha normatividad, enriqueciendo con ello la visión de la ciencia administrativa de nuestros tribunales cuidando con ello los principios de legalidad y seguridad jurídica que engloban un verdadero Estado de derecho.

Por ello, este trabajo se encuentra debidamente estructurado con criterios de orden teórico y práctico, cuyo fin es el tratar de explicar la necesidad de una reforma Constitucional para un verdadero ejercicio pleno de la potestad disciplinaria y sancionadora que tiene el Estado Mexicano y, en específico respecto a la defensa de los servidores públicos sancionados por las Contralorías Internas de la Cámara de Diputados, por lo que el presente estudio se divide en seis breves Capítulos tendientes a encaminar al lector a entender la problemática jurídica que enfrentan los servidores públicos sancionados por los Organos de Control Interno del Poder Legislativo Federal.

En el primer capítulo estudiamos brevemente al Estado, la forma de gobierno y sus representantes, atendiendo el Principio de División de Poderes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de situarnos en un Estado moderno donde sus representantes al formar parte de cada Poder de la Unión enfrentan diversas responsabilidades al desempeñar su servicio público.

En el *capítulo segundo* situamos y distinguimos las calidades de los servidores públicos dentro de su régimen jurídico, haciendo especial énfasis con respecto a las responsabilidades administrativas que pudieran derivar de su actuar en el desempeño dentro del servicio público.

En el *capítulo tercero*, se analiza profundamente la autonomía de gestión con la que cuentan cada uno de los Poderes de la Unión.

Por lo que el estudio anterior, prepara el análisis que se hará en el *capítulo cuarto* de la autonomía limitada consagrada por nuestra Constitución a los Tribunales Federales encargados de vigilar la legalidad de las resoluciones administrativas emitidas por las Contralorías del Poder Legislativo Federal.

Es así que al llegar al *capítulo quinto* de esta propuesta de reforma Constitucional encontramos los medios de defensa con que cuentan los servidores públicos para impugnar las resoluciones administrativas que se hayan emitido en su contra.

Finalmente, y a fin de ayudar a los estudiosos y demás interesados en la materia administrativa se hace la siguiente propuesta de reforma Constitucional a nuestro artículo 73 fracción XXIX-H, con el firme propósito de devolver una verdadera seguridad jurídica y oportunidad a los servidores públicos de contar con instancias procesales, sobre todo distintas o independientes que permitan plantear diferentes medios de defensa para combatir las resoluciones administrativas que sancionaron su actuar en el desempeño, de su cargo, empleo o comisión dentro del servicio público.

Por lo anterior, y en espera de que éste esfuerzo pionero de reforma constitucional, permita contar con más derechos y/o medios de defensa ante autoridades diversas que otorguen a las personas que prestan sus servicios para el Estado Mexicano, se presenta para su aprobación.

CAPITULO I

EL ESTADO, FORMA DE GOBIERNO Y REPRESENTANTES

ANTECEDENTES

En la antigüedad, forma de estado y forma de gobierno eran considerados sinónimos ¹ teniendo que se designa Estado, a la manera de ser o estar constituida políticamente una comunidad humana estable, permanente, que se basa en múltiples bases de solidaridad, Jellinek, estudia 2 conceptos de Estado.

Un concepto sociológico del Estado, siendo una unidad de asociación dotada originariamente de poder de mando y formada por hombres que viven permanentemente en un territorio y otro concepto es el Jurídico de Estado, donde habla de una corporación territorial y con un poder de mando originario, formada por un pueblo y asentada en un determinado territorio. Es así que como elementos del Estado encontramos al Territorio, Población y Poder (gobierno) como los más significativos del Estado.

De igual forma Hans Kelsen identificó al Estado con el derecho y se redujo la teoría del Estado a la Teoría del Derecho, siendo utilizada la palabra "Estado" como tal, por Maquiavelo en su obra el "Príncipe".

Más adelante se le reconoció a Jorge Guillermo Federico Hegel, como el padre de la Teoría General del Estado, sentando las bases más firmes de la moderna teoría Alemana del Estado.

¹ Herodoto, Historia libro III, Caps. 80-82, Gredos, Madrid, 1986, Pp. 157-166.

Algunas disciplinas consideran al Estado como una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otras como la estructura del poder político de una comunidad; otras como el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales, equiparándose tanto con la nación como con el poder, siendo los aspectos jurídicos relevantes para la descripción del Estado.

El Estado crea derecho, aplica una Constitución, en suma es titular de derechos y obligaciones. En ese orden de ideas la actividad del Estado proveniente del latín *status*, es el conjunto de actos materiales y jurídicos, que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga.

Básicamente se concibe al Estado como una corporación como una persona jurídica, territorial actuando y manifestándose en un espacio, de una determinada circunscripción territorial, otra de sus características es su actuar de forma autónoma e independiente, transformándose como un poder originario o simplemente como la soberanía, de ahí que Jellinek cite que el Estado es una corporación territorial dotada de un poder de mando originario.

Ahora que en el Estado se conoce que generalmente hay una relación que manda y otra que obedece, relaciones de dominio o de poder, que no son otra cosa que la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre el comportamiento de otros, aún cuando no todo el dominio proviene del Estado.

Normalmente se argumenta que el poder del Estado es un poder legítimo, ahora bien, el poder se reclama legítimo únicamente si reposa en principios, reglas, tradiciones, que se presuponen válidos. El poder legítimo cambia si el sistema normativo por el cual este poder ha sido establecido es reemplazado por otro.

En cuanto a su organización, el derecho es un factor de organización, de igual forma nadie puede negar que el Estado es una organización o una comunidad organizada que descansa en un sistema de reglas o normas las cuales constituyen el aparato normativo del Estado. Ahora bien, es el orden jurídico el que define y asigna las funciones (estatales) a los individuos y por este hecho organiza la comunidad.

En resumen encontramos que el Estado es la organización jurídico política más perfecta que se conoce hasta el presente, al ser un ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación que detenta el ejercicio del poder.

1.- Principio de división de Poderes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En México nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40 organiza actualmente al Estado Mexicano, de una forma Republicana, Democrática, Representativa y Federal, estableciendo la forma de gobierno que ha de tener el Estado Mexicano para el ejercicio de sus atribuciones, mismas que se pueden denominar como los “derechos”, “facultades” o “prerrogativas” estatales; sin embargo por definición y por uso doctrinal se les ha preferido llamar como los medios adecuados para alcanzar los fines estatales como atribuciones del Estado.

Para el Estado Mexicano la doctrina que prevalece es la de un Estado de derivación liberal burgués, capitalista, pluralista, democrático, con un poder repartido y régimen constitucional.

Ejemplo de ello han sido los últimos gobiernos como el de Miguel de la Madrid, que era burgués, capitalista, autocrático, de partido oficial, que linda en único; es decir, era un poder concentrado en una figura de Presidente de la República omnipotente y que como consecuencia, persigue toda oposición real, y por ello monopolista carente de todo control constitucional real. *“Don Daniel Cosío*

Villegas lo calificaba de monarquía absoluta, sexenal y hereditaria en línea transversal,² al Estado Mexicano en su momento.

Ahora bien, de conformidad con el Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado Mexicano se organiza de forma Republicana, democrática, representativa y federal, conceptos por demás polémicos, entre los doctrinarios de la ciencia constitucional y política.

Es por ello que la forma republicana se puede caracterizar por que la titularidad de los poderes es temporal, accediéndose a los mismos mediante la consulta popular, a través del sufragio.

En tanto que la forma democrática en el mundo moderno se habla de un imperio de la mayoría, es decir los ciudadanos activos con derecho al voto, Artículos 34, 35 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así también, la forma representativa existe en los Estados modernos con una basta población y una organización compleja, en donde los ciudadanos de forma directa ejercen el poder que teóricamente les corresponde; algunos le llaman soberanía y otros autoridad.

² El sistema político mexicano, Joaquín Motz, México, 1974.

Es así, que la forma federal, tal y como lo establece la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde pareciera que los Estados hacen una especie de “pacto” para estar unidos y conformar un gobierno central con facultades enumeradas y limitadas, situación que se define en nuestra Carta magna donde se limitan los campos de acción de los poderes locales y centrales, estableciéndose así los principios operativos del sistema federal, enumera las facultades de los poderes centrales, consigna las prohibiciones a los Estados, instituye los órganos jurisdiccionales que deben dirimir las discrepancias entre ellos, en resumen el sistema federal es de distribución de competencias y coexistencia de dos géneros de autoridades.

Lo antes referido, sienta las bases para la división de Poderes en nuestra Carta Magna y que se plasmó en su artículo 49 que inserto cita:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 49.- El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Por lo expuesto anteriormente, se observa una autonomía de gestión de cada uno de los Poderes de la Unión con respecto a otro Poder Federal, sin que implique una Supra-subordinación de uno frente al otro.

2.- Excepciones y concurrencia de los Poderes de la Unión.

De lo estudiado en el punto que antecede encontramos que en nuestra Carta Magna aparece en forma reiterada el término Poder, con él se alude principalmente a dos instituciones, la primera a una universalidad de facultades, obligaciones, prohibiciones atribuidas e impuestas a dos entes generales, la federación y los estados, mismos que están comprendidos en los preceptuado en el artículo 49 “El Supremo Poder de la Federación...” y en el artículo 116 “El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio...”, así también el espíritu del legislador en sus artículos 40, 41, 49 de nuestra norma fundamental, limitó el actuar de los Poderes de la Unión, sin descuidar la forma Federal, tal y como lo establece la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivando las facultades y competencia de los poderes tanto Federales como Locales, determinados originariamente en la Constitución, sin descuidar la forma federal de gobierno que impera en nuestro México, ya que si bien es cierto que las facultades de los poderes federales son enumeradas; sólo pueden actuar en aquello que les ha sido delegado expresamente, ya que se han reconocido facultades implícitas, como también lo manifiesta Felipe Tena Ramírez³ que agrega que existen facultades en la práctica.

³ Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, p.115.

Ejemplo relevante de las facultades implícitas es lo citado por el maestro Felipe Tena Ramírez, “El Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que rige las estructuras y funcionamiento del propio poder para que el mismo pueda ejercer de modo efectivo las facultades que le otorga la Constitución General de la República, e introdujo en dicha ley las disposiciones que atribuyen a los tribunales de los Estados la función de órganos auxiliares de los federales, por estimar que sin el auxilio de la justicia común, la administración de la justicia federal se vería en muchos casos retardada y entorpecida. Tal es la razón en que se inspiran dichas posiciones, cuya constitucionalidad, por ende, no puede desconocerse, ya que si el Congreso de la Unión las consideró necesarias para hacer efectivas las Facultades constitucionales del Poder Judicial de la Federación, se sigue de ello que fueron expedidas en uso de las facultades implícitas que aquel concede la fracción XXX del artículo 73 de la Carta Fundamental.”⁴

De lo anterior, se entiende que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, divide que si un poder federal tiene una facultad, el poder local no debería de tenerlo; ejemplo de esta dualidad de jurisdicción, es la consagradas en el artículo 121 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a la educación universitaria o profesional, que a su vez puede ser impartida por la federación o los Estados.

⁴ Felipe Tena Ramírez, op. cit., p. 119.

Así también, al estar conformados los Estados en una Federación atribuyen a un gobierno central un cúmulo de facultades más o menos determinadas, para que las ejerza, reservándose para ellos las no atribuidas, exceptuando de ello las facultades concurrentes, es decir, son las facultades que tiene la federación pero que al no ejercerlas, los Estados lo hacen bajo la existencia de una necesidad real o enfrentar una urgencia.

También es importante destacar que existen convenios o facultades que se delegan a los Estados, desvirtuándose aparentemente con ello el sistema federal y su principio de distribución de competencias; transformándose en un federalismo de cooperación, y con ello la posibilidad de celebrar convenios entre la federación y los Estados, como lo dispone el artículo 18 de nuestra Carta Magna.

Ahora bien, existe una facultad a favor de los poderes federales, que es la conocida en materia de impartición de justicia como lo es la facultad de atracción, que operaba en presencia de concurso de delitos, sin embargo para que pudiera coexistir dicha facultad el Congreso de la Unión reformó la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución, al manejar la conexidad con delitos federales.

Por último tomaremos en consideración a la jurisprudencia respecto a los poderes federales, donde también abarca la llevada a cabo por los Tribunales

Federales, quienes son, sólo los guardianes de los derechos del pueblo o del Estado, asegurados por alguna prescripción constitucional, y que caigan bajo su jurisdicción, así también estos Tribunales, sólo pueden impedir la ejecución de una ley cuando esté en conflicto con la constitución.

De lo anterior se desprende que existe una autonomía entre los Poderes de la Unión, es decir se da el Principio de División de Poderes que consagra el propio artículo 49 de nuestra máxima Ley, citando como integrantes de los mismos al Poder Judicial Federal, al Poder Legislativo Federal, y al Poder Ejecutivo Federal.

Poderes creados bajo una autonomía e interrelación para llevar a cabo la actividad del Estado conforme a las atribuciones que desempeña; autonomía que limita la función estatal de “Estado gendarme”, incluso la de evitar las prácticas ilícitas e irregulares que lleven a cabo sus servidores públicos, como lo estudiaremos más adelante.

Es así, y para el caso en específico del presente estudio se analizará la imposibilidad con que cuenta el Poder Ejecutivo Federal, y en específico su Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con respecto a su intervención administrativa en el Poder Legislativo Federal, encontrando en este primer Poder Federal a un muy cuestionable Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.- Antecedentes y reformas del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 5 de febrero de 1917, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de sus atribuciones promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que reforma la del 5 de febrero de 1857, fecha que permite tomar de base para conocer el texto original de nuestro artículo 73 Constitucional.

El presente artículo forma parte del Título tercero, Capítulo II, denominado "Del Poder Legislativo", Sección III, "De las Facultades del Congreso", que a su vez define y enumera las facultades que tiene el Congreso de la Unión.

Es así que el proyecto enviado el 6 de diciembre de 1916, por el Jefe del Ejército Constitucionalista y turnado a la Comisión de Reformas a la Constitución; Corrección de Estilo, encuentra su primera lectura el 8 de enero de 1917, y una segunda el 14 de enero de 1917, teniendo su declaratoria el 8 de enero de ese mismo año. Ahora bien en esta última fecha se dictaminaron las fracciones I, II, III, IV, y V del artículo y el 11 de enero del mismo año se dictamina el resto de las fracciones.

El 13 y 14 de enero de 1917 se presenta voto particular del C. Heriberto Jara, en lo que se refiere al inciso VI, fracción II del artículo. El 14 de enero de 1917 se pone a discusión el artículo y son aprobadas las fracciones I, II, III, IV, V inciso 1 de la VI y la 1ª parte del inciso 2º, por unanimidad de 139 votos.

El 15 de enero de 1917 son aprobadas las fracciones VII a IX, XI a XVI, XVIII, XX a XXIV, XXVII, XXVIII, XXX y XXXI por 169 votos, con excepción de la XXVIII que lo fue por 162 votos la XVI que se aprobó por 167.

El 20 de enero de 1917 se desintegra el Quórum, levantándose la sesión, por lo que al día inmediato siguiente el C. Calderón y otros firmantes presentaron iniciativa, posteriormente la Comisión presenta a la Asamblea el dictamen.

El 27 de enero de 1917 se aprueba la fracción XXVIII por 168 votos.

El 29 de enero de 1917 se aprueban las fracciones X, XVII, XIX y **XXIX** por 150 votos.

Los debates fueron efectuados en Sesión Permanente, una vez constituida. Se aprueban las modificaciones hechas por la Comisión de Corrección y estilo el 27 de enero de 1917.

Es así que, el texto original quedó de la siguiente forma:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TITULO TERCERO

CAPITULO II

Del Poder Legislativo

Sección III De las Facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I.- ... a la XXVIII.- ...

XXIX.- Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

XXX.- ... a la XXXI.- ...

Posteriormente en la 14ª reforma al artículo 73 de nuestra Carta Fundamental se volvió a tocar la fracción XXIX, cuyo contenido planteaba que el Congreso tuviera la facultad de legislar en todo la República sobre las industrias de tabaco en rama y elaborados, asimismo para fijar el porcentaje y decretar los impuestos sobre producción y venta de los mismos.

Al llegar a la 20ª reforma a la misma fracción y artículo, tenemos que aquí se plantea la facultad que tiene el Congreso de establecer contribuciones especiales sobre producción y consumo de cerveza, adicionándose el punto 5 inciso g).

De igual forma, durante la 24ª reforma se plantea que el congreso tiene facultad para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacional, adicionándose lo anterior en la fracción XXIX-B.

Más adelante en la reforma 28ª se adiciona a la fracción XXIX el inciso C, donde se plantea que el Congreso tiene facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

Así también, la fracción XXIX sufre adiciones de los incisos D, E y F, dentro de la 32ª reforma, conjugándose que el Congreso tiene la facultad de expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios; y las tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

En la 34ª reforma del artículo en comento rápidamente nos plantea que el Congreso tiene la facultad de expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Es así que llegamos a la **reforma 35ª**, que para el presente estudio es de sumo interés ya que se adiciona a la fracción **XXIX el inciso H**, que permite al Congreso expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Texto que a continuación se inserta literalmente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TITULO TERCERO
CAPITULO II

Del Poder Legislativo
Sección III
De las Facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I.- a XXIX-F.- ...

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones

XXX.- ... a la XXXI.- ...

Reforma que fue publicada el 10 de agosto de 1987 en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor el 15 de enero de 1988.

En relación con la reforma 35ª se da la reforma 38ª, cuyo objeto es brindar al Distrito Federal una Administración Pública propia, conformada por Organos

centrales, desconcentrados y entidades paraestatales. Siendo el Presidente de la República, quien designe al entonces regente de la Ciudad de México y a otros funcionarios, con la aprobación del Congreso de la Unión.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TITULO TERCERO CAPITULO II

Del Poder Legislativo Sección III De las Facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I.- a XXIX-F.- ...

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

En tanto que en la 42ª reforma, es intrascendente en cuanto al inciso "H", ya que sólo se suprime al final de dicha fracción la letra "y". En tanto que se adiciona al mismo artículo la parte conducente al inciso "I".

En la última reforma la 43ª se adiciona una fracción la "J", donde se propone una redefinición en la responsabilidad que tiene el gobierno de fomentar, promover y apoyar la organización deportiva en un mayor grado.

De lo anterior podemos establecer el texto vigente que a la letra proviene de la reforma 35ª del 15 de enero de 1988, con la supresión de atribuciones al

entonces Gobierno del Distrito Federal en la reforma 38ª y la supresión de una mínima parte de su texto en la reforma 42ª, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TITULO TERCERO
CAPITULO II

Del Poder Legislativo
Sección III
De las Facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I.- a XXIX-F.- ...

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

4.- Antecedentes de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Como antecedente de nuestra Ley actual encontramos a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que fue promulgada inicialmente, el 30 de diciembre de 1939, publicada el 21 de febrero de 1940 en el Diario Oficial de la Federación, sustituida por la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de fecha 27 de diciembre de 1979, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

Posteriormente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 29 de diciembre de 1982, fueron los cimientos de la Ley actual, donde ya se vislumbra una separación o autonomía de cada tipo de responsabilidad administrativa en que puede incurrir un servidor público en ejercicio de su empleo cargo o comisión dentro del servicio público.

Como resultado de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, se publicaron las reformas al título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende los artículos 108 a 114 DOF 28-XII 1982. En dicha iniciativa cambia el texto de “responsabilidades de los funcionarios públicos” a la de “responsabilidades de los servidores públicos”,

donde se establece la naturaleza del servicio a la sociedad que comparta su empleo, cargo o comisión.

En la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, observamos que se busca desterrar conductas reprochables en el servicio público consistentes en el aprovechamiento del poder que pueda usar el servidor público que derive de su empleo cargo o comisión, o de la misma información a la que hubiera tenido o tenga acceso con motivo a la función pública que ejerza, por tal motivo también se trata de evitar el aprovechamiento de su posición para inducir a que otro servidor público haga o deje de llevar a cabo o retrase algún acto de su competencia.

También se pretende evitar las prácticas tendientes a que con el actuar de los servidores públicos se beneficie a algún cónyuge, pariente, terceros, sociedades en los términos que la propia Ley establece, aún hasta un cierto periodo después de haber dejado de ocupar o desempeñar o prestar el servicio como servidor público.

Con lo anterior todo servidor público está obligado en general a utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, haciendo necesario incorporar una obligación para que no cause un

daño o perjuicio tanto al Erario Federal como a los particulares a quien se les habría de brindar algún tipo de servicio.

Atento a lo anterior, históricamente se ha tratado de luchar contra la corrupción a través de nuevos y mejores mecanismos, traduciéndose en una responsabilidad del Gobierno de llevar a cabo esta lucha anticorrupción, ya que la corrupción como tal genera efectos perjudiciales sobre la equidad y la eficiencia en la asignación de recursos, afectando más a quienes menos tienen, vulnerando con ello el Estado de Derecho, incluyendo la instituciones básicas de la sociedad minando la gobernabilidad y la confianza ciudadana.

Es por ello que para el presente estudio se plantea la conveniencia de que las responsabilidades administrativas y políticas exigibles en el ámbito federal, actualmente previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se regulen en cuerpos distintos.

En tal virtud, la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, preserva los principios básicos de cada tipo de responsabilidad en que puede incurrir un servidor público en ejercicio de sus funciones.

Cabe destacar la facultad que se le pretende otorgar a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), actualmente Secretaría de

la Función Pública, en el ámbito de la Administración Pública Federal, mediante un registro de servidores públicos sancionados; sin embargo, no se entra al problema de fondo que subsiste entre los Poderes Federales, ejemplo de ello, es el que prevalece en el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo Federal para la “aplicación real” de la presente Ley, por lo que el presente estudio tratara de dilucidar esta línea de autonomía de gestión respecto de los Poderes de la Unión.

Por último, ante la contradicción de criterios sostenidos por nuestro máximo Tribunal, donde se ha impuesto erróneamente -desde un particular punto de vista en atención a la exposición de motivos de la precedente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982-, en forma equivocada al Código Federal de Procedimientos Civiles como la Ley supletoria en materia administrativa, lo anterior lo sostengo ya que al sancionarse una conducta como ilegal o contraria a derecho sería adecuado aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales por ser el Código Adjetivo que sanciona los actos punibles en nuestro marco legal, es por eso que ante los vacíos de la Ley de la materia y una mala interpretación de la misma; en ese orden de ideas el presente estudio se enfoca a una investigación desde dos vertientes, por un lado desde lo Constitucional y por el otro el de una Ley Federal, problemática que confluye en una codependencia de dichos ordenamientos.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que entró en vigor el 14 de marzo de 2002, establece en su artículo 1, que es reglamentaria del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que el artículo 2 señala que serán sujetos a dicha ley los servidores públicos federales mencionados en el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución y **todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales** y en su artículo 3 establece el ámbito de su competencia, donde se encuentran **como autoridades facultadas para aplicar la presente ley, las Cámaras de Diputados y de Senadores.**

5.- El servidor público y la gestión pública.

5.1 – El servidor público.

Como hemos venido mencionando en los capítulos anteriores que con la reforma del 28 de diciembre de 1982 que también sufrió el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se cambia el texto de “responsabilidades de los funcionarios públicos” a la de “responsabilidades de los servidores públicos”, se renovaron las bases legales para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público, tratando de definir el término de servidor público, reforma que da un trato igualitario en la Ley a las personas que se desempeñan como servidores públicos, suprimiendo parcial y relativamente la idea de “fuero”, Tribunales o privilegios especiales, limitando en forma enunciativa quienes deben de ser considerados como servidores públicos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TITULO CUARTO

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos

De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado

NOTA: EN VIGOR A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2004

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en 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.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

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, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Aunada a esta clasificación de servidores públicos, el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aumenta dicha calidad a todas aquellas personas que “manejen o apliquen recursos públicos federales”.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Artículo 2. Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Así que aún cuando los ordenamientos federales no definen lo que debe entenderse como servidor público y sólo enuncian a quienes se les debe de dar tal carácter, también es cierto que de las clasificaciones anteriores se puede establecer una Conceptualización de que es un servidor público y quienes lo pueden ser, agregando que el servidor público también cuenta con una relación laboral con el Estado, sin descuidar que no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos; sin embargo, no se puede pasar por alto que la actividad de la cual es titular el estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de manera, regular, continua y uniforme, es un servicio público.

Por lo anterior debe de considerarse como servidor público a:

“LA PERSONA QUE TIENE UNA RELACIÓN LABORAL CON EL ESTADO DESEMPEÑANDO FORMAL Y LEGALMENTE UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL GOBIERNO FEDERAL Y QUE COMO CONSECUENCIA RECIBE A CAMBIO DE SU TRABAJO, UNA PERCEPCIÓN ECONÓMICA DEL ERARIO FEDERAL”.

Conceptualización que permite reclamar de estos ciertas obligaciones inherentes. Así también existen diversas categorías de servidores públicos entre los que se encuentran a los servidores públicos con decisión, los que gozan de fuero, de los que son empleados que son funcionarios sin gozar de la prerrogativa constitucional de fuero o inmunidad procesal, ejemplo de lo anterior es lo plasmado en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes transcrito.

Actualmente en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se citan las obligaciones que todo servidor público debe de cumplir para salvaguardar la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; sin embargo, para los servidores públicos de cierto nivel el artículo también existe otra obligación adicional a las antes consagradas, como lo es la establecida en

los artículos 36 y 37 de la Ley que nos ocupa, en materia de situación patrimonial. A continuación se transcriben los preceptos legales antes invocados a efecto de reflejar lo antes referido:

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

TITULO SEGUNDO

Responsabilidades Administrativas

CAPITULO I

Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público

Artículo 7. Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;
- VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
- IX.- 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;

- X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XI.- 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 aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XII.- 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 a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.
Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.
Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el Artículo 9 de la Ley;
- XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;
- XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
- XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;
- XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Artículo 9. El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

- a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior;
- b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y
- c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

Artículo 36. Tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 35, bajo protesta de decir verdad, en los términos que la Ley señala:

- I.- En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Secretarios Generales, Tesoreros y Directores de las Cámaras;
- II.- En la Administración Pública Federal Centralizada: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la República, y los previstos en las fracciones IV, VII y XIII de este Artículo;
- III.- En la Administración Pública Federal Paraestatal: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo, o equivalente al de los servidores públicos obligados a declarar en el Poder Ejecutivo Federal hasta el de Director General o equivalente;
- IV.- En la Procuraduría General de la República: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Procurador General, incluyendo agentes del Ministerio Público, Peritos e integrantes de la Policía Judicial;
- V.- En el Poder Judicial de la Federación: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Magistrados de Circuito, Magistrados Electorales, Jueces de Distrito, secretarios y actuarios de cualquier categoría o designación;
- VI.- En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los tribunales de trabajo y agrarios: Magistrados, miembros de junta, Secretarios, Actuarios o sus equivalentes;
- VII.- En la Secretaría: Todos los servidores públicos de confianza;
- VIII.- En el Instituto Federal Electoral: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Consejero Presidente;

IX.- En la Auditoría Superior de la Federación: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Auditor Superior de la Federación;

X.- En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Todos los servidores públicos desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la Comisión;

XI.- En los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de los titulares de aquéllos;

XII.- Todos los servidores públicos que manejen o apliquen recursos económicos, valores y fondos de la Federación; realicen actividades de inspección o vigilancia; lleven a cabo funciones de calificación o determinación para la expedición de licencias, permisos o concesiones, y quienes intervengan en la adjudicación de pedidos o contratos;

XIII.- En la Secretaría de Seguridad Pública: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el Secretario de Seguridad Pública, incluyendo a todos los miembros de la Policía Federal Preventiva, y

XIV.- En el Banco de México: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo en la Administración Pública Federal Centralizada hasta el de Gobernador.

Asimismo, deberán presentar las declaraciones a que se refiere este Artículo, los demás servidores públicos de las dependencias, entidades y, de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3 de la Ley, que determine el Titular de la Secretaría, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

Artículo 37. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

I.- Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:

- a) Ingreso al servicio público por primera vez;
- b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;
- c) Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.

II.- Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y

III.- Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

La Secretaría podrá solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del Impuesto Sobre la Renta del año que corresponda, si éstos estuvieren obligados a formularla o, en su caso, de la constancia de percepciones y descuentos que les hubieren emitido las dependencias o entidades, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un período de quince días naturales.

En caso de que la omisión en la declaración continúe por un período de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere sido suspendido el servidor público, la Secretaría declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular de la dependencia o entidad correspondiente para los fines procedentes. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración a que alude la fracción III.

El incumplimiento a lo previsto en el párrafo anterior, por parte del titular de la dependencia o entidad, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de Ley.

Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año.

En la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 21 de la Ley.

El servidor público que en su declaración de situación patrimonial deliberadamente faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de la Ley, previa

sustanciación del procedimiento a que se refiere el artículo 21, será suspendido de su empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de uno a cinco años, sin perjuicio de que la Secretaría formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para los efectos legales procedentes.

5.2- El servicio público.

Es de importancia señalar que el derecho público es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la organización del Estado y a sus relaciones con sus gobernados o con otros Estados; tenemos así, que el servicio es la actividad que consiste en SERVIR, aplicado al caso en concreto el trabajar al servicio del Estado, de aquí se desprende otro término como lo es el servicio público, que es la actividad de interés general realizada por los poderes públicos, luego entonces el administrar la connotación de servidor, que es con respecto a una persona, otra que le sirve y la público relativo a la comunidad, es decir al bien público, se puede establecer que el servicio público es:

LA ACTIVIDAD DE LA CUAL ES TITULAR EL ESTADO Y QUE EN FORMA DIRECTA O INDIRECTA SATISFACE LAS NECESIDADES COLECTIVAS, DE UNA MANERA REGULAR, CONTINUA Y UNIFORME.

El servicio público para Jorge Fernández Ramírez es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes con sujeción a un régimen jurídico del derecho privado, en beneficio indiscriminado de toda persona⁵.

⁵Fernández Ramírez Jorge, Derecho Administrativo, (servidores públicos), Méx., Porrúa 1995, pp. 162-163.

Doctrinalmente el servicio público cuenta con **diversos caracteres** que lo distinguen entre los que se encuentran:

- a) La **generalidad**, se manifiesta en razón de que debe prestarse el servicio a toda persona que lo solicite o debe usarlo, previa satisfacción de los requisitos establecidos en los ordenamientos jurídicos por ser el servicio público para todos y no para unas cuantas personas.
- b) En cuanto a la **uniformidad** del servicio público, debemos entender que no debe haber privilegios ni discriminación de algún tipo, lo que no impide establecer diversos niveles o categorías en algunos servicios.
- c) La **regularidad** del servicio se debe a que se exige un estricto apego a las reglas y disposiciones legales que rigen su funcionamiento, es decir se realiza conforme a las condiciones establecidas en la Ley.
- d) Es **continuo** el servicio público en razón de que se debe dar dentro de los calendarios, horarios y bajo las condiciones y términos señalados en su norma reguladora (Ley Orgánica o reglamento Interior).
- e) Es **obligatoria** ya que es un deber del Estado el de asegurar que está destinado a satisfacer como la obligación del sujeto a cuyo cargo esta su prestación de proporcionarlo durante el tiempo previsto en la Ley, a través de un mandato, concesión o permiso, salvo que desaparezca la necesidad por la que nació.
- f) La **mutabilidad** se vuelve necesaria para actualizar la posibilidad permanente de modificar su regulación en aspectos que atañen al

prestador del servicio, al usuario o a ambos, con el propósito de erradicar deficiencias y mejorar los servicios.

- g) La **gratitud** es de especial estudio ya que no se trata de que el servicio público sea gratuito o no, sino por el contrario, trata de que el servidor público que brinda el servicio no lo haga con un ánimo de lucro.

De igual forma dicho servicio público debe reunir ciertos elementos indispensables, debido a que la necesidad cuya satisfacción se destina, la actividad satisfactoria de tal necesidad, el sujeto que desarrolla la actividad satisfactoria los recursos empleados en la prestación del servicio y el régimen jurídico especial al que se somete su prestación.

Elementos:

- a) La **necesidad** es la causa, motivo y razón de ser del servicio público
- b) La actividad **satisfactoria** es el apegarse a reglas mediante el uso de algo, y de personas diseñada para producir efectos útiles en un ámbito determinado.
- c) EL **sujeto que desarrolla la actividad** satisfactoria es un prestador del servicio ya que sin él no se puede llevar a cabo el servicio público.
- d) Lo **recursos requeridos**, son indispensables ya que sin el personal, instalaciones, etc. no podría operarse ningún servicio.

- e) El **régimen jurídico especial** es para todos los que brindan y reciben el servicio.

Existen dos vertientes entorno a la división del Servicio Público.

- a) Orgánico o Subjetivo: Lo da la naturaleza del órgano o sujeto a quien se le atribuye su prestación.
 - Público si el servicio lo brinda alguien público.
 - Privado si lo da uno no público.
- b) Funcional u Objetivo: será público si tiene por objeto satisfacer una necesidad de carácter general.

En resumen servicio público se caracteriza por tres factores:

- a) Esta destinado al público
- b) Satisface necesidades de carácter general
- c) Se somete a un régimen jurídico especial

Es decir, el carácter público de un servicio no lo determina quien sea el prestador del mismo ni el reconocimiento de la ley ni ningún otro factor distinto a los mencionados. Entre las clasificaciones más destacadas del servicio público se encuentran:

- a) Por las características de los usuarios, es decir para determinados usuarios o para cualquier usuario que acuda a éste.
- b) Por ejercicio de la autoridad, el servicio de gestión pública en el cual como dice Serra Rojas, es indispensable el ejercicio del poder administrativo⁷, en cambio, la prestación del servicio público no entraña el ejercicio de autoridad pública lo clasificamos como servicio de gestión privada.
- c) Por su aprovechamiento, en voluntario cuando un usuario lo usa sin coacción y obligatorio cuando su uso es obligatorio.
- d) Por el carácter de la prestación, en voluntario la Administración Pública lo crea porque el Estado no lo crea dando un servicio público impropio, y obligatorio por ser creados por el Estado.
- e) Por su importancia, en indispensables, secundarios o superfluos, clasificación que se contrapone al origen, objetivo y fin del servicio público.
- f) Por su horario y calendario de prestación, el constante los 365 días las 24 hrs. del día, cotidianos los 365 días del año pero con horario establecido, intermitentes se prestan en algunos días y esporádicos aparecen sólo por necesidad.
- g) Por razón de su cobro, los gratuitos financiados por el Estado y los onerosos donde se presta el servicio por una cuota simbólica.
- h) Por régimen jurídico del servicio, en público y mixto.

⁷ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Op. Cit. T I, pag. 121.

i) Por titularidad de jurisdicción del servicio, se da por la instancia gubernamental a la que le corresponde su aseguramiento, regulación y control, se da a los tres niveles de gobierno y también pueden concurrir para prestar dicho servicio.

5.3 - El servidor público y la gestión pública.

Como se ha referido en el punto 1 del presente Capítulo la gestión del Estado es a través de sus servidores públicos, haciendo uso de sus atribuciones, mediante una actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, cumplimiento que es importante para la realización del desarrollo de la interdependencia social, servicio público que forma la estructura misma del Estado.

Es por ello que la actividad del Estado se realiza de dos maneras: una dando órdenes y otra prestando servicios.

Para hacer frente a estos retos e incrementar particularmente la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibiliten una relación más democrática, se ha hablado de la profesionalización de la alta burocracia; la administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad; descentralizar la ejecución de los servicios públicos.

Es así que la característica del régimen jurídico de los agentes públicos debe cuidar la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público que tienen encomendado. En tanto la idea de servicio público

está en la base de todas las reglas del régimen jurídico que se llama régimen del dominio público y de los dineros o fondos públicos; que los actos jurídicos relativos a los a los servicios públicos son actos jurídicos de derecho público, finalmente, todas las reglas de organización y funcionamiento de un servicio público son modificables en cualquier momento por las leyes y reglamentos, de acuerdo con las necesidades del interés general.

Es así que la noción de atribución implica las mismas consecuencias, ya que, existe un régimen especial para la organización y funcionamiento del Estado, en tanto que éste tiene atribuciones diversas de las que corresponden a los particulares y que deben realizarse por medios de que éstos no disponen, como es el uso del Poder Público de que el Estado dispone como derecho de la soberanía Nacional, vinculados íntimamente al cumplimiento de las atribuciones del Estado.

A todo lo anterior se le suma lo importante que es la Ética en el Servicio Público y la Transparencia Pública, en los procesos de reforma del Estado, gobierno y administración pública.

En otras palabras, lo que se pretende con la Reforma Gerencial en este tema, es que los servidores públicos sean cada vez más autónomos y asuman mayores responsabilidades ante los ciudadanos-usuarios, y que la transparencia en la gestión pública, sea un componente fundamental. Por lo

tanto, ningún proceso de reforma del gobierno y de la administración pública tendrá éxito sino se avanza antes en la reafirmación de valores éticos, y en la institucionalización de la rendición de cuentas como norma en el servicio público

Los gobiernos en un enfoque de administración pública tradicional, sólo están obligados a cumplir la normatividad administrativa. En cambio, bajo un modelo de gestión pública moderna, están obligados, además de cumplir con las leyes y normas, con los resultados que se hayan fijado para cada uno de los programas gubernamentales bajo su responsabilidad.

Un enfoque moderno de gestión pública supone que el accionar de las administraciones públicas debe regirse por resultados y que sus funcionarios están responsabilizados de los mismos. Implica además que cualquier gobierno, previo consenso con sus ciudadanos usuarios, determine los programas a desarrollar, sus resultados e impacto social, el presupuesto, tiempo y responsables de su ejecución, y contemple fincar responsabilidades cuando no se logren los avances esperados.

Las administraciones públicas tienden más a sancionar las faltas de los servidores públicos que a prevenir las prácticas tendientes a incurrir en irregularidades administrativas o a reconocer sus méritos.

La ausencia de un profesional de carrera ha permitido ascensos meteóricos y renuncias anticipadas, en detrimento de servidores públicos experimentados, honestos, leales y con amplia trayectoria en la administración pública.

Los avances en lo concierne a la Ética en el Servicio Público y Transparencia Pública tienen como referencia la consolidación, particularmente a partir de 1983, de la legislación federal y estatal de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Al acotarse y sancionarse con mayor rigor, los ilícitos en contra de los bienes y valores públicos, se ha procurado un comportamiento más ético por parte de los servidores públicos. Por otra parte, con la institucionalización y fortalecimiento de los sistemas nacional y estatales de control y evaluación gubernamental y, en especial, con la instauración y perfeccionamiento de los mecanismos de contraloría social, la corrupción en el sector público ha decrecido.

El surgimiento de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, posteriormente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública, de los órganos de control estatales y municipales, y la actualización de las legislaciones federal y estatales de responsabilidades administrativas de los servidores públicos representan un importante avance, sin embargo, la dependencia todavía de estos órganos de control y fiscalización de los titulares del Poder Ejecutivo, en los tres ámbitos de gobierno, impiden su plena autonomía y ponen en tela de

juicio su efectividad y legitimidad. Incluso, la propia permanencia y funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, actualmente Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados Federal ha sido severamente cuestionada.

CAPITULO II

REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1.- Artículos 108 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia administrativa.

A partir de ciertas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 28 de diciembre de 1982, así como de otros ordenamientos, se renovaron las bases legales para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público.

Una de las reformas se refiere al tratamiento constitucional del término del servidor público, que desde esa fecha debe de aplicarse a todos aquellos que han sido nombrados para desempeñarse laboralmente en cualquiera de los órganos públicos del gobierno.

Es así que el servidor público no desempeña su actividad en forma aislada, sino que lo hace en forma conjunta con los demás servidores públicos, todos ellos reunidos jerárquicamente bajo un mismo orden jurídico, siendo el conjunto de éstos los Poderes públicos del Estado, quienes integran un Gobierno, en este sentido como se ha estudiado con anterioridad y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 49 de Nuestra Carta Magna, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en la inteligencia que no podrá reunirse en dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

En este orden de ideas, tenemos que el propósito de la reforma fue el dar un trato igualitario en la Ley a los servidores públicos que integran los poderes de la Unión, y suprimir la idea de fueros, tribunales o privilegios especiales, incluso en nuestro artículo 108 Constitucional señala en forma enunciativa a quienes debe de considerarse como servidores públicos, por lo que considero oportuno citar dicho precepto legal textualmente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TITULO CUARTO

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos

De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título **se reputarán como servidores públicos** a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en 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.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

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, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, **dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:**

I.- Se impondrán, 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.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III.- 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.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

De acuerdo a lo anterior, deben ser considerados como servidores públicos todas aquellas personas que en su calidad de funcionarios, empleados, o trabajadores que desempeñen un cargo, comisión o empleo dentro de los niveles y Poderes de Gobierno específicamente referidos, ya que en lo que corresponde a los servidores públicos que integran las entidades del pacto federal, sus respectivas Constituciones y Leyes reglamentarias deben precisar en los términos del numeral antes referido y para el efecto de sus responsabilidades el carácter de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios.

Con base en lo anterior, enriquecido el estudio de la definición de servidor público se puede conceptuar a toda aquella persona que ha formalizado una relación contractual con el Estado y que a cambio de su prestación de servicio recibe del Erario Federal su contraprestación, conceptualización que obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo,

cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que les son inherentes.

Ahora bien, también es cierto que existen servidores públicos que tienen facultades de decisión, como los funcionarios, dentro de los que hay algunos gozan de fuero Constitucional o inmunidad procesal, de aquellos que son empleados o que siendo también funcionarios como los primeros no gozan de dicha prerrogativa, ya que depende de la categoría del servidor público será el medio legal a aplicar para sancionar las irregularidades o conductas ilícitas que hayan cometido en ejercicio de sus funciones o aún después de haber dejado de prestar dicho servicio.

El enunciado que ofrece el artículo 108 Constitucional, es para efectos de las responsabilidades en que incurran en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, por lo que no significa que pueda ser considerada como una clasificación de los mismos, ya que con base en los ordenamientos legales que rigen sus relaciones laborales con el Estado y en aquellas que regulan su conducta es necesario clasificar a los servidores públicos.

Ejemplo de ello es lo referido en los artículos 110 y 111 de Nuestra Carta Magna, transcrito a continuación y donde se aprecia la calidad especial en la que se encuentran algunos servidores públicos que gozan de fuero Constitucional o

inmunidad procesal, al tener una relación laboral especial con el Estado, por lo que al tratar de ser sancionados penalmente deben de agotarse previamente o llevarse a cabo procedimientos especiales para poder determinar su responsabilidad.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 110. 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, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los 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 del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámara de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En una breve y objetiva clasificación encontramos la siguiente, no sin antes definir a la persona considerada como FUNCIONARIO, quien es la que desarrolla y ejecuta las funciones públicas que el Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad.

a) Por la forma de ser nombrados los funcionarios, así como del disfrute de prerrogativas Constitucionales, como lo son los Representantes de Elección Popular, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, etc.

b) Por la legislación aplicable que regula sus relaciones laborales, artículo 123 Constitucional apartado B fracción XIV, donde indica quienes son **trabajadores de confianza**, un ejemplo son los trabajadores de Confianza en la Cámara de Diputados, el Oficial Mayor. Por lo que, al clasificar o limitar quienes son trabajadores de confianza, por exclusión se puede advertir quienes son considerados como **trabajadores base**, un ejemplo son los trabajadores de base en la Cámara de Diputados, son lo inamovibles, quienes sólo pueden ser cesados mediante las causas previstas en el artículo 46 de la Ley Federal Burocrática, etc.

c) Quien desarrolla un trabajo físico o intelectual a cambio de una contraprestación determinada que se perfecciona en un salario, aquí omito citar las calidades como lo pueden ser los encargados, etc., por considerar innecesaria para el presente estudio dicha clasificación.

Por todo lo antes expuesto el Congreso de la Unión en pleno uso del derecho consagrado en el artículo 71 de la Constitución General de la República, presentaron la iniciativa de Ley en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, donde sólo a algunos cuantos –pocos en realidad- se les excluye de dicha Ley o previa instrumentación de un juicio especial ésta

les será aplicada y donde se plasma los principios rectores del servicio público consagrados en nuestro artículo 113 Constitucional que a continuación se cita:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

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

2.- Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Respecto a lo estudiado hasta el momento, se puede establecer una conceptualización genérica del servidor público; sin embargo, actualmente la Ley de la Materia como lo es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, también aporta elementos importantes para complementar dicho concepto, al superar las limitantes de un concepto de servidor público en su artículo 2, ya que incluye el manejo o aplicación de recursos públicos federales, lo que se debe entender como la utilización de cualquier recurso proveniente del Presupuesto destinado para llevar a cabo las funciones de un servicio público o lo que sería la utilización de estos medios de forma adecuada sin que algún acto u omisión implique deficiencias al propio servicio.

Es así como se enriquece dicho concepto de servidor público, subsanando con ello el vacío o deficiencia de lo establecido en los artículos 108 y 109 Constitucionales, donde limitan de manera tajante a las personas que se les debe de considerar como servidores públicos, ya que en dichos preceptos legales no se tomó en consideración que existen diversos niveles o una clasificación de éstos que también debe de tomarse en cuenta.

Es por ello que lo preceptuado en el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, enriquece los elementos, características y circunstancias que debe de englobar dicho concepto.

Para mejor entendimiento de lo aquí expuesto citaré textualmente lo establecido en el artículo 2 de la Ley que nos ocupa:

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Artículo 2. Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y **todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.**

En resumen, para los estudiosos de la conceptualización o definición de la persona conocida como servidor público, y sobre todo para las autoridades administrativas encargadas de observar la legalidad en el actuar de los servidores públicos, sirve de gran apoyo esta inclusión, ya que también concentra esta terminología para los servidores públicos que se encuentran dentro del servicio público en los tres Poderes de la Unión, aún cuando cada Poder Federal cuente con una autonomía de gestión ante la aplicación de dicha Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que para no entorpecer este estudio se retomará más adelante a fin de comprender mejor dicha autonomía.

Ahora que también y a manera de una verdadera exposición del tema que se estudia en el presente trabajo, destaquemos el concepto de responsabilidad administrativa que va íntimamente ligado al actuar de un servidor público, teniendo a la responsabilidad administrativa como: AQUEL RESULTADO DE LA CONDUCTA DESPLEGADA POR EL SERVIDOR PÚBLICO DURANTE O DESPUÉS DEL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES, CARGO O COMISIÓN Y QUE CONTRAVIENE LAS OBLIGACIONES DEL CÓDIGO ETICO DEL SERVIDOR PÚBLICO PREVISTAS ACTUALMENTE EN LOS ARTÍCULOS 8 Y 9 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, que a continuación se citan.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;
- VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

- IX.- 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;
- X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XI.- 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 aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XII.- 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 a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.
Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.
Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el Artículo 9 de la Ley;
- XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;
- XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
- XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;
- XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en

el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Artículo 9. El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

- a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior;
- b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y
- c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

Es así que las obligaciones contenidas en dichos dispositivos tienen como propósito el salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia incluyendo en el artículo 9 de esa Ley la lealtad, principios que tutela el Título IV de la Constitución.

Ahora que no hay que olvidar que las conductas irregulares no sólo se deben de limitar al aspecto administrativo, sino también encontramos otros dispositivos legales como se estudiará en el punto 2.3 de este Capítulo que

imponen diversas obligaciones específicas, como lo es por ejemplo lo que sucede dentro del Poder Judicial Federal, quienes se rigen además por su Ley Orgánica y sólo se aplicará de forma supletoria la Ley reglamentaria del Título IV Constitucional.

2.1. Sujetos, a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Tomando en consideración lo estudiado hasta el momento se desprende que el Poder Público se divide a su vez en un Poder Ejecutivo con un presidente, en un Poder Legislativo dividido en un Congreso de la Unión y en un Poder Judicial que se ejerce a través de los tribunales que establezcan las leyes respectivas.

Es por eso que el contar con un control de los servidores públicos permite regular y encauzar el ejercicio de las funciones y atribuciones públicas que corresponden, por mandato legal a cada uno de los órganos de gobierno.

Este control legal de los gobernantes se ejerce a través de distintos medios jurídicos ya sea que se trate de impugnar el acto administrativo o de gobierno que cause una lesión a los intereses colectivos o particulares, en cuyo caso se aplicarán y emplearán las leyes, recursos y juicios existentes en el derecho vigente o en su defecto de responsabilizar al servidor público que no se conduzca dentro de los preceptos constitucionales y leyes que regulan su actividad y actuación. De esta dualidad surgen dos principios jurídicos que son la base fundamental de la democracia: el principio de legalidad y el de responsabilidad.

El principio de legalidad, circunscribe la actividad del gobernante al marco constitucional y a sus leyes reglamentarias, lo que significa que los actos de gobierno, los actos de autoridad y los actos de administración deben estar previstos en una ley previamente expedida para poder ser ejecutados, es decir por una parte las atribuciones que pretenda ejercer el servidor público deben estar contenidas en una ley vigente y por la otra si el ejercicio de las mismas excede en cualquier forma, su legalidad el afectado podrá recurrir o impugnar el acto en sí mismo en los términos que contemplan las mismas leyes.

El principio de responsabilidad, es aquel donde existe la posibilidad de imputar la conducta infractora al servidor público que la produjo y en su caso imponerle una sanción previamente establecida en las leyes aplicables.

Para el maestro Ignacio Burgoa⁹ los dos principios están íntimamente ligados aún cuando tienen distintas órbitas de operabilidad. Es por lo anterior que en materia de responsabilidades administrativas el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también dispuso las prevenciones legales sobre las que debieron expedirse las Leyes Administrativas, entre las que se encuentra los criterios o principios en los que se rige la conducta del servidor público, mismos que sirvieron para motivar la creación de las Leyes de responsabilidades administrativas que han precedido a la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁹ Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. Pág. 552.

En este orden de ideas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 2 engloba que personas van a estar sujetos a esta norma especial, presentándose como peculiaridad que cualquier persona que esté percibiendo un salario del Erario Federal con motivo a la prestación formal de una relación laboral, será considerada como servidor público.

Ahora bien, también es de reconocerse que la precisión hecha en el artículo 2 de la Ley que nos ocupa, y que se transcribe en este momento,

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Artículo 2. Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Se hizo para generalizar e incluir a todos los demás servidores públicos, desconociendo o quitando las prerrogativas con las que pueden contar ciertos servidores públicos que también prestan un servicio público dentro de los órganos de Gobierno, lo anterior obedece a lo limitativo que es el artículo 108 de nuestra Carta fundamental, ya que sólo se refiere a los servidores públicos de un elevado nivel y con ciertas prerrogativas, como a continuación se aprecia de la siguiente transcripción:

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en 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.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

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, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Es por ello, que el resultado de ampliar e incluir a las personas que están sujetas a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos fue de manera acertada, sumándose a la lista de los servidores públicos Federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, que son los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal, 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, el propio Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, los Diputados de 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.

También es cierto que se incluye a los servidores públicos del Poder Legislativo Federal, complementando con ello los tres Poderes de la Unión y llenando el vacío de ley que empañaba al propio artículo 108 de Nuestra Carta Fundamental, que citaba o se refería únicamente a servidores públicos de la Administración Pública Federal, entendiéndose ésta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, únicamente al Poder Ejecutivo Federal, tal y como se aprecia en la transcripción del precepto legal antes referido:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

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

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

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

Por lo anterior, actualmente no existe una delimitación de las personas que están dentro de los Poderes de la Unión para ser consideradas como servidores públicos, incluso uno de los objetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), es el reglamentar en forma debida sin discriminar a cualquier persona o empleado dentro del servicio público, tomando como base el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, referente a los sujetos de responsabilidad administrativa.

2.2. Ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

A manera de entrar a un estudio más objetivo sin profundizar en teorías o conceptualizaciones complejas que sólo entorpezcan el entender del ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, nos referiremos inicialmente a tratar de explicar brevemente el sistema Federal que ha adoptado nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde coexisten y tienen jurisdicción sobre las mismas personas el mismo territorio dos fuentes de autoridad, una central, a la que tradicionalmente se le ha llamado los Poderes Federales, y la otra local que son las que se dan así mismas las entidades, a las que la Constitución general denomina estados libres y soberanos.

Los dos órdenes coextensos deben su creación, están regulados y funcionando por un orden normativo superior, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a ambos mediante el sistema que la misma establece.

Así lo dispone el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo el sistema normativo debe obediencia a ésta, ya que un campo Federal supone, necesariamente, la existencia de dos fuentes de autoridad debido a esa circunstancia una de las funciones de la Constitución, es delimitar,

es decir, definir los campos de competencia tanto de los Poderes Federales como Locales, así como de las Leyes Federales de las Locales.

Justifica la existencia de tal facultad el hecho de que las Constituciones y las leyes, por sí mismas, no son aplicables en los más de los casos, ahora que la constitución se reglamenta mediante leyes orgánicas y reglamentarias propiamente dichas; las ordinarias como los Códigos Civil y Penal tienden a cumplimentarla, incluso se puede manifestar en el ámbito Federal, mediante leyes reglamentarias que, con base en la Constitución, emite el Congreso de la Unión y excepcionalmente el Presidente de la República en uso de sus facultades extraordinarias.

En observancia al principio de división de Poderes se le ha confiado al Congreso de la Unión, la facultad exclusiva de reglamentar la constitución en el ámbito Federal, esa exclusividad opera frente al Presidente de la República y a las legislaturas de los Estados, aunque éstas pueden hacerlo pero únicamente en lo concerniente a materias reservadas a los Estados.

Es así que una ley reglamentaria de la Constitución, federal o Local, para estar en posibilidad de determinar su fundamento y alcances, debe mencionar exactamente la norma fundamental que lleva al detalle, la misma obligación recae en la autoridad ejecutiva, ésta debe mencionar en forma clara y sin lugar a duda que ley reglamenta.

En este orden de ideas observamos que en el artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cita el fundamento y el objeto de la creación de dicha Ley, que en el caso concreto tiene como fin el reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de: I. Los sujetos de responsabilidad Administrativa en el servicio público, II. las obligaciones en el servicio público, III. las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, IV. las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones y, V. el registro patrimonial de los servidores públicos.

De igual forma y a efecto de precisar lo citado en la fracción IV de dicho ordenamiento el artículo 3 de la Ley que nos ocupa cita:

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Artículo 3. En el **ámbito de su competencia**, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;
- VI.- El Instituto Federal Electoral;
- VII.- La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX.- El Banco de México, y
- X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

De donde se aprecia que existe una representatividad de los tres Poderes de la Unión para su aplicación, sin descuidar los procedimientos internos o propios con los que cuente cada Poder de la Unión.

Es por ello que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es el ordenamiento que rige en materia de responsabilidades de los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los Poderes de la Unión, sin descuidar ciertas reservas con las que cuenta el Poder Judicial, en donde los servidores públicos de éste Poder están sujetos a los órganos y sistemas de control que en materia de responsabilidades administrativas prevé su Ley Orgánica, cuyo ámbito de aplicación es del orden Federal.

Así también y en atención a lo previsto por el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es necesario puntualizar que el ámbito de aplicación de esta Ley está limitado a los servidores públicos federales que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los Poderes de la Unión con la salvedad expuesta en el párrafo que antecede.

Concluyéndose que independientemente de lo expuesto con anterioridad, el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en cuanto a la responsabilidad administrativa definida ésta como los actos irregulares cometidos por los servidores públicos adscritos a los Poderes de la Unión, con las salvedades mencionadas en el Poder Legislativo Federal y al Poder Judicial Federal, es innegable que los actos administrativos y la prestación de servicios son realizados por servidores

públicos de aquella potestad pública, por lo que son responsables en el ámbito de su respectiva competencia.

Así también y a efecto de diferenciar las competencias sólo citaré la situación presentada en el ámbito Estatal.

ÁMBITO ESTATAL

1. Sujetos
 - a. Los Gobernadores de los Estados
 - b. Los Diputados a las Legislaturas Locales
 - c. Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia (Art. 108 cuarto párrafo).
 - d. Los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales

Las Constituciones de los Estados precisarán, para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios.

2.3. Tipos de responsabilidad a que se encuentra sujeto un servidor público.

2.3.1. Principios éticos que rigen el actuar de todo servidor público.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, deberán determinar las obligaciones a su cargo a fin de salvaguardar los criterios de *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia* que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Obligaciones que en la actualidad están previstas en el artículo 8 de la Ley Federal en cita; sin embargo a manera de ejemplo referiré algunos de estos principios plasmados en el artículo antes referido.

Es así que el Principio de Legalidad lo podemos observar en la fracción II del artículo 8 de la Ley en comento:

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Artículo 8. ...

I.- ...

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

En tanto que el Principio de Honradez lo encontramos en la fracción II del artículo 8 de la Ley en comento:

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Artículo 8. ...

...

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

De igual manera el Principio de Lealtad lo encontramos también en la fracción V del artículo que nos ocupa:

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Artículo 8. ...

...

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

Otro principio es el de la Imparcialidad, que es claro tal y como lo establece la fracción VI del dispositivo legal a que nos hemos venido refiriendo:

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Artículo 8. ...

...

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

Así también, encontramos en la fracción I del artículo que nos ocupa el Principio de la Eficiencia que refiere:

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Artículo 8. ...

...
I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

Por último, cabe precisar que aún cuando en la doctrina no se contempla como un principio el Nepotismo, ésta conducta típica existe dentro del Código de ética del servidor público, ejemplo de ello es lo dispuesto en la fracción XI del artículo en cita:

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Artículo 8. ...

...
XI.- 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 aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

En resumen, la inobservancia de las obligaciones que tiene a su cargo el servidor público dará origen al procedimiento administrativo disciplinario estatuido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con su correspondiente aplicación de sanciones.

2.3.2. Clasificación de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.3.2.1. Introducción de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cabe recordar que uno de los temas comprendidos en lo que se ha dado en llamar "Reforma del Estado", es el referente a la responsabilidad de los servidores públicos. También recordemos que este estudio se basa en una investigación a nivel constitucional y en un segundo plano en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La primera parte de este Capítulo se enfoca al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", artículos 108 al 114 que, a excepción del artículo 111, no habían sido reformados sino hasta 1982 año en que fue reestructurado dicho Título Cuarto con motivo de la iniciativa presidencial conocida como "renovación moral".

A continuación el estudio se divide en dos partes. La primera parte procura dar una visión sistemática del tratamiento que da la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las responsabilidades de los servidores públicos, a través de los diferentes tipos de responsabilidad que establece: administrativa, política, penal y civil.

Ahora bien, no se ha considerado necesario remitirse a antecedentes históricos, dado que en el régimen jurídico vigente sobre el tema se inicia en el año de 1982, con motivo de la llamada "renovación moral", ya que como resultado de la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, se publicaron las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende los artículos 108 a 114 (D.O. 28-XII-1982).

En dicha iniciativa se señala que "Es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título Cuarto constitucional que actualmente habla de "las responsabilidades de los funcionarios públicos". Se cambia al de "responsabilidades de los servidores públicos". Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comparta su empleo, cargo o comisión".

La obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a las instituciones del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de la jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

Las nuevas bases constitucionales que se proponen se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establece con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de esas obligaciones comunes de todo servidor público.

La presente propuesta y en un futuro la posible iniciativa propondría como fin único, el reordenar el contenido del articulado del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la siguiente manera:

Artículos :

(108) Los sujetos a las responsabilidades por el servicio público.

(109) La naturaleza de dicha responsabilidad y la base de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito.

(110) El juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes.

(111) La sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales

(112) y la base para que no se confunda su aplicación con represalia política.

(113) La naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlos.

(114) Los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos.

Es así como se llega a la conclusión que existen doctrinalmente 4 tipos de responsabilidad y una posible quinta que es en la que incurre única y exclusivamente el Presidente de la República:

- a. Responsabilidad administrativa
- b. Responsabilidad política (Juicio Político)
- c. Responsabilidad penal (Declaración de Procedencia)
- d. Responsabilidad Civil
- e. Responsabilidad del Presidente de la República

2.3.2.2. De las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En México, a nivel Constitucional, se contienen las disposiciones relativas a los tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, mismas que pueden ser de carácter civil, administrativo, político y penal.

- a) La **responsabilidad civil** del servidor público, se manifiesta en la reparación pecuniaria.
- b) La **responsabilidad política** objeto del juicio político, se refiere a actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
- c) La **responsabilidad penal**, será aplicable sólo después de una declaración de procedencia”.
- d) La **responsabilidad administrativa** se presenta para sancionar actos y omisiones de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, en la administración pública.

2.3.2.3. De la Responsabilidad Civil.

El Código Civil Federal en su artículo 1927 establece que el Estado será responsable solidario con respecto al pago de los daños y perjuicios ocasionados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones que le estén encomendadas y valuables monetariamente. Estableciendo también un tipo de responsabilidad solidaria y subsidiaria.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requiere declaración de procedencia o desafuero. (Art. 111, octavo párrafo).

2.3.2.4. De la Responsabilidad Política.

Conocida también como juicio político tiene como antecedentes remotos al *Impeachment* inglés, y como antecedente mediato al *Impeachment* norteamericano.

Es un juicio propio de los regímenes presidencialistas. Raúl F. Cárdenas comenta sobre el particular que "en los países de América, de régimen presidencialista, se han seguido los lineamientos de la Constitución Americana, pero en términos parecidos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

El juicio político es un término utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público. Implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.

La justicia política, es aquella que se ejerce sobre hombres políticos o en materia política. Es el juicio ético-administrativo, al cual son sujetos ciertos funcionarios públicos, con independencia de cualquier juicio penal, por lo que las sanciones también son evidentemente políticas.

Dentro de la doctrina existen varias posturas y opiniones de diversos autores sobre el juicio político.

Para Hamilton, el juicio político es la separación del servidor indigno del cargo público y no la sanción penal o patrimonial de un acto indebido. Hamilton destacó la importancia de separar la responsabilidad debido a que el daño ocasionado por un funcionario inflige a la comunidad política, ésta debe ser resarcida mediante la remoción del funcionario después de un procedimiento seguido ante un órgano político.

La doctrina del siglo XIX estaba en desacuerdo con el término juicio, en razón de que no se debe denominar juicio porque no se aplica ninguna sanción o

castigo al infractor, sino que sólo constituye un correctivo natural para remover al funcionario.

La doctrina americana ha considerado que realmente se trata de un procedimiento mediante el cual sí se puede aplicar una sanción de esencia política y no penal, pero que constituye finalmente un castigo para el funcionario ya que se logra moverlo del cargo y en ocasiones inhabilitarlo.

Por lo que la naturaleza jurídica del juicio político, gira sobre hechos, no delictuosos, y concluye con la separación e inhabilitación, en su caso, del alto funcionario que ha perdido la confianza pública; por lo tanto es ajeno a la actividad judicial. Juicio político que tiene una jurisdicción especial, que se caracteriza por la naturaleza de los actos u omisiones en que incurren los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones, que obliga a un cuerpo político, momentáneamente investido del poder de juzgar, a separarlos de su encargo e inhabilitarlos para desempeñar otro, dentro del lapso que fije la ley, en virtud de haber perdido la confianza, y para que si el hecho tuviera señalada otra pena en la ley, queden a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y consignen con arreglo a ella.

En México antes de la reforma de 1982, el juicio político se construía sobre los entonces denominados "delitos oficiales". Ahora se habla de "actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su

buen despacho" (art. 109, fracción I, constitucional). El juicio político no procede contra el presidente de la República. Lo anterior lleva a cuestionar la existencia de la responsabilidad política del presidente, pues al excluirlo del juicio político se le reconoce únicamente la responsabilidad penal.

2.3.2.5. De la Responsabilidad Penal.

Conocida también como Declaración de Procedencia, citando las acepciones que señala la frase Declaración de Procedencia, en cuyo término que sustituye al de declaración de desafuero encontramos que Procedencia viene del latín *proceder*, que significa adelantar, ir adelante, con el sentido de "pasar a otra cosa" o progresión, ir por etapas sucesivas de que consta (Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana). En Español también se conoce con el nombre de ante juicio.⁵

El Término declaración de procedencia, antes denominado fuero constitucional es conocido con el mismo sentido de constituir una garantía en favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales.

⁵ Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM al respecto se señala que: "Fuero constitucional era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación, para que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. En las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, se le cambio el nombre por "Declaración de procedencia"⁶, aunque la institución subsiste.

El procedimiento que se seguía ante la Cámara de Diputados para que ésta autorizara el mencionado proceso penal ordinario se llamaba "desafuero". Ese procedimiento es muy parecido al del juicio político de responsabilidad, en su primera instancia, por lo cual es frecuente que se confundan".

Actualmente la declaración de procedencia se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal en que posiblemente incurran los servidores federales, así como contra los gobernadores, diputados y magistrados de las entidades federativas, cuando incurriesen en delitos federales. La declaración de procedencia se refiere a la manifestación y examen que hace el Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos enumerados, con el objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento no procedan contra

⁶ Idem.

el servidor durante el periodo de su encargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por parte de acusaciones falsarias. Por otra parte, la Constitución establece claramente que la no declaración de procedencia no equivale a una exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse, sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando.

2.3.2.6. De la Responsabilidad Administrativa.

La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las obligaciones contenidas en este dispositivo tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que se tutelan en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la Ley Federal de Responsabilidades

Administrativas de los Servidores Públicos, en virtud de que podemos encontrar un sin número de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos, como por ejemplo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, etc.

Es por ello, que la responsabilidad administrativa puede ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal de que antes se ha hablado, ya que esta responsabilidad puede traer en algunos casos como consecuencia la terminación del nombramiento, aunque en otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la Administración.

2.3.3. Servidores públicos que pueden incurrir en los tipos de Responsabilidades a nivel Federal

Administrativa	Pueden incurrir en ella los servidores públicos señalados en los artículos 108 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).
Política (Juicio Político)	Sólo pueden incurrir los servidores públicos que establece el artículo 110 CPEUM, que son los que pueden realizar actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho (Art. 109 CPEUM).
Penal (Declaración de Procedencia)	Es una defensa para los servidores públicos señalada en el Art. 111 CPEUM, que no pueden ser sujetos a proceso, si la Cámara de Diputados no declara ha lugar a proceder.
Delitos Cometidos por servidores públicos	Sólo los servidores públicos pueden cometer los delitos penales previstos en el Título Décimo del Código Penal Federal. (arts. 108 CPEUM y 2 de la LFRASP)
Civil	Los servidores públicos pueden cometer los delitos penales previstos en el Título Décimo del Código Penal Federal. (arts. 108 CPEUM y 2 de la LFRASP). No se requiere declaración de procedencia.

3.- Código Penal Federal, Título Décimo, Capítulo I

3.1.- Ámbito de aplicación

Aquí encontramos a la declaración de procedencia como el medio ideal político, administrativo, de contenido penal procesal, irrenunciable, transitorio y revocable cuya competencia incumbe a la Cámara de Diputados, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales, a fin de que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo.

La definición contiene los elementos que derivan de la Constitución Federal y de las Leyes secundarias en torno a la figura de la declaración de procedencia, lo anterior en cuanto a los servidores públicos que se ven revestidos de la prerrogativa conocida como fuero o inmunidad procesal.

El acto que emite la Cámara de Diputados o las Legislaturas de los Estados, no es una sentencia en sentido estricto, pero si debe de guardar el principio de congruencia que rige a toda sentencia por lo que técnicamente, la Cámara de Diputados no juzga hechos con base en las normas legales, sólo se limita a emitir una declaración de oportunidad de acuerdo a los hechos y la probable responsabilidad; no prejuzga de una culpabilidad, sólo resuelve si un servidor

público queda o no a disposición de un juez para que lo juzgue respecto de los delitos que determina de manera expresa.

No obstante tanto la Comisión Instructora que redacta el proyecto de sentencia y la Cámara de Diputados que la aprueba están obligados a razonar y fundar su punto de vista; deben establecer la existencia del delito, la probable responsabilidad del acusado y la subsistencia del fuero, debiendo cuidar los lineamientos establecidos en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en lo que sea omisa aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria en dicho procedimiento.

Aunado a lo anterior, para estimar la figura delictiva deberá estarse a lo dispuesto en el Código Punitivo en el que se configure el tipo penal, es decir delimitar el ámbito de aplicación Federal o del Fuero Común.

Por otro lado, los servidores públicos del Poder Legislativo Federal, son sujetos a lo previsto por el Código Penal Federal, así también cabe referir que aún y cuando se ha establecido claramente que los servidores públicos que gozan de la prerrogativa de fuero deben de sujetarse a un juicio previo de procedencia, también lo es, que los servidores públicos que no gocen de dicha "protección" serán sancionados o puestos a disposición del Ministerio Público Federal a fin de que les sea resuelta su situación jurídica.

En ese orden de ideas, encontramos que de conformidad con lo previsto en el artículo 7 del Código Penal del Distrito Federal interpretado a contrario *sensu* (principio de territorialidad) y en lo previsto por el artículo 1 del Código Penal Federal, los servidores públicos del Poder Legislativo Federal serán sancionados por sus actos u omisiones conforme a lo previsto en el último ordenamiento legal antes citado, observándose la calidad del sujeto activo con la que haya intervenido en la acción u omisión de la conducta atípica tal y como lo prevé el artículo 13 del Código Punitivo Federal.

Cabe referir que algunas conductas del tipo penal son calificadas con mayor severidad, es decir aumenta la pena a aplicar, al ser cometidas por sujetos activos que en un abuso de poder, ejercicio indebido o aprovechando su calidad de servidor público cometen una acción u omisión ilícita, sancionada por las leyes penales, por lo que el propio ordenamiento federal hace al igual que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos una definición clara y precisa respecto a los sujetos a quienes se les debe de considerar como servidores públicos; sin embargo, cabe referir que dicha calificativa es aplicable para los sujetos que se encuentren en cualquier Poder de la Unión Federal, sin que exista una violación al artículo 49 de Nuestra Carta Magna.

Por lo anterior es de importancia señalar que el propio Código Penal Federal en su artículo 212 cita o conceptualiza a quien debe considerarse como servidor público, por lo que a continuación se transcribe dicho precepto:

Código Penal Federal

LIBRO SEGUNDO

TÍTULO DÉCIMO. Delitos cometidos por servidores públicos.

CAPÍTULO I.

Artículo 212. Para los efectos de este título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal 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 y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los gobernadores de los Estados, a los diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente.

3.2.- Sujetos

Retomando lo referido por los artículos 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 212 del Código Punitivo Federal, y lo que el postulante a definido como a los sujetos considerados como servidores públicos “La persona que tiene una relación laboral con el Estado, desempeñando formal y legalmente un empleo, cargo o comisión en el Gobierno federal y que como consecuencia recibe a cambio de su trabajo, una percepción económica del erario federal”, se puede establecer que cualquier servidor público está sujeto al cumplimiento y aplicación del Código Penal Federal.

Por lo que, y de conformidad con lo previsto en el artículo 109 fracción II de la Constitución Federal, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 109. ...

...

La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

3.3.- Delitos cometidos por los servidores públicos

Respecto a la clasificación de los delitos tipificados en el Código Penal Federal que pueden cometer los servidores públicos, existe una gama muy variada en la que este postulante distingue tres clasificaciones las cuales son:

- a) Contra la Institución en la que presta servicio en cualquier Poder Federal;

Los previstos en los artículos 225 Delitos cometidos contra la administración de la justicia, 227 Ejercicio indebido del propio derecho, ambos del Código Penal Federal.

- b) Contra la persona física o moral que requiera del servicio público; y

Los previstos en los artículos 214 Ejercicio indebido de servicio público, 215 Abuso de autoridad, 215-A al 215-C Desaparición forzada de personas, 216 Coalición de servidores públicos, 217 Uso indebido de atribuciones y facultades, 218 Concusión, 219 Intimidación, 220 Ejercicio Abusivo de funciones, 221 Tráfico de influencia, 222 Cohecho, 222 Bis Cohecho a servidores públicos extranjeros, 223 Peculado, 224 Enriquecimiento ilícito, todos ellos del Código Penal Federal.

- c) Por participación de manera personal, sin encontrarse en ejercicio de sus funciones.

En este inciso nos referimos a su acción u omisión pero en su calidad de particular, es decir, su participación directa en la comisión de un hecho delictuoso llevado a cabo fuera del ejercicio de sus funciones y que afecta únicamente la esfera jurídica del gobernado u algún ente del Gobierno Federal; lo que conlleva un aumento en la sanción penal que comúnmente se aplicaría a un ciudadano que no está investido de la calidad de servidor público.

Como ejemplo de lo antes referido, tenemos lo previsto en los artículos 164 y 164 Bis de las Asociaciones delictuosas, 170 A1 que empleando explosivos o materias incendiarias, o por cualquier otro medio destruya total o parcialmente una nave, aeronave, u otro vehículo de servicio público federal o local, o que proporcione servicios al público, 194 Delitos contra la salud, De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos, y algunos más sancionados por el Código Penal Federal.

En conclusión, la mayoría de esas conductas ilícitas están previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuya exposición de motivos con la que hace surgir al Código Penal Federal, es coincidente al tratar de prevenir las conductas irregulares en que puedan incurrir los servidores públicos.

CAPITULO III

LA AUTONOMIA DE GESTION DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL, CON RESPECTO A LOS DEMAS PODERES DE LA FEDERACION

1.- Naturaleza de las facultades atribuidas al Poder Legislativo en los artículos 50, 73 y 74 de la Constitución.

1.1. Facultades del Congreso de la Unión.

En la Constitución se distingue las facultades y al titular de éstas, de igual forma para diferenciar al poder legislativo de los que existen en los Estados, el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) agrega que se trata del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que por exclusión nominativa los demás poderes legislativos se referirán al de las entidades federativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Al responsable de la función se le dan diferentes nombres: Congreso General (Art.50 CPEUM), Congreso de la Unión (Art.59 CPEUM), Congreso (Art.50 CPEUM).

Con el propósito de que el Congreso de la Unión esté en posibilidad de desempeñar sus funciones en forma debida y sin obstáculo, la Constitución le ha reconocido cierto campo de acción. Es decir cuenta con una Independencia

o Autonomía, siendo estos términos aplicables, en virtud de su conformación, y funcionamiento, incluso de cada una de las Cámaras que los conforman; sin embargo el proceso legislativo prevalece el principio de interrelación de poderes.

Por consiguiente podemos definir a las Facultades del Congreso de la Unión como: Las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras. Esto quiere decir que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después. Las facultades del Congreso de la Unión están reunidas en su mayor parte, en la enumeración que de ellas hace el artículo 73, pero en varios otros preceptos constitucionales, hay dispersas otras facultades de esta primera clase. Ahora bien las facultades del Congreso de la Unión, se agrupan por materia para un mejor entendimiento.

1.1.2. Cuadro explicativo de las facultades por materia del Congreso de la Unión.

Hacienda	<p>Art.73 Frac. VII Imponer contribuciones que cubran el presupuesto VIII. Dar bases al Ejecutivo para celebrar empréstitos</p> <p>XXIX.- Establecer contribuciones sobre: Comercio Exterior, aprovechamiento de recursos naturales, sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados por la Federación. Especiales sobre: energía eléctrica, tabacos, gasolina, cerillos y fósforos, aguamiel, explotación forestal, cerveza, de los cuales participarán las entidades federativas y los municipios.</p> <p>XXIV.- Expedir la Ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.</p>
----------	---

Comercio entre Estados	Art.73 Frac. IX.- Impedir restricciones en el comercio entre entidades federativas
Guerra	Art. 73 Frac. XII.- Declarar la guerra XIV.- Levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión y reglamentar su organización y servicios. XV.- Dar reglamentos para organizar la Guardia Nacional
Salubridad General	Art.73 Frac. XVI.- Salubridad general de la República.
Seguridad Pública	Art.73 Frac. XXI.- Establecer delitos y faltas contra la Federación y sus sanciones Frac. XXII.- Conceder amnistías por delitos federales Frac. XXIII.- En materia de Seguridad Pública
Educación	Art.73 Frac. XXV.- Educación pública en todos sus niveles, cultura general, monumentos, leyes que distribuyan entre la Federación, estados y municipios la función educativa.
Límites de los Estados	Art. 73 Fracs. I, III, IV y V.- Admisión, creación y arreglo de límites de los Estados y para cambiar la residencia de los Poderes Federales
Facultades establecidas como Federales	Art. 73 Frac. X.- Hidrocarburos, minería, cinematografía, comercio, apuestas y sorteos, servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, trabajo Frac. XXIX.D.- Planeación nacional del desarrollo económico y social Frac. XXIX E.- Acciones de orden económico, abasto, producción de bienes y servicio social , nacionalmente necesarios. Frac. XXIX F.- Promoción de inversión mexicana regulación de la extranjera, transferencia de tecnología y conocimientos científicos y tecnológicos Frac. XXIX G.- Concurrencia de los tres deberes de Gobierno sobre protección al ambiente y equilibrio ecológico Frac. XXIX.I.- Coordinación de los tres niveles de Gobierno en protección civil
Derecho Marítimo	Art. 73 Frac. XIII.- Derecho Marítimo de paz y guerra, y presas de mar y tierra
Nacionalidad	Art.73 Frac. XVI.- Nacionalidad, extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, inmigración.
Vías Generales de Comunicación	Art. 73 Frac. XVII.- Vías generales de comunicación, postas y correos y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción Federal.
Moneda	Art. 73. Frac. XVIII.- Establecer casas de moneda, sus condiciones , fijar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.
Terrenos Baldíos	Art. 73 Frac. XIX.- Fijar reglas sobre ocupación y enajenación de baldíos y su precio.
Servicio Exterior	Art. 73 Frac. XX.- Organización del cuerpo diplomático y consular.

Presidencia de la República	Art. 73. Frac. XXVI.- Conceder licencia al Presidente y designar a quien deba sustituirlo Frac. XXVII.- Aceptar la renuncia del Presidente.
Símbolos Patrios	Art. 73 Frac. XXIX. B.- Característica y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.
Asentamientos Humanos	Art. 73 Frac. XXIX. C.- Establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno en asentamientos humanos.
Tribunal Contencioso Administrativo	Art. 73. Frac. XXIX H.- Instituir tribunales de lo contencioso administrativo.
Empleos Públicos Federales	Art.73 Frac. XI.- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
Deporte	Art. 73 XXIX. J.- Establecer las bases de coordinación entre los tres niveles de gobierno y sectores social y privado en materia de deporte.
Facultades Implícitas	Art. 73 Frac. XXX. Expedir las leyes para hacer efectivas las facultades concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.
Derogados.	Art. 73 Fracs. II, VI y XXVIII.
Permiso al Presidente para ausentarse	Art. 88. Conceder permiso al Presidente para ausentarse del territorio nacional.
Administración Pública Federal	Art. 90.Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Responsabilidad de Servidores Públicos	Art. 109. Expedir la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos.
Ley Orgánica	Art.70 Expedir la Ley que regula la estructura y funcionamiento internos del Congreso.
Reformas o Adiciones a la Constitución.	Art. 135. Se requiere del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los estados. Harán el computo de los votos.

El artículo 70 Constitucional reitera lo anterior al señalar que "toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma:

1.2. Facultades comunes de cada una de las Cámaras.

Estas facultades, sin ser exclusivas de cada Cámara, cada una las ejercita separadamente y su ejercicio se agota en la Cámara respectiva. Las atribuciones están contenidas en el artículo 77, así como en el segundo y tercer párrafo del artículo 93 Constitucional.

Dentro de este punto se menciona el que por mandato del artículo 44 la Ciudad de México es la sede de los Poderes de la Unión, y del 68 que señala la obligación de que ambas Cámaras residan en el mismo lugar y el que no puedan suspender sus sesiones por más de 3 días sin el consentimiento de la otra.

1.2.1. Cuadro explicativo de las facultades comunes de cada una de las Cámaras.

Art.77	Cada una de las Cámaras puede sin intervención de la otra: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior II. Comunicarse con la legisladora y con el Ejecutivo, por medio de comisiones de su seno III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma sin intervención de la otra. IV. Expedir convocatoria para sesiones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. Las vacantes de representación proporcional serán cubiertos por el que siga en el orden de la lista regional respectiva.
Art.93	Citar a los secretarios de Estado, Procurador General de la República, directores y administradores de los organismos descentralizados para que informen sobre sus respectivos ramos. Integrar comisiones para investigar el funcionamiento del sector paraestatal.

1.3. Facultades del Congreso de la Unión como Asamblea Única.

Son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea. Los artículos Constitucionales que reglamentan estas facultades se refieren a la relación con el titular del Poder Ejecutivo, ya que tratan del informe que debe de rendir, al nombramiento del Presidente interino o sustituto, a la renuncia y a la protesta al tomar posesión del cargo. El artículo 93 Constitucional, trata de fortalecer al Poder Legislativo en sus funciones de supervisión respecto al Ejecutivo.

1.3.1. Cuadro explicativo de las Facultades del Congreso Como Asamblea Única.

Art. 69	A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito. (art. 6 ,7 y 8 LOCGEUM)
Art. 84	Constituirse en Colegio Electoral y nombrar un Presidente interino si la falta absoluta del Presidente ocurre en los dos primeros años del periodo respectivo, si ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo designar al Presidente sustituto que deberá concluir el periodo. (art. 9 LOCGEUM)
Art.85	Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Presidente electo o la elección no estuviese hecha el primero de diciembre el Congreso designará un Presidente interino. Si la falta del Presidente fuese temporal designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.(art.10 LOCGEUM)
Art.86	El cargo del Presidente de la República solo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión.
Art.78	El Presidente, al tomar posesión de su cargo, protestará ante el Congreso de la Unión.
Art. 93 1er párrafo	Recibir de los secretarios de despacho, el informe del que estado que guardan sus respectivos ramos.

1.4. Facultades de la Comisión Permanente.

La Comisión permanente carece de facultades tanto para legislar, como de control del Ejecutivo; en general sus atribuciones son de carácter administrativo, relativas a nombramientos y licencias.

Se ha argumentado que su composición carece de representatividad y proporcionalidad, pues está integrada por 19 Diputados y 18 Senadores.

Si bien la Comisión tiene en nuestro régimen Constitucional una tradición histórica, a partir de la Constitución de Cádiz, parte de la doctrina considera que debe desaparecer, aun cuando dentro de sus atribuciones tiene las de nombrar al Presidente provisional y las de convocar al Congreso o a una sola de las Cámaras a sesiones extraordinarias.

2.- Naturaleza de las facultades atribuidas al Poder Ejecutivo en los artículos 80, 89 y 90 Constitucional.

2.1 Organización, artículo 80.

Recordando brevemente que el Poder Legislativo ordena o manda a través de la fuerza material tenemos que según el artículo 80 "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".¹¹ Consagra así nuestra constitución el Ejecutivo Unipersonal, que reside en una sola persona, a diferencia de un ejecutivo plural que reside en varias ejemplo de esta última es Suiza que así lo consagra en su Constitución, sin dejar aún lado nuestra Constitución de Apatzingan que no tuvo vigencia pero existió esa pluralidad.

Lo anterior sirve de sustento para estudiar específicamente nuestro sistema presidencial donde se concreta a señalar que mientras el poder que hace una Ley debe residir en un asamblea, el Poder que la ejecuta debe depositarse en un solo individuo; sin embargo no se debe de confundir a los Secretarios de Estado aún cuando formalmente son considerados actos del Presidente como el que el Presidente de la República y los Secretarios de Estado forman el Poder Ejecutivo.

¹¹ Artículo 80. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. Edit. Porrúa

Aunque los Secretarios de Estado no como depositarios del Poder Ejecutivo si deben figurar como sus colaboradores y por lo tanto, como integrantes de la organización constitucional de aquel Poder, ya que el papel que éstos representan en nuestro régimen es el de ser Secretarios del Despacho encargados de un ramo y que para el efecto de que sus decisiones del Presidente de la República tengan validez necesitan del "refrendo" del Secretario, recordando rápidamente que en nuestro sistema de gobierno el refrendo no implica una limitación insuperable en virtud de que la firma del presidente aún cuando esta bajo "aprobación" del Secretario de Estado correspondiente, la negativa de éste no impide que sea removido y sustituida su firma por otro en su calidad de titular del Despacho.

Por último el presidente de la República es responsable constitucional y políticamente de los actos de sus Secretarios, quienes obran en nombre de aquél y son designados libremente por el mismo. En este orden de ideas tenemos que el refrendo sirve para actualizar una triple responsabilidad del agente refrendatario: la penal, la técnica y la política.

Ahora bien a efecto de explicar la posible confusión en que se puede pensar que el sistema parlamentario es adoptado dentro del Poder Ejecutivo, tenemos que aun cuando en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen casos cuando al refrendo, a la suspensión de garantía a los informes de los Secretario ante las Cámaras, a la clausura del período ordinario de sesiones

del Congreso y a la designación del Presidente cuando ocurre la falta absoluta del titular, son caos en los que se advierte cierto matiz puramente formal del sistema parlamentario, que de ninguna manera altera, ni siquiera parcialmente, el sistema presidencial que consagra nuestra Constitución, porque en ninguno de esos casos el Poder Ejecutivo queda subordinado al Poder Legislativo.

Por todo lo anterior, se puede establecer que El Poder Ejecutivo en su acepción funcional suele adjetivarse como “Poder Administrativo” es decir la función administrativa del Estado manifestada en una diversidad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al tipo abstracto de “acto administrativo”, diferente a lo actos legislativos y jurisdiccionales, es decir también son actos concretos particularizados e individualizados, sin que su motivación y finalidad estriben respectivamente en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente.

Por último, tenemos que el Poder Ejecutivo considerado como función pública de imperio, traduce una actuación permanente y constante de determinados órganos del Estado que se encuentran vinculados en una estructura sistematizada y en cuadro de relaciones jerárquicas.

2.2. Facultades

Hemos reiterado que el Poder Ejecutivo es una función pública administrativa, mismo que es depositado, es decir, encomendado o confiado a una sola persona, por consiguiente el Poder Ejecutivo Federal no es el Presidente de la República ni éste es su Jefe como indebidamente suele llamársele, sino único depositario y para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares denominados “secretarios del despacho” que tienen designada una determinada competencia en razón de los diferentes ramos de la administración pública

La unipersonalidad del ejecutivo radica así en que esta función pública sólo se encomienda a un individuo, pues es el presidente y no a varios como lo serían los secretarios. Por lo antes referido tenemos que existen tres grupos de facultades Constitucionales que envisten al Presidente de la República, siendo las siguientes:

2.2.1. Facultades Legislativas.

Si bien es cierto que la función legislativa en grado o de dimensión mayoritaria, no total, corresponde a los órganos que con vista de ella se denominan “legislativos” (entre nosotros Congreso de la Unión), también es verdad que en su ejercicio excepcional o en el proceso que se desarrolla interviene un órgano

que no es primordialmente legislativo, sino ejecutivo (en nuestro orden Constitucional Presidente de la República).

Consideraciones que plantean la postura de determinar cuales son las facultades legislativas del Presidente de la República, mismas que son traducidas en la creación de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales o bien reveladas en la injerencia que dicho funcionario tiene en el proceso de su elaboración de donde se puede dividir en dos grupos de facultades las de creación normativa y las de colaboración en el proceso legislativo. En el primer caso es el Presidente de la República el legislador y en el segundo caso es colaborador del Congreso de la Unión en la tarea que éste tiene encomendada para expedir leyes sobre materias que integran su órbita competencial.

Ejemplo de lo anterior tenemos el supuesto prevenido en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es decir ante una situación de emergencia y en la segunda postura del Presidente en materia fiscal, supuestos contenidos en el artículo 131 de nuestra Carta Fundamental.

2.2.2. Facultades Administrativas.

El actuar del presidente se ve rodeado primordialmente de facultades administrativas, en cuyo ejercicio este alto funcionario realiza actos

administrativos de muy variada índole, los cuales se traducen en la función administrativa que tiene su equivalente en la administración pública del Estado.

Por otro lado se advierte por inferencia lógica que la competencia administrativa del Presidente se forma con todas aquellas facultades que lo autorizan para realizar actos de variada sustancia material que no importen solución contenciosa alguna y que presenten los elementos de concreción, particularidad y personalidad frente a los actos legislativo o jurisdiccionales; sin embargo, en aras del principio de juridicidad tales actos que en su conjunto desarrollan la función administrativa deben traducir el ejercicio de alguna facultad que integre la competencia constitucional o legal del Presidente. Las facultades administrativas constitucionales de dicho funcionario no se encuentran sistemáticamente clasificadas, pues las disposiciones de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en que tales facultades se consagran se refieren a ramos distintos de la órbita en que se ejercen las funciones presidenciales sin seguir el criterio lógico por lo que se pueden agrupar en:

- a) Facultades de nombramiento;
- b) Facultades de remoción;
- c) Facultades de defensa y seguridad nacional;
- d) Facultades en materia diplomática;
- e) Facultades de relación política;
- f) Facultades con relación a la justicia;

- g) Facultades generales de administración pública;
- h) Facultades para expulsar a extranjeros;
- i) Facultad expropiatoria; y
- j) Facultades en materia agraria.

De las cuales únicamente la facultad con relación a la justicia se estudiara por ser concordantes con el tema que aquí se desarrolla, por lo que dicha facultad refiere que es obligación presidencial el facilitar al Poder Judicial los auxilios que sus órganos requieran para el expedito ejercicio de sus funciones (Art. 89 fracción XII), mediante la suministración de la fuerza pública necesaria a efecto de que los jueces y tribunales puedan hacer cumplir coactivamente sus determinaciones en cada caso concreto.

Así como el conceder indultos conforme a las leyes a los reos sentenciados por delitos federales y a los sentenciados por delitos del orden común.

2.2.3. Facultades Jurisdiccionales.

Hemos diferenciado que el acto jurisdiccional se distingue del acto administrativo, es decir entendemos como funciones jurisdiccionales a las que se confieren por el derecho a cualquier órgano del Estado para desempeñar la finalidad mencionada, como ejemplo una delimitación comunal.

3.- Naturaleza de las facultades atribuidas al Poder Judicial en el artículo 94 Constitucional.

La independencia judicial ha sido una constante en la historia de México, con menor o mayor acierto se han establecido sistemas para garantizarlas. En la constitución, en forma implícita e indirecta se prevé la existencia de una función judicial genérica y amplia que tiene dos grandes manifestaciones: la federal confiada a diversos tribunales, unos con jurisdicción amplia y otros restringida; la otra la local depositada en diversos tribunales, cuya existencia, en algunos casos está prevista en la constitución y otros son de creación particular en cada entidad.

En el ámbito Federal la constitución ha depositado en principio, el ejercicio de la función judicial en un conjunto de tribunales a los que ha denominado poder judicial de la federación; sin embargo la existencia de otros tribunales cabe cierta impresión en la formula utilizada en el artículo 94 Constitucional.

La locución "Poder Judicial" suele emplearse a dos sentidos el orgánico y el funcional, es decir el Poder Judicial Orgánico es la estructura de todos los Tribunales Federales o Locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia en tanto que como un Poder Judicial Funcional conlleva la función o actividad que los Organos Judiciales del Estado desempeñan sin que

sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción actos administrativos.

Ahora bien la función jurisdiccional no sólo es desplegable por los órganos judiciales formalmente considerados, ya que es susceptible de ejercitarse por órganos que, desde el mismo punto de vista, son administrativos o legislativos, así como el Presidente de la República y el Congreso de la Unión a través de las dos Cámaras, desempeñan la función jurisdiccional, sin que ninguno de tales órganos del Estado sea de carácter judicial.

Además dentro del conjunto de órganos formalmente administrativos hay entidades autoritarias cuya competencia se integra primordial y relevantemente con facultades jurisdiccionales como suele suceder con los Tribunales del Trabajo, sin que estos pertenezcan al Poder Judicial, por otro lado los Tribunales de lo Contencioso administrativo tampoco pertenecen a dicho poder.

Por otro lado sólo se analiza la rama judicial como algo estático; donde se consideran todos los Tribunales que la integran, sus partes, sus competencias, sin que se estudie la forma en que operan y funcionan para defender la Constitución, la legalidad y de resolver las controversias, juicios y procesos que se estudian con motivo de la expedición y aplicación de las leyes federales.

De lo anterior entendemos que se identifica a dicho poder con los órganos estatales en quienes se deposita y de los que se excluyen erróneamente los tribunales en materia del trabajo y administrativos.

Los tribunales de la Federación que señala el artículo 94 Constitucional; es decir, las diferencias entre la Suprema Corte, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito tienen como función pública primordial la jurisdiccional.

La cual desempeñan dentro de su respectiva competencia sin que se traduzca al Poder Judicial como la realización exclusiva de actos jurisdiccionales aún cuando estos los integren y caractericen relevantemente ya que en la solución de controversias jurídicas estriba su primordial finalidad, a través de dos formas de función pública, la judicial propiamente dicha y la de control constitucional.

3.1. La función Judicial.

La función jurisdiccional, entendida como la facultad de dirimir una controversia con fuerza vinculativa para las partes, en el ámbito federal tiene diversas manifestaciones, la principal la confiada a la rama judicial o para utilizar la denominación constitucional, al poder judicial de la federación, que es amplia y referida a un número casi indeterminado de materias y sujetos; las otras que son especializadas y limitadas y que han sido confiadas a diferentes tribunales: **tribunal de lo contencioso administrativo** (artículo 73 fracción XXIX-H) y 104 fracción I; Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, **Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa** (artículo 73 fracción XXIX-H), Tribunales Militares, Tribunales Agrarios, etc.

Todos estos Tribunales de una u otra forma gozan de imperio, pueden hacerse obedecer y emiten sentencias, laudos, resoluciones y acuerdos obligatorios. Ahora bien la rama Judicial se integra por diversos Tribunales: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Jurado Federal de Ciudadanos, quienes están se integran, y funcionan de diversas manera, con distintas competencias pero a su vez complementarias entre sí, cabe precisar que dentro de este poder existe el Consejo de la Judicatura Federal que no cuenta con funciones jurisdiccionales.

3.2. La función de control Constitucional.

La rama judicial federal, aunque ha tenido existencia formal desde la constitución de 1824, y se detalla en todas las constituciones que han estado en vigor, lo cierto es que inició real y cabalmente sus funciones al reestablecerse la república en 1867. Comenzó a actuar asumiendo un triple papel; el de un verdadero poder, el de ser una parte en el sistema político y el de controlador de la constitucionalidad. Sus magistrados se postraron insumisos e independientes.

Su función controladora de la constitución fue mediatizada, existen principios que regulan el juicio de amparo y que limitan los alcances de las sentencias judiciales. Por otra parte, las controversias en las que en verdad pudiera actuar como poder, como las previstas en los artículos 104, fracción IV y 105 no llegaban a su conocimiento, con posterioridad a la reforma de 1994 se operó un verdadero cambio que hasta la actualidad opera.

Aún cuando se considera formalmente una facultad jurisdiccional de la Suprema Corte, ésta entre sus facultades más importantes son las de dirimir las controversias entre los poderes, es decir las que se susciten entre la federación, un estado o el Distrito Federal; entre la federación y un municipio; entre el presidente de la república y el Congreso de la Unión o cualquiera de las cámaras o la comisión permanente, entre un Estado y otro o el Distrito Federal; entre el

Distrito Federal y un Municipio, de las que se den entre los poderes de un Estado por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; entre un estado y sus municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, entre un estado y un municipio de otro respecto de las mismas materia, entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal (art. 105 Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

4.- Naturaleza de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

4.1. Facultades exclusivas de cada una de las dos Cámaras

Son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a la que corresponde dicha facultad y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra Cámara.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados están contenidas en los artículos 41, 74, 75 de la Constitución y de la Cámara de Senadores en los artículos 76 y 102 B, Constitucionales.

4.1.2. Cuadro explicativo de las Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

Art.41 Frac. III párrafo 4.	El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del I. F. E. serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a propuesta de los grupos parlamentarios. También se nombrarán a los suplentes.
Art.74 Frac. I	Expedir el Bando solemne para dar a conocer la declaración de Presidente electo.
Frac. II	Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.
Frac. IV	Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos. Revisar la cuenta pública con apoyo de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. (Art.79)

Frac. V:	Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos (art.111) Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos (art. 109) y fungir como órgano de acusación (art. 110)
Art. 75	Aprobar el presupuesto de egresos, señalando la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley.
Art. 79. Frac. IV	Designar al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes

4.2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

La existencia de este ordenamiento es producto de la facultad que tiene el Congreso General para expedir leyes sobre la materia de responsabilidades administrativas, lo anterior lo encontramos en los artículos 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así también, se atiende a lo dispuesto en los artículos 41, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se consagra el principio de división de Poderes, a través de los cuales se ejerce la soberanía popular. No obstante lo anterior, la intención del Constituyente no fue la de reservar a cada uno de los tres Poderes de la Unión la emisión de actos propios de sus funciones, exclusivamente, sino que, en aras de permitir el funcionamiento de los propios Órganos y a la vez lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantizara la unidad política del Estado en beneficio del propio estado y ciudadanos, se estableció en algunos casos mecanismos de colaboración basados en dos medios: por un lado se exigió la participación de dos de los Poderes para la validez de un acto y por el otro, se otorgaron a los Poderes facultades para emitir diversos actos, a los que formalmente les correspondería. Además se atribuyó a los respectivos Poderes, especialmente al Legislativo y Judicial, la potestad necesaria para emitir los actos que materialmente les corresponden

En congruencia con lo anterior, se concluye que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se prevén las facultades de las autoridades administrativas para acusar, seguir el procedimiento respectivo e imponer en su caso, las sanciones relativas, no quebrantan el principio de división de poderes.

En este orden de ideas lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra cita:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

SECCION CUARTA

De otros órganos técnicos de la Cámara

Artículo 53. 1. La Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna , la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevara a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. ...

Por lo anterior, se puede determinar que la creación de la Contraloría Interna dentro de la Cámara de Diputados está legal y debidamente soportada, en atención a que éste órgano de control no está limitado en su actuar por disposiciones legales ajenas a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, ni está impedida para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, existiendo congruencia con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que reglamenta el actuar de la Contraloría Interna.

4.3. Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

En este Orden de ideas las atribuciones y limitantes que tiene el Organismo de Control Interno de la Cámara de Diputados se establecen en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, que es el reglamento de la Ley antes referida.

Lo anterior encuentra sustento en lo establecido en los artículos 1, 153, 157 y 158 del Estatuto en comento la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados, que a la letra dicen:

Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados

TITULO PRIMERO Disposiciones generales

Artículo 1.- El presente Estatuto tiene por objeto establecer:

...
c) La organización y funcionamiento de la Contraloría Interna.

TÍTULO CUARTO De la Contraloría Interna

Artículo 153.- La Contraloría Interna es el órgano técnico encargado de recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Cámara y se ubica en el ámbito de la Conferencia, según lo dispone el artículo 53 de la Ley Orgánica.

Artículo 158.- La Contraloría Interna contará con las direcciones de Auditoría, de Evaluación y Seguimiento y, de Quejas, Denuncias e Inconformidades.

1. A la Dirección de Auditoría le corresponden las funciones y tareas siguientes:

- a) Elaborar, aplicar y verificar el cumplimiento del programa anual de control y auditoría;
- b) Realizar las auditorías conforme al programa anual de control y auditoría y elaborar los informes de los resultados obtenidos;
- c) Vigilar que el manejo y aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales se lleven a cabo de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- d) Convocar y participar en la aclaración de las observaciones con los titulares de las Unidades Administrativas auditadas, así como llevar el seguimiento de las observaciones pendientes de solventar;
- e) Participar en los diversos actos de fiscalización conforme a las atribuciones de la Contraloría Interna;
- f) Fungir como enlace con la entidad de fiscalización superior de la federación de la Cámara, en la revisión de la Cuenta Pública; y
- g) Las demás que se deriven del presente Estatuto y de las normas, disposiciones y acuerdos aplicables.

2. A la Dirección de Evaluación y Seguimiento le corresponden las funciones y tareas siguientes:

- a) Diseñar, implantar y supervisar la operación del sistema integral de control y evaluación de la gestión de las unidades administrativas de la Cámara y someterlo a consideración del titular de la Contraloría Interna;
- b) Llevar a cabo la evaluación y el seguimiento de los programas asignados a las unidades administrativas de la Cámara mediante el sistema integral de control y evaluación;
- c) Asesorar a las unidades responsables de la Cámara, en aspectos de proceso administrativo, que coadyuven a elevar la eficiencia de las mismas, en el marco de sus objetivos y atribuciones;
- d) Elaborar el informe trimestral del cumplimiento de las funciones de la Contraloría Interna; y
- e) Las demás que se deriven del presente Estatuto y de las normas, disposiciones y acuerdos aplicables.

3. A la Dirección de Quejas, Denuncias e Inconformidades le corresponden las funciones y tareas siguientes:

- a) Atender, en el ámbito de su competencia, las quejas, denuncias e inconformidades interpuestas contra servidores públicos de la Cámara, en el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas, previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- b) Investigar y en su caso determinar, las responsabilidades administrativas que procedan e instruir los procedimientos administrativos correspondientes, así como imponer las sanciones aplicables;
- c) Recibir y dictar las resoluciones correspondientes por las inconformidades que hagan valer los proveedores y los contratistas de la Cámara;
- d) Difundir la normatividad en materia de responsabilidades administrativas e inconformidades y representar a la Contraloría Interna conforme a sus atribuciones; y
- e) Las demás que se deriven del presente Estatuto y de las normas, disposiciones y acuerdos aplicables.

5.- Naturaleza de las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores

5.1. Facultades exclusivas de cada una de las dos Cámaras

Son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a la que corresponde dicha facultad y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra Cámara.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores radica en los artículos 76 y 102 B, Constitucionales.

5.1.2. Cuadro explicativo de las Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores

Art.76 Frac. I.	Analizar la política exterior, desarrollada por el Ejecutivo Federal . Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.
Frac. II	Ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo Federal del Procurador General de la República, ministros, empleados superiores de Hacienda, coroneles y jefes superiores del ejercito, armada y fuerza aérea.
Frac. III	Autorizar al Presidente para que pueda permitir la salida de tropas fuera del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras extranjeras, por más de un mes, en aguas mexicanas .
Frac. IV	Dar su consentimiento para que el Presidente pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de su respectivos Estados.
Frac. V	Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, cuyo

	nombramiento se hará con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes.
Frac. VI	Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o se haya interrumpido el orden institucional mediante un conflicto de armas.
Frac. VII	Erigirse en jurado de sentencia en los juicios políticos. (Art. 110)
Frac. VIII	Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República (Art.96), así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia.
Frac. IX	Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal, en los supuestos previstos en la Constitución.
Art. 102 B.	Elegir al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a los diez consejeros que integran su Consejo Consultivo.

5.2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Esta Ley como se ha dicho anteriormente viene a ser el producto de una de las facultades del Congreso para expedir leyes y reglamentar la materia de responsabilidades de servidores públicos, que se encuentra establecida en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es así que podemos encontrar que la creación de un Organismo de Control Interno en la Cámara de Senadores esta jurídicamente avalado por nuestra Carta Magna.

Por ello, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento jurídico que regula el actuar de los órganos de gobierno que integran el Poder Legislativo, que en el caso en específico lo es la Cámara de Senadores.

Es así que dicha Ley Orgánica en su artículo 113 establece las autoridades que componen la Contraloría Interna de la misma, que contrario a lo que establece el artículo 53 donde se otorgan plenas facultades a la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores aquí se ve limitado su actuar, ya que no es de forma enunciativa el que puedan intervenir en materia de responsabilidades administrativas.

6.- Naturaleza de las facultades exclusivas del Poder Ejecutivo

6.1.- Artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La administración pública federal, destaca por su amplia división. Centralización, desconcentración, descentralización, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

El artículo 90 Constitucional divide a la Administración Pública en Centralizada y Paraestatal, esta a su vez se subdivide en organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos, instituciones nacionales de crédito, y seguros y fianzas. Cada una de las entidades paraestatales tiene su propia individualidad jurídica y es un sujeto de derecho público aunque también pueden validamente sujetarse a normas de Derecho Privado Ejemplo Contratos de compraventa, arrendamiento, etc.

6.1.2. Administración pública Centralizada

Es la primera forma de organización de la Administración Pública; tiene relación jerarquizada de sus órganos, lo que conduce a que los órganos superiores

tengan una serie de poderes sobre los órganos administrativos inferiores: poder de nombramiento, de decisión, disciplinario, de revisión.

Aunque el fundamento de estos poderes está disperso en varios ordenamientos, su fundamento está en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de cada Secretaría de Estado, así como en leyes sustantivas como la Ley Federal de los trabajadores al servicio del estado, lo que le da cohesión a todos los órganos de la administración Pública centralizada. Otra función de la Secretaría de Estado es la creación de organismos desconcentrados.

6.1.3. Desconcentración Administrativa

Los organismos desconcentrados son centralizados; tienen esa denominación en virtud de que prestan servicios a toda la república aunque esto no suprime su subordinación a las Secretarías de Estado.

Deben ser creados por un ordenamiento de tipo general (Decretos o Acuerdos) publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Tienen personalidad derivada para actuar por sí y ante sí, mediante acuerdos y decretos de carácter general.

Algunos organismos limitan su jurisdicción a ciertas áreas geográficas delegaciones del D.F. en tanto que otras la extienden (EJ. INBA: Decisiones a nivel nacional).

Su principal característica es que tiene una dosis mínima de independencia administrativa y cierta dosis de independencia técnica.

El Gobierno Federal tiene celebrados los convenios de coordinación fiscal con los estados, regulados por la Ley de Coordinación Fiscal y además, convenios de colaboración con los estados del Gobierno Federal por medio de la SHCP.

6.2. Administración Pública Paraestatal

6.2.1. Organismos Descentralizados

Organismos Descentralizados, debe verse desde el punto de vista legal y doctrinal. Un organismo descentralizado es aquel que tiene personalidad jurídica y patrimonio propios. El organismo descentralizado por servicios tiene una autonomía que deriva de la doctrina francesa. Tiene autonomía presupuestal, ya que dispone libremente de sus ingresos y egresos. Sus orígenes lo identifican como un órgano separado del engranaje de la jerarquización de los órganos que implica la descentralización administrativa. Se encuentran tres clases de autonomía.

- **Autonomía administrativa:** No está sujeto desde el punto de vista jurídico a ninguna decisión del órgano de la AP central ni del presidente no debe depender de una secretaria de estado. (Ej. PEMEX, UNAM, UAM, etc.)

- **Autonomía técnica.** Decide por sí y ante sí lo que debe hacer de acuerdo a su área de competencia.

- **Autonomía económica.** Puede disponer libremente de sus bienes ya sean muebles o inmuebles, pueden enajenar, comprar mas bienes, etc. Es una autonomía patrimonial.

Para la existencia de un organismo descentralizado por servicio es necesario conforme a la Ley Federal de Entidades Paraestatales así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cumplir con:

- Que el organismo sea creado por una ley del Congreso o Decreto del Ejecutivo Federal.
- Que los bienes o recursos de ese organismo, fueran aportados por el Gobierno Federal total o parcialmente.
- Que al organismo se le reconozca expresamente su personalidad jurídica.
- Que el objeto o la razón de ser de los organismos descentralizados sea la prestación de un servicio público, la realización de actividades calificadas de estrategias por la Constitución (art. 28C), y las calificadas expresamente como prioritarias por una ley.
- Que los organismo se dediquen a la obtención de dinero para prestar un servicio público o de seguridad social.

Los organismos descentralizados no tienen autonomía económica, técnicas sí, y administrativa muy relativamente. No exceden de 40 en la actualidad.

6.2.2. Empresas de Participación Estatal

En Francia son llamadas Sociedades de Estado; en Italia Sociedades de Economía Mixta. Son sociedades o empresas en las que se asocian recursos de Estado y recursos de particulares. El prototipo que se ha adoptado en la sociedad anónima. Las sociedades mercantiles como la anónima es llamada empresa de Participación Estatal Mayoritaria si tiene mas del 50 % de acciones del estado. Las empresas de Participación Estatal Minoritaria tienen un régimen jurídico híbrido (Derecho Mercantil y Derecho Administrativo).

El crecimiento de las empresas de participación estatal ha sido exagerado debido a una política del gobierno mexicano en el periodo de Carlos Salinas de Gortari con el fin de fomentar la industria. En el mundo se está dando el fenómeno de venta de las empresas de participación estatal.

6.2.3. Fideicomisos Públicos

Los fideicomisos privados son contratos mercantiles en los intervienen fundamentalmente el fideicomitente aportar bienes o recursos. Para lograr el fin que este se proponga. La institución fiduciaria, que será encargada de administrar los bienes o recursos para lograr el fin que se proponga el fideicomitente, y el fideicomisario, que es el beneficiario de los servicios, que

puede ser una persona o grupo de personas. Es muy importante para que el fideicomiso tenga vida jurídica, que el objeto sea lícito y posible.

El fideicomiso público sólo cambia en cuanto al fideicomitente, que será el gobierno vía Administración Pública centralizada. El fin que se proponga el fideicomiso público debe ser de interés social, para la colectividad.

El régimen jurídico del fideicomiso público se vuelve híbrido, ya que entrelaza las diversas leyes administrativas que regulan su funcionamiento.

7.- Competencia de la Secretaría de la Función Pública, antes de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

7.1. Antecedentes

Desde 1824 encontramos en nuestra historia una preocupación por parte de los gobernantes por establecer mecanismos de control dentro de la Administración Pública, en ese año, se crea dentro del Ministerio de hacienda el Departamento de Cuenta y Razón con el encargo de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. También dentro del Ministerio antes referido se crea la tesorería General que se dedicaba a: Recaudar los ingresos del Gobierno Federal, distribuir los fondos nacionales, vigilar los pagos indebidos que mandara efectuar el Ejecutivo, informar a la Contaduría Mayor de Hacienda los pagos que el Ejecutivo efectuara.

En tanto que en 1831, se sustituye el departamento de Cuenta y Razón por la Dirección General de Rentas que tenía como función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de valores. Más tarde al reforzarse el esquema de centralización, la Secretaría de Hacienda queda como única dependencia fiscalizadora conservando las funciones de: Recaudaciones de los caudales públicos, distribución de los caudales públicos, fiscalización, dirección de la contabilidad,

formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y formulación de las observaciones de la glosa.

En el año de 1910, al organizarse las dependencias de gobierno, se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, la cual precede directamente al Departamento de Contraloría. Dicha Dirección tiene funciones contables y de glosa.

Es así que en el año de 1917, el recién creado departamento de Contraloría, depende directamente del Ejecutivo, entre sus principales objetos destacan: Actuar como mecanismos para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública, Moralizar al personal al servicio del Estado, ejercer las funciones de fiscalización y control preventivo, evaluación del rendimiento gubernamental y vigilar la legalidad en el manejo de los fondos del erario.

El ejercicio de sus funciones se ve facilitado por la independencia y la suficiente autoridad del órgano que tradicionalmente siempre había dependido de la Secretaría de Hacienda.

En 1932, mediante reformas a la Ley de Secretarías de Estado que había sido emitida en 1917, se suprime el Departamento de contraloría y nuevamente se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda.

En 1958, mediante la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se crea la Secretaría de la presidencia. La nueva dependencia tiene a su cargo: Elaborar el plan General de Gasto Público e Inversiones de poder Ejecutivo y Coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública.

En ese mismo año se crea la Secretaría de Patrimonio Nacional que tiene como funciones de: Vigilancia y Administración de los bienes nacionales, Interviene en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes nacionales, control financiero y administrativos de los entes paraestatales e interviene en los actos o contratos con las obras de construcción.

Por su parte, la secretaria de Hacienda se queda con las funciones de: realizar la glosa preventiva, formular el presupuesto y llevar la contabilidad.

En 1976 las funciones de control vigilancia quedan comprendidas por las siguientes dependencias: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de patrimonio y fomento Industrial, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Comercio y Procuradurías General de la República y del Distrito Federal.

En 1982 se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público. A raíz de esta inquietud se crea la Secretaría de Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

Esta dependencia tiene como objetivo promover un servicio público ágil y apegado a la legalidad, así como una actuación de los servidores públicos bajo un contexto de eficiencia, transparencia y con apego a los valores que inspiran la función pública. Esta secretaría asumió las atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la entonces Secretaría de Comercio, de la Procuraduría General de la República y del Distrito Federal, entre otras responsabilidades.

En 1994, en virtud de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación se modificaron el nombre y las atribuciones de la SECOGEF, para que a partir de ese momento la secretaría tomara el nombre de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

En 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto mediante el cual se reformaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, con el propósito de fortalecer las acciones de los órganos de control internos y de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades que dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mismas que actúan en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República.

A raíz de lo anterior y de la reestructuración de la Administración Pública llevada a cabo a finales del año 2000, la secretaría forma parte del Gabinete de Orden y Respeto, cuyos principales objetivos del gabinete y en específico de la SECODAM son: La prevención y combate de la corrupción y la creación de una cultura de la transparencia que son los principios que actualmente rigen el actuar de la SECODAM.

Por último como resultado de la última reforma aprobada en el 2003, el nombre de la SECODAM se transforma de una manera más específica y acorde a la función que representa, denominándose Secretaría de la Función Pública.

La cual actualmente se encuentra ejerciendo el mismo cúmulo de funciones que tenía encomendadas.

7.2. Atribuciones

La Secretaría de la Función Pública como actualmente se le denomina cuenta con las siguientes atribuciones que le confiere su reglamento interior.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

CAPÍTULO I

De la Competencia y Organización de la Secretaría

ARTÍCULO 1.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

CAPÍTULO II

Del Titular de la Secretaría

ARTÍCULO 4.- Al frente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo habrá un Secretario, a quien corresponde originalmente la representación, trámite y resolución de los asuntos de la competencia de aquella, y quien podrá, para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, conferir sus facultades delegables a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, expidiendo los acuerdos relativos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

ARTÍCULO 1o.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

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

ARTÍCULO 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica.

ARTÍCULO 36.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I. Organismos descentralizados;

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III. Fideicomisos

ARTÍCULO 40.- La función de consejero jurídico, prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste.

Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.

A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal. En el reglamento interior de la Consejería se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades.

ARTÍCULO 37.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de

promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus

modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente;

XXIV bis. Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República, y

XXV. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Reglamento.

CAPITULO IV

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CONFORME A LA FRACCION XXIX-H DEL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL

1.- Autonomía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

1.1.- Antecedentes Históricos.

Es creencia que los antecedentes históricos de lo contenciosos administrativo en México se remontan a no más allá de 1937, ignorándose que a mediados del siglo pasado, se expidió y fue declarado inconstitucional un ordenamiento que se intituló Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo. Por lo que aquí sólo se hará referencia citando dichos antecedentes:

a) Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, del 25 de mayo de 1853.

Más conocida ésta como “Ley de Lares”, por Don Teodosio Lares, ley que fue impugnada en los tribunales judiciales federales, declarándose inconstitucional y que en su artículo 1 citaba su competencia “No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas”.

b) Tesis de Vallarta.

Ignacio Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley de Lares por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra constitución porque la existencia de un Tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: El Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República.

c) Ley de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1927.

Este ordenamiento estableció en su Capítulo V un juicio de oposición que se sustanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los 30 días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución; sin que en ningún caso se debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa. Sin embargo, la Suprema Corte determinó que no era el camino para resolver las controversias entre la administración pública y los particulares, al declarar improcedente un juicio de garantías cuando existían recursos ordinarios previos que agostarse.

d) Ley de Justicia Fiscal, del 27 de agosto de 1936.

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante la expedición de la Ley de Justicia Fiscal se puso en tela de duda la constitucionalidad de dicho Tribunal.

La ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1 de enero del año siguiente entró en vigor el Código fiscal de la federación que recogió el contenido de la Ley antes citada y además incorporó todo lo relativo a los sujetos elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo e infracciones y sanciones.

e) Código Fiscal de la federación, del 30 de diciembre de 1938.

La expedición del Código Fiscal de la Federación constituyó un extraordinario avance para la legislación tributaria mexicana, observándose en forma curiosa que por desconocimiento de la materia eran principalmente contadores los que litigaban ante el citado Tribunal Fiscal. Hasta el momento de su derogación, el 31 de marzo de 1967.

f) Código Fiscal de la Federación de 1966.

Podemos considerar que este Código se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de los estados Americanos (OEA) y el banco Interamericano de desarrollo, quienes impulsaban en Latinoamérica el desarrollo de sus legislaciones en materia tributaria con el objeto de que tuvieran una correcta tributación de sus habitantes en bien de su desarrollo económico; sin embargo, no obtuvo dicho resultado como lo logró el Código Fiscal de 1938.

g) Código Fiscal de la Federación de 1981.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981, el cual entró en vigor hasta el 1 de enero de 1987, excepto por el Título VI, “del procedimiento contencioso” que entró en vigor hasta el 1 de abril de ese año.

1.2.- Origen Constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación.

EL Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, empezó a funcionar con la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación, el 1 de enero de 1937, con cinco salas y un decimosexto magistrado que presidía el pleno y al propio Tribunal. Por ello es necesario analizar en primer término, la norma constitucional que sirvió de justificación para que el legislador determinara precedente la creación de los tribunales administrativos, que correspondía al artículo 104 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que se analizará con sus respectivas reformas, en tanto interesan para la solución del presente asunto.

El artículo 104 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en 1936, época en la que se expidió la Ley de Justicia Fiscal, era el siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:
I De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los Tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y Tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

A pesar de que el artículo antes transcrito no consagraba la creación de los tribunales administrativos; sin embargo, como se podrá leer en párrafos que anteceden, dicha norma sirvió de justificación al legislador para expedir la Ley de Justicia Fiscal y, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, a través de la cual se creó el entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

En 1942 se le otorgó competencia acerca de la depuración de créditos a favor del fisco. Pero desde 1936 y hasta la reforma constitucional de 1946 el Tribunal tuvo vida al margen de la Carta Magna sin mayores problemas.

Es entonces que en 1946 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se adicionó a la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un segundo párrafo en el que se previó que en los juicios en que la Federación estuviera interesada, las leyes podrían establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia, contra las sentencias de segunda instancia o contra las de los tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, precepto que era del tenor literal siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los Tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y Tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

II. En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia, contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos...

La estructura, competencia y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fueron posteriormente materia de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, -Diario Oficial de la Federación 19 de enero de 1967-, separada del Código Fiscal donde anteriormente se incluía. Tal separación obedeció a que se consideró que era preferible una ley especial susceptible de más fácil modificación a medida que lo fuera requiriendo la marcha de la Administración Pública Federal.

Siendo así que el 24 de octubre de 1967, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto a través del que se reformó la fracción I, Párrafo segundo, del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es cuando constitucionalmente se prevé en forma clara que las leyes federales podrían instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, los que tendrían a su cargo dirimir controversias que se suscitaban entre la Administración Pública Federal o Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para

su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Tal y como a continuación se transcribe:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y Tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalan las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa.

La revisión se sujetará a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella se dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo.

Ahora bien, la intención del Legislador de reconocer constitucionalmente a los tribunales de lo contencioso administrativos, en la reforma al artículo 104 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 24 de octubre de 1967, obedecía a que desde el origen del entonces Tribunal Fiscal de la federación, el precepto no justificaba de manera clara la creación de los tribunales administrativos circunstancias que se ponen de manifiesto en las consideraciones expuestas en el dictamen emitido por las Comisiones unidas de Gobernación y de Puntos Constitucionales, de la Cámara de Senadores, de

fecha 7 de diciembre de 1965, que se pone en debate la constitucionalidad con que fue establecido dicho Tribunal.

Por consecuencia, las referidas comisiones propusieron que si no se encontraba en ninguna de las fracciones del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una facultad expresa de la que emanara una facultad implícita para la creación de tribunales administrativos autónomos de competencia contenciosa administrativa, y si la reforma de 1946 que adicionó la fracción I del artículo 104 Constitucional, entrañaba, por interpretación extensiva tal facultad, ello constituía un logro que no debía de desestimarse, sino por el contrario debía consolidarse en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 de la Carta Magna; por tanto, sugirieron que en la reforma se estableciera, de una manera expresa sin que diera lugar a dudas ni interpretaciones, que las leyes federales podrían instituir tribunales administrativos que tuvieran a su cargo dirimir en vía contenciosa administrativa, las cuestiones que se suscitaran entre la administración pública y los particulares, instituyendo normas para su organización, su competencia, el procedimiento que deberían observar y los recursos que se estimaran conducentes contra sus resoluciones, dentro de la misma esfera administrativa.

En consecuencia a partir de esa reforma de 1967 al artículo 104 fracción I de la Constitución, es cuando se justifica la existencia Constitucional de la creación de los tribunales de lo contencioso administrativos.

A partir de 1978 el Tribunal es reestructurado radicalmente, por medio de una nueva ley orgánica publicada el 2 de febrero de ese año, en la cual se adoptó un estructura basada en una sala superior y salas regionales.

Además de lo ya expresado, resulta pertinente destacar que el 10 de agosto de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se adicionó al artículo 73 la fracción XXIX-H, y se derogaron los párrafos segundo, tercero, cuarto y se adicionó la fracción I-B al artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalándose que la adición de la fracción XXIX-H al artículo 73 Constitucional, tuvo como finalidad atribuir al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo para resolver las controversias que se suscitaran entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal con los particulares, ya que esa facultad se encontraba impropia ubicada en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que la reforma propuesta le dio su correcta ubicación; preceptos que quedaron en el tenor siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:...

...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y Tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

DEROGADO SEGUNDO PARRAFO, D.O.F. 10 DE AGOSTO DE 1987.

DEROGADO TERCER PARRAFO, D.O.F. 10 DE AGOSTO DE 1987.

DEROGADO CUARTO PARRAFO, D.O.F. 10 DE AGOSTO DE 1987.

ADICIONADA, D.O.F. 10 DE AGOSTO DE 1987.

I-B. de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetaran a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno.

Así también, el 24 de octubre de 1993 se reformó el artículo 73 en su fracción XXIX-H en al que se suprimió la parte correspondiente al Distrito Federal, ya que éste tendría una competencia específica como lo prevé su propia Ley relativa al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Una vez citados los antecedentes legislativos de las normas constitucionales que han quedado precisados y en concreto los relativos a la reforma al artículo 104 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1967, JUSTIFICAN CONSTITUCIONALMENTE la creación de los tribunales administrativos, entre los que se encuentran al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y cuyo origen tuvo como

propósito las solución de las controversias suscitadas entre la ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL Y LOS PARTICULARES; justificación que en la actualidad se encuentra prevista en el artículo 73 fracción XXIX-H de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que una vez establecida la justificación constitucional de la creación de los tribunales administrativos, ahora se estudiará la competencia del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.3.- Competencia Constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación.

Brevemente recordemos que el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, surge a la vida jurídica con motivo de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal en 1936.

Inicialmente en el artículo 14 de dicha ley se estableció que su competencia se constreñía al conocimiento de los juicios iniciados en contra de las resoluciones emitidas en materia fiscal, o por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyeran responsabilidades administrativas en esa misma materia, tal y como se pone de manifiesto también en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo una vida corta toda vez que el artículo 2 transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938, por el que se expidió el Código Fiscal de la Federación DEROGO a la referida Ley, sin embargo dicho código conservó en su artículo 160 el contenido del artículo 14 de la Ley en referencia.

El 19 de enero de 1967 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se expidió la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que, en su artículo Segundo Transitorio, derogó a

las disposiciones del Código Fiscal de la Federación publicado el 31 de diciembre de 1938, específicamente las disposiciones que regulaban el entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

Ahora bien en la Ley Orgánica referida en el párrafo anterior, regulaba en su artículo 22 la competencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Artículo 22. Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

...

VIII. Las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos. Para efectos del primer párrafo de este artículo las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de esta sea optativa para el afectado.

En tanto que la Ley Orgánica vigente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 y conserva el sistema de salas.

Las Salas regionales reciben diversas denominaciones casi de acuerdo a su zona de ubicación y tendrán competencia en el territorio de las entidades federativas. Será competente la sala regional ubicada en el territorio en el cual se encuentre domiciliada la persona demandante, con algunas excepciones que resaltan como la situación que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien aún mantiene sus funciones centralizadoras y sin delegar facultades a las administraciones fiscales regionales.

En cuanto a la **competencia por materia** el Tribunal que nos ocupa conoce de lo:

- a) Contencioso tributario o fiscal
- b) Contencioso de seguridad social civil y militar
- c) Contencioso del contrato de obra pública
- d) Contencioso de **responsabilidad de servidores públicos y de los particulares involucrados en ello**
- e) Contencioso de comercio exterior, en los casos que fija el artículo 94 de la ley de esa materia
- f) Casos previstos en otras leyes, tal sería el de los requerimientos de pago a instituciones de fianzas.

Se trata de un Tribunal contencioso administrativo de anulación, cuya competencia va más allá de lo meramente fiscal y posee una autonomía jerárquica y funcional.

La exposición de motivos de la iniciativa de la ley que reestructura al Tribunal, expresa que el Tribunal "No puede permanecer inalterable frente al avance de regionalización a que se ha llegado en los asuntos de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los que constituyen la materia de la mayor parte de los juicios promovidos ante el propio Tribunal. Esta circunstancia hace aconsejable y conveniente la creación de Salas Regionales del mismo órgano a fin de complementar la fase contenciosa-administrativa el sistema

regional de defensa, al mismo tiempo que se consigue acercar la justicia administrativa a los lugares donde surgen los conflictos y lograr que el control de legalidad que el Tribunal ejerce se realice en forma más inmediata al contribuyente”.

En resumen y con fundamento en los artículos 1 y 3 de la Ley Orgánica del propio Tribunal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un Tribunal administrativo dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que le otorga su Ley Orgánica, por lo que actúa con total independencia de la autoridad hacendaria y demás autoridades administrativas, ya que posee su propio presupuesto y el nombramiento de sus magistrados es por acuerdo del Presidente de la República, con aprobación del Senado.

El 2 de febrero de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se expidió la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la que conforme a su artículo Primero Transitorio abrogó la Ley Orgánica publicada en el citado medio de información, el 19 de enero de 1967, con relación a la competencia de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, en el artículo 23 en lo sustancial lo siguiente:

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Artículo 23 Las Salas regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

...

VIII. Las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal por actos que no sean delictuosos

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1979 se reformó el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, específicamente en sus fracciones I, III, y VIII, disponiendo, en la última fracción citada en lo que interesa lo siguiente:

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Artículo 23 Las Salas regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

...

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o de los organismos públicos descentralizados o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

Posteriormente, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 y por disposición del artículo Segundo Transitorio se abrogó la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por la Ley del mismo nombre, previéndose en el ordenamiento vigente, como competencia de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, en el artículo 11 en lo que interesa lo siguiente:

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Artículo 11. El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

...

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos

descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

...

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así mismo, resulta importante destacar que con las reformas a la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, en el artículo undécimo, fracción III, Transitorio se reformó la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, En consecuencia se reformó la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De los antecedente legislativos relatados se advierte en síntesis que es a partir de la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada el 31 de diciembre de 1995 cuando se facultó a dicho Tribunal para conocer de los juicios que promovieran contra las resoluciones definitivas en las que se impusieran sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De lo que se desprende que a partir de la expedición de la Ley Orgánica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación en 1995, que fue cuando en el artículo 11 fracción XII se otorgó la competencia a las Salas del Aludido Tribunal, para conocer de los juicios que se promovieran contra las resoluciones definitivas en las que se impusieran sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que de la interpretación sistemática de los antecedentes descritos de los artículos 104 fracción I y 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los antecedentes legislativos a la competencia de las salas del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte que con motivo a la expedición de la Ley Orgánica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 se otorgó competencia a las Salas del Tribunal de que se trata, para conocer de los juicios que se promovieran contra las resoluciones definitivas emitidas por dependencias integrantes de la administración pública federal.

Por lo que se hace necesario explicar como está integrada la Administración Pública Federal, para ello resulta de importancia recordar lo preceptuado en los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así

como en el artículo 26 de dicha Ley que todos ellos en su conjunto delimitan quienes forman parte de dicha administración (Poder Ejecutivo Federal), consecuentemente:

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS JUICIOS QUE SE PROMUEVAN EN CONTRA DE RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE IMPONGAN SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EMITIDAS POR LAS AUTORIDADES QUE DEPENDAN DE LA ACTUAL SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA O QUE SIMPLEMENTE SU ÁMBITO DE JURISDICCIÓN PARA SANCIONAR COMPRENDA LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

2.- Supremacía del artículo 73 Constitucional sobre el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Para salvar las críticas de la constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en 1946 se reformó el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose que “En los juicios en que la federación está interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema corte de Justicia de la Nación contra sentencias de ... tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”.

Todas las dudas que aún pudiesen existir con respecto a la constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa o la existencia de los tribunales de los Contencioso Administrativos que han proliferado en las entidades federativas, desaparecieron con las reformas al artículo 104 de la Constitución de 1967 y sobre todo, con la reforma promulgada el 29 de julio de 1987, que adicionó la fracción XXIX-H al artículo 73 y la fracción I-B al Artículo 104, que nos dice:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas par su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la federación conocer:

...

I-B De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, se sujetaran a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta constitución fije para la revisión en amparo directo, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de distrito no procederá juicio o recurso alguno; ...

Ahora bien, de acuerdo con lo antes citado la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que da competencia a las Salas Regionales para conocer de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas emitidas con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que diriman una controversia entre la Administración Pública Federal y los particulares, deberá de estar de acuerdo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior debido a que dicho precepto establece la jerarquización de las normas y la base para la existencia de éstas, leyes que en ningún momento de su creación podrán en contra de la Norma Fundamental, robusteciéndose lo aseverado con la siguiente transcripción:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 133. Esta Constitución, la leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán Ley Suprema de toda la Unión.

3.- Diferencias entre Administración Pública Federal del Poder Ejecutivo y las Cámaras de Diputados y de Senadores del Poder Legislativo Federal

Como se ha estudiado en el capítulo respectivo el Poder Ejecutivo Federal conserva facultades de manera compartida con el Poder Legislativo Federal, así también tienen o coexisten con un autocontrol entre dichos poderes, mismo que no transgrede las facultades exclusivas de cada uno de los poderes.

Por ello las diferencias esenciales entre si se encuentran en los actos que de ellos emanan encontrando que los actos que materialmente se ejecutan en el Poder Ejecutivo son los de naturaleza ADMINISTRATIVA, en tanto los actos que nacen en el Poder Legislativo son en su mayoría de carácter LEGISLATIVO.

Actos que por si solos son revestidos de una competencia federal.

4.- Partes en el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, artículo 198 del Código Fiscal de la Federación

4.1. Introducción.

En el Juicio de Anulación tal y como lo dispone el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación cita que los juicios que se promueven ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se registrarán por las disposiciones del TITULO SEXTO, referente al Juicio Contencioso Administrativo

Código Fiscal de la Federación

TITULO SEXTO

Del Juicio Contencioso Administrativo

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 197. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se registrarán por las disposiciones de este Título, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este Código.

En los casos en que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, y éstas promuevan juicio, en el escrito inicial de la demanda deberán designar un representante común que elegirán de entre ellas mismas, y si no lo hicieren, el magistrado instructor designará con tal carácter a cualquiera de los interesados al admitir la demanda.

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

4.2. Partes según el Código Fiscal de la Federación.

De igual manera y una vez que se ha fijado la competencia del Tribunal ante quien se promoverá el juicio contencioso administrativo o de anulación, el propio Código Fiscal de la Federación en su artículo 198, especifica las partes que contendrán en el litigio administrativo

Código Fiscal de la Federación

Artículo 198. Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I. El demandante.

II. Los demandados. Tendrán ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

III. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

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

En cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un sólo escrito de demanda, siempre que en el escrito designen de entre ellas mismas un representante común, en caso de no hacer la designación, el magistrado instructor al admitir la demanda hará la designación.

El escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, se tendrá por no interpuesto.

4.3. Conceptualización de partes en el juicio de nulidad.

Por lo anterior podemos conceptualizar a cada una de las partes que intervienen en dicho juicio de nulidad:

- a) El demandante o actor

El demandante o actor es quien promueve el juicio de nulidad y puede tener tal carácter el particular o la autoridad administrativa, sin dejar a un lado al servidor público sancionado.

- b) Los demandados

La autoridad que dictó la resolución que se impugna, en tanto al ya no señala, como el anterior, que es también autoridad demandada la que ejecuta o trata de ejecutar la resolución, salvo cuando el demandante tiene conocimiento del acto al momento de pretender ejecutarse.

- c) El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior.

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá en apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la federación.

Respecto a este inciso cabe precisar que la fracción III del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, asigna una facultad potestativa a la Secretaría de Hacienda y Crédito público, la cual sólo ella puede ejercer, sin establecer derecho o facultad alguna a favor de los magistrados instructores de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para considerar cuando se afecta un interés fiscal de la Federación y cuando debe llamarse a juicio a dicha secretaría sin ser autoridad demandada, máxime cuando el importe de las multas administrativas deban recaudarse por las tesorerías municipales para beneficios de los mismos.

d) El tercero.

Que tenga derecho incompatible con la pretensión del demandante, de lo expuesto por el Legislador, se puede precisar que el tercero es la parte interesada en apoyar la defensa que la autoridad hace de la resolución.

Así también el tercero es poseedor de un derecho que sufrirá menoscabo si la autoridad administrativa, que le otorgó ese derecho, es vencida en juicio.

5.- Improcedencia del Juicio de Nulidad, artículo 202 del Código Fiscal de la Federación

Con fundamento en los artículos 49, 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 198 fracción III, 202 fracciones II y XIV, 203 fracciones II y III y 242 del Código Fiscal de la Federación, debe interponerse el **RECURSO DE RECLAMACION** en contra del auto que haya emitido la H. Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante el cual admitió indebidamente la demanda de nulidad que se haya interpuesto contra una resolución de un Organismo de Control Interno del Poder Legislativo Federal.

Ahora bien, el artículo 202 fracciones II y XIV, del Código Fiscal de la Federación establece:

Código Fiscal de la Federación

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

I.- ...

II.- Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.

III.- ... XIII.- ...

XIV.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las leyes fiscales especiales.

De lo anterior se observa como causal de improcedencia de la demanda, entre otras, que el Tribunal no sea competente para conocer de las impugnaciones, y

en el caso concreto no lo es para conocer de las resoluciones dictadas por las Contralorías Internas del poder Legislativo federal, toda vez que el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, establece:

Código Fiscal de la Federación

ARTICULO 198. Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I.-...

II.- Los demandados. Tendrán ese carácter:

- a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.
- b) ...”

III.- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, **de la que dependa la autoridad mencionada** en la fracción anterior. En todo caso, ...

Como puede apreciarse de la simple lectura del artículo en comento, el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo es competente para ventilar y resolver juicios contenciosos administrativos en donde intervenga o sea parte alguna dependencia o entidad que dependa de la Administración Pública Federal, y para el efecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en sus artículos 1°, 2° y 3°, quiénes forman parte de ésta, y a la letra establecen:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

ARTICULO 1°.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

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

ARTICULO 2º.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica.

ARTICULO 3º.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos

De lo anterior, se observa con claridad meridiana que las Contralorías Internas del Poder Legislativo Federal no están contempladas dentro de la Administración Pública Federal; más aún, estas Contralorías Internas son un Órgano de control interno del **Poder Legislativo Federal** contando con su propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sin relación alguna con las autoridades de la Administración Pública Federal pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal, por lo que ese Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resulta incompetente para conocer de las resoluciones pronunciadas por esta autoridad dependiente del Poder Legislativo Federal, atendándose así el principio de división de poderes consignado en el artículo 49 de nuestra Carta Magna, que a la letra dice:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ARTICULO 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29 . . .

Por lo anterior, cabe puntualizar que el auto admisorio de la demanda de nulidad que se dicte carece de la fundamentación y motivación exigible por el artículo 16 Constitucional, ya que al ser emitido dejó de considerar el **principio de la división de poderes y de supremacía constitucional** regulado constitucionalmente, que se da para permitir el control recíproco de los unos sobre los otros y porque en la especie cada uno de los tres Poderes de la Unión cuenta con su propio Órgano de control, establecido conforme a la legislación respectiva.

En ese mismo orden de ideas, y de acuerdo a nuestra Ley suprema, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73 fracción XXIX-H señala:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ARTICULO 73.- El congreso tiene facultad:"

...
XXIX-H Para expedir leyes que constituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la **Administración Pública Federal y los Particulares**, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra las resoluciones; y

Por otra parte, congruente con los artículos 49 y 73 Constitucionales antes citados, el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece:

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

ARTICULO 51. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo.”

Lo propio harán, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

En este orden de ideas, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y en específico en el Título Segundo, relativo a la **organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados**, establece:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ARTICULO 53. La Cámara **cuenta con su propia Contraloría Interna**, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma....

Lo anterior pone en evidencia específicamente la **autonomía de gestión de la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados** del Congreso General de la Unión, en el cual se deposita el **Poder Legislativo**, con respecto a la Administración Pública Federal, como ya ha quedado explicado con antelación.

En resumen el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede otorgársele competencia para conocer de toda controversia que se suscite entre particulares y el Estado, con las salvedades que se enuncian en el artículo 202 fracciones II y XIV, del Código Fiscal de la Federación.

De lo anterior se observa como causal de improcedencia de la demanda, entre otras, que el Tribunal no sea competente para conocer de las impugnaciones, y en el caso concreto no lo es para conocer de las resoluciones dictadas por las Contralorías Internas del H. Congreso de la unión, al no reunir la hipótesis prevista en el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación.

Aunado a lo anterior, ni el artículo 207 del Código en cita, ni en los artículos 25 y 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contemplan la posibilidad de que la demanda de nulidad pueda ser presentada ante alguna otra autoridad que carezca de competencia para conocer los juicios de nulidad.

Robustece lo antes expuesto, el pronunciamiento que ha emitido ese Tribunal Federal, al señalar mediante una tesis de jurisprudencia que es incompetente para conocer de los juicios de nulidad que se interpongan en contra de las resoluciones de la Cámara de Diputados donde se sancione a un servidor público de ese Órgano Legislativo.

6.- Incompetencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de resoluciones administrativas dictadas en el Poder Legislativo Federal artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

6.1. Introducción.

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deriva de ordenamientos formalmente legislativos, como son:

- a) Su Ley Orgánica
- b) Leyes Especiales

La primera consigna la competencia de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su artículo 11 y las segundas que otorgan competencia a dichas Salas para conocer de las controversias que surjan con motivo de su aplicación o interpretación, como son:

- a) Ley del Seguro Social, artículo 267
- b) Ley del INFONAVIT, artículo 54
- c) Ley Federal de Instituciones de Fianzas, artículos 95 y 95 bis

De lo anterior podemos dividir la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en dos tipos o casos:

- a) Casos Generales
- b) Casos Especiales

6.1.2. Casos Generales.

El Caso General, tal y como lo establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es su artículo 11 fracciones I a IV da competencia a las Salas Regionales en juicios que se inicien contra resoluciones:

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

Estos cuatro casos tienen en común aludir a controversias por ingresos de naturaleza fiscal, de ahí el nombre con el que se conoce al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al estar consideradas las cuotas o aportaciones del IMSS o INFONAVIT lo que confirma la Ley de ingresos de la Federación Fracción III de su artículo 1º, y que define como tales el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, se concluye que las resoluciones que emitan dichos Organismos titulares de los derechos consagrados en esas leyes, determinando la existencia de un crédito o fijando las bases para su liquidación o determinando una cantidad líquida para pagar quedan comprendidas dentro del caso general de competencia de éste Tribunal ya que en dichas resoluciones se alude a créditos fiscales.

6.1.3. Casos Especiales.

En su artículo 11 fracciones V a XIV la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa señala los casos de competencia especial que se le han ido incorporando. Se considera casos especiales no solo a aquellos cuya competencia se otorga a las leyes especiales sino también los que derivan de la propia Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en virtud de que en forma paulatina se le han ido incorporando, existen los siguientes casos especiales:

- a) Sobre pensiones y demás prestaciones sociales, fracciones V y VI
- b) Sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, fracción VII
- c) Sobre responsabilidades contra servidores públicos, **fracción VIII**
- d) Sobre garantías, fracción IX
- e) Sobre indemnizaciones a particulares por daños ocasionados por servidores públicos en funciones, X
- f) Sobre materias del comercio exterior, fracción XI
- g) Sobre sanciones administrativas a los servidores públicos, fracción XII**
- h) Sobre resoluciones recaídas en recursos administrativos en los casos anteriores y a los que se refiere la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, fracción XIII
- i) Sobre competencia sobre otras leyes XIV

Ahora bien sólo nos referiremos a las responsabilidades señaladas en las fracciones VIII y XII, relativas a responsabilidades de los servidores públicos. Donde tenemos que las sanciones que se pueden imponer a los servidores públicos son: el apercibimiento privado o público, la amonestación privada o pública, suspensión temporal, sanción económica e inhabilitación.

Lo anterior, también encuentra sustento en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por lo que de manera congruente con lo aquí expuesto por el postulante y estricto apego al respeto de la supremacía Constitucional el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha emitido un criterio jurisprudencial respecto a su competencia frente a los supuestos que existen al momento de emitir una resolución la Cámara de Diputados en apego a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica del T.F.J.F.A.

INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE JUICIOS DERIVADOS DE ASUNTOS EN LOS QUE SE IMPONGAN SANCIONES ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS A SERVIDORES PUBLICOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL.- Si bien, las fracciones VIII y XII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, le conceden a este órgano Jurisdiccional competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas que impongan sanciones económicas y administrativas a los servidores públicos, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dicha Ley Orgánica no faculta al citado Tribunal para conocer de los juicios promovidos contra las resoluciones definitivas que impongan sanciones económicas y administrativas a servidores públicos de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo federal. Ello se desprende de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión en su artículo 53 establece que la Cámara de Diputados contará con su propia Contraloría Interna, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. Lo anterior, aunado a que de conformidad con el artículo 50 Constitucional, el Poder Legislativo Federal es autónomo y cuanta con facultades propias, por lo que el considerar que un órgano del Poder Ejecutivo federal, como lo es este Tribunal, conociera de sus actos, violentaría lo dispuesto por el diversos 49 Constitucional, el cual establece la división de poderes.

Juicio No. 358801-17-02-4.- resuelto por la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa, el 20 de agosto de 2001, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Armando Flores Hernández.- Secretario: Lic. Isidro Muñoz Estrada.

6.2. Incompetencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

6.2.1. Introducción.

Hasta lo expuesto en el capítulo que antecede se puede acotar como regla general que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede otorgársele competencia para conocer de toda controversia que surja entre particulares y el Estado, con las salvedades siguientes:

- a) Es incompetente para conocer de la inconstitucionalidad de un ordenamiento expedido por el Poder Ejecutivo.
- b) Es incompetente para conocer de la inconstitucionalidad de reglamentos gubernativos y de policía expedidos por el Poder Ejecutivo.
- c) Es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos políticos o de gobierno del Poder Ejecutivo.
- d) Es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos del Poder Judicial.
- e) Es incompetente para conocer de actos administrativos llevados a cabo en el **Poder Legislativo**.

Ahora bien, nos referiremos única y exclusivamente a que es incompetente para conocer de actos administrativos llevados a cabo en el **Poder Legislativo**, por ser el tema que aquí se estudia.

Al respecto se debe entender que la incompetencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con respecto al Poder Legislativo Federal es en dos aspectos:

- a) Un aspecto referente a responsabilidades contra servidores públicos en materia económica o disciplinaria.
- b) Otro aspecto referente a las inconformidades derivadas de los procedimientos licitatorios convocados por la Cámara de Diputados.

6.2.2. Aspecto referente a responsabilidades contra servidores públicos en materia económica o disciplinaria.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 49, 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 198 fracción III, 202 fracciones II y XIV, 203 fracciones II y III y 242 del Código Fiscal de la Federación, se puede establecer de manera pronta y clara la improcedencia para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueda conocer de las resoluciones dictadas por esta Cámara de Diputados referentes a este punto.

Ya que el artículo 202 fracciones II y XIV, del Código Fiscal de la Federación establece:

Código Fiscal de la Federación

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

I.- ...

II.- **Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.**"

III.- ... XIII.- ...

XIV.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las leyes fiscales especiales.

De lo anterior se observa como causal de improcedencia de la demanda, entre otras, que el Tribunal no sea competente para conocer de las impugnaciones, y en el caso concreto no lo es para conocer de las resoluciones dictadas por las Contralorías Internas del H. Congreso de la Unión, toda vez que el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, también establece:

Código Fiscal de la Federación

ARTICULO 198. Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I.- ...

II.- Los demandados. Tendrán ese carácter:

c) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

d) ...

III.- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, ...

Como puede apreciarse de la simple lectura del artículo en comento, el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo es competente para ventilar y resolver juicios contenciosos

administrativos en donde intervenga o sea parte **alguna dependencia o entidad que dependa de la Administración Pública Federal**, y para el efecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en sus artículos 1°, 2° y 3°, quiénes forman parte de ésta, y a la letra establecen:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

ARTICULO 1°.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

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

ARTICULO 2°.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica.”

ARTICULO 3°.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos”

De lo anterior, se observa con claridad meridiana que las Contralorías Internas de del H. Congreso de la Unión no están contempladas dentro de la Administración Pública Federal; más aún, estas Contralorías Internas son Organos de control interno del **Poder Legislativo Federal** contando con su propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,

sin relación alguna con las autoridades de la Administración Pública Federal pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal, por lo que ese Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa **resulta incompetente** para conocer de las resoluciones pronunciadas por esta autoridad dependiente del Poder Legislativo Federal, atendándose así el principio de división de poderes consignado en el artículo 49 de nuestra Carta Magna, que a la letra dice:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ARTICULO 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29 . . .

Por lo anterior, cabe puntualizar que el **principio de la división de poderes** regulado constitucionalmente, se da para permitir el control recíproco de los unos sobre los otros y porque en la especie cada uno de los tres Poderes de la Unión cuenta con su propio Órgano de control, establecido conforme a la legislación respectiva.

En ese mismo orden de ideas, y de acuerdo a nuestra Ley suprema, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73 fracción XXIX-H señala:

Código Fiscal de la Federación

ARTICULO 73.- El congreso tiene facultad:"

...

XXIX-H Para expedir leyes que constituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la **Administración Pública Federal y los Particulares**, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra las resoluciones; y"

Situación que aquí no se actualiza, ya que no son particulares a los que se sanciona, sino a servidores públicos.

Por otra parte, congruente con los artículos 49 y 73 Constitucionales antes citados, el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece:

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Artículo 11. Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del Artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo."

Artículo 3. En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

- I.- Las **Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión**;
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III. a X.-

En este orden de ideas, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título Segundo, relativo a la **organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados**, establece:

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

ARTICULO 53. La Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma....

Lo anterior pone en evidencia la **autonomía de gestión de las Contralorías Internas del Congreso de la Unión**, en el cual se deposita el **Poder Legislativo**, con respecto a la Administración Pública Federal, como ya ha quedado explicado con antelación.

Por todas las consideraciones y análisis efectuados en el cuerpo de este curso, también se debe considerar que las Contralorías Internas del H. Congreso de la Unión no dependen jerárquicamente de la Secretaría de la Función Pública.

En razón de todo lo anterior es improcedente el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con respecto a las resoluciones que dicten las Contralorías Internas del H. Congreso de la Unión.

6.2.3. Aspecto referente a las inconformidades derivadas de los procedimientos licitatorios convocados por la Cámara de Diputados.

Se puede argumentar además de lo señalado en el punto que antecede, el impedimento que consagran los artículos 202, 207, 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación y los artículos 11, 28, 30, 31 y 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para considerar improcedente y desechar la demanda de nulidad que se interponga ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que no se actualiza alguna de las hipótesis consagradas en el artículo 11 de la Ley Orgánica que rige al Tribunal antes citado.

Además recordemos que las Contralorías internas del H. Congreso de la Unión no forman parte de la Administración Pública Centralizada, sino del Poder Legislativo Federal, por lo que en materia de inconformidades los procedimientos licitatorios no se apoyan en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, ni en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, sino por el contrario se apoyan en las Norma de Adquisiciones, Arrendamientos, Obra pública y Servicios, publicada y vigente a partir del 7 de marzo de 2003 y que fue creada mediante un acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados en tanto que la Cámara de Senadores ya contaba desde el mes de octubre de 2001 con su propias Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas.

Por todas las consideraciones y análisis efectuados en el cuerpo de este curso, también se debe considerar que las Contralorías Internas del H. Congreso de la Unión no dependen jerárquicamente de la Secretaría de la Función Pública.

En razón de todo lo anterior **es improcedente el juicio de nulidad** ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con respecto a las resoluciones que dicten las Contralorías Internas del H. Congreso de la Unión, siendo aplicable la siguiente tesis de jurisprudencia emitida por ese Tribunal.

Ley Orgánica del T.F.J.F.A.

INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE JUICIOS DERIVADOS DE ASUNTOS EN LOS QUE SE IMPONGAN SANCIONES ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS A SERVIDORES PÚBLICOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL.- Si bien, las fracciones VIII y XII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, le conceden a este órgano Jurisdiccional competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas que impongan sanciones económicas y administrativas a los servidores públicos, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dicha Ley Orgánica no faculta al citado Tribunal para conocer de los juicios promovidos contra las resoluciones definitivas que impongan sanciones económicas y administrativas a servidores públicos de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo federal. Ello se desprende de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión en su artículo 53 establece que la Cámara de Diputados contará con su propia Contraloría Interna, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. Lo anterior, aunado a que de conformidad con el artículo 50 Constitucional, el Poder Legislativo Federal es autónomo y cuanta con facultades propias, por lo que el considerar que un órgano del Poder Ejecutivo federal, como lo es este Tribunal, conociera de sus actos, violentaría lo dispuesto por el diverso 49 Constitucional, el cual establece la división de poderes.

Juicio No. 358801-17-02-4.- resuelto por la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa, el 20 de agosto de 2001, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Armando Flores Hernández.- Secretario: Lic. Isidro Muñoz Estrada.

CAPITULO V

MEDIOS PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

5. El recurso de revocación.

Es un recurso a través del cual el servidor público sancionado se inconforma ante la propia autoridad que originó los actos a revocar dentro de los 15 días siguientes a la fecha a la que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

El recurso de revocación debe presentarse por escrito y dentro del término mencionado en el párrafo anterior y debe satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Expresión de los agravios que a juicio del servidor público responsable le cause la resolución
- b) Constancia de la notificación de la resolución
- c) Copia de la resolución recurrida
- d) El ofrecimiento de las pruebas que el recurrente se proponga rendir

La autoridad resolverá sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución. Con estos elementos, la autoridad que conoce del asunto emitirá su resolución dentro de los 30 días siguientes y la notificará al interesado dentro de las 72 hrs.

La interposición del recurso puede suspender la ejecución de la resolución, a petición de parte conforme a las siguientes reglas:

- a) Tratándose de sanciones económicas, si el pago se garantiza en los términos del Código Fiscal de la Federación
- b) Tratándose de otras sanciones, al autoridad competente podrá conceder la suspensión del acto si se reúnen los siguiente requisitos:
 - 1. Que se haya admitido el recurso
 - 2. Que la ejecución de la resolución recurrida cause daños o perjuicios de imposible reparación
 - 3. Que la suspensión del acto no traiga como consecuencia la consumación de actos u omisiones que implique perjuicio al interés social o al servicio público.

5.1. Efectos de la resoluciones pronunciadas por las Contralorías Internas.

Los efectos son tres que pueden ser:

Revoca la resolución: Es decir anulan completamente la resolución que se haya emitido inicialmente, ya que se comprobaron los agravios hechos valer por el recurrente, así como ordenar que se dicte una nueva resolución para efectos de que se subsanen las omisiones que en esta se hayan encontrado o las violaciones procedimentales que surgieron durante le desarrollo del proceso.

Modifica la resolución: Existe cuando se encuentra que no hay violaciones procedimentales, sino una incongruencia al momento de emitir la sentencia, es decir, la sanción impuesta no es acorde a la gravedad de la conducta desplegada por el servidor público sancionado.

Confirma la resolución: Previo estudio de los agravios hechos valer por el servidor público, los medios de prueba que haya llegado a portar, así como las constancias que forman parte del expediente que motivó la emisión de la resolución que se impugnó, la autoridad no encontró motivo manifiesto para pensar en que no se haya valorado cada uno de los elementos que lo llevaron a emitir dicha resolución, es decir resultaron inoperantes los agravios hechos valer por el recurrente.

Así también cualquiera que sea el tipo de resolución emitida con motivo a dicho recurso ésta puede ser impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

No obsta lo anterior para precisar que respecto a las resoluciones que emitan los Órganos de control Interno del Poder Legislativo Federal no se regirán por dicho principio.

2.- El Juicio de Nulidad.

2.1. Procedencia del Juicio de Nulidad.

Procede el Juicio de Nulidad contra resoluciones dictadas por autoridades administrativas, sea que las impugnen los particulares o la misma administración, por considerarse ilegales.

Cuando en atención a la naturaleza y a las características de la operaciones que realizan los contribuyentes no es posible, dentro de los procedimientos ordinarios precisar con exactitud la base del hecho imponible, la administración hacendaria recurre al convenio, el cual por requerir acuerdo de voluntades del contribuyente, no puede asimilarse a una resolución y por ende, ser atacado en juicio de nulidad, Sólo aquella decisión concretada en una resolución emanada como un acto de imperio de la autoridad puede ser reclamada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien la resolución que se combata debe de ser *definitiva*, es decir cuando no se admita recurso administrativo, salvo que éste sea optativo o aquella esté sujeta a revisión de oficio.

Para el caso en estudio tenemos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 25 proporciona al

servidor público sancionado a optar entre interponer directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el Juicio de Nulidad o el recurso de revocación ante la propia autoridad emisora de la resolución que se combate.

De igual manera la resolución debe reunir otro requisito como lo es que lesione un interés o cause un agravio o perjuicio, es decir debe de ser perjudicial al titular del mismo a quien va dirigida. No puede un tercero impugnar una resolución definitiva cuando ha sido consentida por su titular, alegando que lesiona un interés o le causa agravio por el fenómeno de la repercusión, ya que no se está frente a un interés legítimo directo sino frente a uno resultante de efectos económicos. De igual forma sucede cuando se sanciona a un servidor público en materia de responsabilidades administrativas.

2.2. Efectos de la sentencias pronunciadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Existen diversas clases de sentencias que pronuncian las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismas que vienen a dar fin al juicio de nulidad, las cuales deberán fundar en derecho las sentencias que dicten, examinando todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación, que vienen a constituir la litis del juicio.

Existen 3 tipos de sentencias que pueden ser emitidas por dichas Salas, las cuales pueden ser:

2.2.1. Sobreseyendo el Juicio.

En el caso del sobreseimiento, este es procedente cuando sobrevienen algunas de las causales señaladas en el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, que cita:

Código Fiscal de la Federación

Artículo 203. Procede el sobreseimiento:

I. Por desistimiento del demandante.

En este caso generalmente las Salas requieren a la parte actora par que el interesado o el representante legal se presenten a ratificar ante el magistrado

instructor el desistimiento, lo cual presenta problemas debido a que los interesados por considerarlo pérdida de tiempo se resisten a presentarse.

Código Fiscal de la Federación

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

Respecto a esta fracción se ha puesto en duda de si corresponde al magistrado instructor o a la Sala sobreseer el juicio en este caso.

Código Fiscal de la Federación

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

Aquí se refiere a que cuando se imponga una multa al demandante y fallece durante el juicio se ha considerado que la sanción no debe ser cubierta por los herederos pues entonces se estaría frente a un acto trascendental que prohíbe el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación

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

En un buen número de casos la autoridad responsable se percató de que su resolución viola el derecho aplicado o dejó de aplicar el debido, o bien hasta que llega a sus manos la demanda y se percató que es ilegal decide dejarlo sin efectos.

Código Fiscal de la Federación

V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

Aquí puede ser por no cumplir con alguno de los requisitos para la presentación de la demanda.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

Cuando es promovido por varias personas y sólo una de ellas acredita su interés jurídico.

2.2.2. Declarando la validez del acto reclamado.

Esta sentencia tienen su origen cuando la autoridad que en el presente caso es la Sala regional Correspondiente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estudia la legalidad del acto que se impugna, así como la justa apreciación que hizo la autoridad de origen respecto de las constancias y medios de prueba que sirvieron de fundamento para emitir la resolución que se trató de impugnar.

Es decir se encontró debidamente fundado y motivado el acto que se reclama, así como una apreciación y valoración adecuada de los elementos que conforman el expediente que originó la emisión de la resolución que se combate.

2.2.3. La nulidad el acto impugnado.

Los efectos de esta sentencia tienen su origen cuando la autoridad que en el presente caso es la Sala Regional Correspondiente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estudia la legalidad del acto que se impugna, así como la justa apreciación que hizo la autoridad de origen respecto de las constancias y medios de prueba que sirvieron de fundamento para emitir la resolución que se trató de impugnar.

Es decir pudo establecer que existieron violaciones al procedimiento, o existió incongruencia al momento de apreciar y valorar los elementos que conforman el expediente que originó la emisión de la resolución que se combate con el resultado.

3.- El Recurso de reclamación.

3.1. Introducción.

El recurso de reclamación es un medio de defensa o de impugnación que las partes, actoras o demandada, pueden hacer valer ante la sala Regional o sección, según el caso, contra los acuerdos que dicte el magistrado instructor o ponente que (Art. 242 del Código Fiscal de la Federación):

- a) Admita la demanda.
- b) Desechen o tengan por no presentada la demanda.
- c) Admitan la contestación.
- d) Desechen o tengan por no presentada la contestación.
- e) Admitan la ampliación de demanda.
- f) Desechen o tengan por no presentada la ampliación de demanda.
- g) Admitan la ampliación de la contestación de la demanda.
- h) Desechen o tengan por no presentada la ampliación de la contestación.
- i) Admitan o desechen alguna prueba.
- j) Decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio.
- k) Admitan o desechen la intervención de terceros.

El recurso de reclamación no procede cuando alguna de estas resoluciones son dictadas directamente por la Sala Regional o sección respectiva, caso en el cual tendrá que acudir al amparo indirecto.

El recurso deberá hacerse valer ante la Sala Regional o Sección respectiva, no ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución a reclamarse, que puede ser personal o por correo registrado con acuse de recibo.

Al aludirse a la Sección respectiva se entiende que el recurso de reclamación sólo procede cuando se admita se deseche o se tenga por no presentada la apelación, cuando se decrete o niegue el sobreseimiento de la apelación y cuando se admita o se deseche una prueba que se estime superveniente.

Agotado el recurso, se correrá traslado del mismo a la contraparte para que en el plazo de 15 días exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite se dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de 5 días; Sin embargo, quien dará cuenta a la Sala y porqué se omite aludir a la Sección respectiva.

Conforme al artículo 36 fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es atribución del magistrado instructor tramitar los recursos que les competen, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala, pero dicho ordenamiento es omiso en consignar las

atribuciones del magistrado ponente de la Sección respectiva, por lo que se presume que a éste le corresponde formular el proyecto y someterlo a la consideración de la Sección de la cual forma parte.

El legislador nos aclara que el magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse, esto es, no podrá alegarse para tal fin enemistad entre el magistrado y la parte reclamante.

El recurso lo puede interponer la parte actora (demandante) contra los acuerdos que:

1. Desechen o tengan por no presentada la demanda.
2. Admitan la contestación.
3. Desechen o tengan por no presentada la ampliación de demanda.
4. Admitan la ampliación de la contestación de la demanda.
5. Desechen alguna prueba.
6. Decreten el sobreseimiento del juicio.
7. Admitan la intervención de terceros.

El recurso también lo puede interponer la parte demandada contra los acuerdos que:

1. Admita la demanda.
2. Desechen o tengan por no presentada la contestación.
3. Admitan la ampliación de demanda.
4. Desechen o tengan por no presentada la ampliación de demanda.
5. Nieguen el sobreseimiento del juicio.
6. Nieguen la presentación de alguna prueba.
7. Se rechace la intervención de terceros.

3.2. Efectos contra las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Concepto de Resolución favorable: Se ha considerado que sólo las resoluciones que favorecen al particular pueden ser modificadas por la autoridad o dejarse sin efectos y sí en cambio aquellas que no lo favorecen. La modificación de estas últimas resoluciones pueden obedecer a tres causas:

1. Reconocimiento de la autoridad responsable de que su acto es ilegal.
2. Observación de la autoridad de que la resolución no aplica la ley en toda la extensión que el caso amerita
3. Observación por la autoridad de que la resolución padece graves vicios de fondo y que no obstante no asistiere el derecho.

La autoridades hacendarias han sostenido y les han dado la razón, como la Sala Administrativa la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ellas pueden dejar sin efectos las resoluciones dictadas en perjuicio de los particulares, por no existir impedimento legal para ello ya que esas resoluciones no dan nacimiento a derecho a favor de la parte demandante.

De lo anterior podemos resumir que nunca una resolución desfavorable crea derechos en favor de la persona a quien va dirigida; por lo tanto, de acuerdo con este criterio, cuando la autoridad administrativa emite una resolución desfavorable, ya que el propio artículo 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la autoridad no puede solicitar su nulidad ya que sólo puede hacerlo contra resoluciones administrativas favorables, entendiéndose esta como la sentencia que sea congruente entre lo ocurrido en el proceso con el resultado material del mismo.

4.- El Amparo Directo.

4.1. Generalidades.

El control de la acción administrativa, por parte de órganos judiciales, se da en el derecho mexicano a través del juicio de amparo. Se trata de un control jurisdiccional por medio del órgano judicial, el cual mediante la tutela de los derechos esenciales de todo ser humano, (garantías individuales) obliga a la administración pública para que obre de conformidad con la ley cuando ha afectado indebidamente intereses particulares de los gobernados ya sean personas físicas, morales, privadas o públicas.

El control ejercido por medio del amparo Directo tiene su procedencia previa existencia de una resolución emitida por una segunda instancia o revisora de la primera resolución, ya que las resoluciones que dicte el Órgano de Control Interno del Poder Legislativo Federal, inicialmente pueden ser impugnables mediante dos recursos ordinarios como lo son el recurso de revocación y el Juicio de Nulidad. Lo que explica el origen del impedimento para la interposición del amparo directo como medio inmediato para combatir la resolución dictada por las Contralorías Internas del Poder Legislativo Federal, improcedencia prevista en el artículo 158 de la Ley de Amparo, ya que en el presente estudio si procede un recurso ordinario por el que se puede modificar la resolución.

Es decir dicho precepto señala que el Juicio de Amparo Directo procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados.

Por tal motivo dicho Juicio de Garantías sólo será procedente cuando la resolución de origen se haya impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y este haya emitido la propia, precisando que en el caso en estudio sería una sentencia que determine la improcedencia del juicio de Nulidad porque ese Tribunal Federal no es competente, entonces sí será el medio de control idóneo respecto a las resoluciones que emiten las Salas Regionales del Tribunal, pudiendo estudiarse entonces en lo que se conoce como tercera o última instancia la legalidad en la emisión de la sentencia.

Ahora bien el actuar del Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa queda debidamente justificado por lo dispuesto en los artículos 107 fracción III inciso a) y V inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que cita:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I. a IV ...-

III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

IV. ...

V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a) ...

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

En lo dispuesto por el artículo 158 de la Ley de Amparo, que cita:

Ley de Amparo

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 158. El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que pongan fin al juicio.

Así también de conformidad con lo dispuesto por los artículos 37 fracción I inciso b) y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establecen:

Ley Orgánica del Poder Judicial

Sección Segunda De sus Atribuciones

Artículo 37. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer:

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

a) ...

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

Artículo 38. Podrán establecerse tribunales colegiados de circuito especializados, los cuales conocerán de los asuntos que establece el artículo anterior en la materia de su especialidad.

Lo anterior permite establecer la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito, pues la demanda de garantías en contra de la resolución que emita en el caso que nos ocupa el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de naturaleza administrativa, atribuidos a una autoridad como lo es un Tribunal en esta materia.

En consecuencia, cabe destacar que será improcedente el juicio de Amparo Directo en virtud de que el acto a combatir, es decir las resoluciones que emitan las Contralorías Internas del Poder Legislativo Federal, no son actos derivados de un Tribunal.

Ya que en el caso que nos ocupa son actos que emanan de un procedimiento seguido en forma de juicio, cuya procedencia del amparo será en contra de la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derecho que la ley de la materia le conceda, lo que daría origen a la procedencia de un Amparo Indirecto y no del Amparo Directo como en el caso se estudia.

Lo anterior se robustece con lo previsto en el artículo 73 fracción XV de la Ley de amparo que a la letra cita:

Ley de Amparo

TITULO SEGUNDO

CAPITULO I

De los actos materia del Juicio

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

I. ..

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

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse **contra** la resolución

definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

En resumen es de agregar que la resolución que se emita por alguno de los Órganos de Control Interno del Poder Legislativo Federal, no es emitida por un Tribunal Administrativo, como para que se pueda actualizar la hipótesis de procedencia del Juicio de Amparo Directo prevista en el artículo 158 de la Ley de Amparo.

4.2. Efectos de la sentencias pronunciadas por el Tribunal Colegiado.

El artículo 76 de la ley de Amparo establece que cualquier sentencia que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Así mismo de conformidad con lo establecido en el artículo 77 de la Ley que nos ocupa las sentencias que se dicten deben contener:

- La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados;
- Los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado;
- Los puntos resolutivos con que deben terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que sobreseer, conceda o niegue el amparo.

4.2.1. Sentencia que concede el amparo.

La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija. (Artículo 80 de la Ley de Amparo)

4.2.2. Sentencia que sobresee, niega el amparo o que se desista el quejoso.

Cuando en un juicio de amparo se dicte sobreseimiento, se niegue la protección constitucional o desista el quejoso, y se advierta que se promovió con el propósito de retrasar la solución del asunto del que emana el acto reclamado o de entorpecer la ejecución de las resoluciones respectivas o de obstaculizar la legal actuación de la autoridad se impondrá al quejoso o a sus representantes, en su caso, al abogado o a ambos una multa.

5.- El Amparo Indirecto.

5.1. Generalidades.

Hasta la fecha es el medio de control idóneo respecto a las resoluciones que emiten las Contralorías Internas del Poder Legislativo Federal ya que su legalidad respecto a las violaciones en el procedimiento son estudiadas de una forma más a fondo y no tan “parcial” como lo podría suceder mediante un recurso de revocación, ya que –para el postulante- si recordamos la autoridad emisora ya se encuentra viciada en cuanto a que al resolver el asunto principal asumió su postura y su perspectiva, lo que sería sumamente difícil que cambiara su apreciación del asunto.

Por otro lado, el acudir al Juicio de Nulidad en la actualidad sería improcedente por las razones esgrimidas en el presente trabajo, por lo que como único medio existente en uso es el Juicio de Garantías Indirecto. Ahora bien el actuar del Juzgado de Distrito queda debidamente justificado por lo dispuesto en los artículos 107 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que cita:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

...

VII.- El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

En lo dispuesto por los artículos 114 fracción II y 36 de la Ley de Amparo, que citan:

Ley de Amparo

Artículo 36. Cuando conforme a las prescripciones de esta ley sean competentes los jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo, lo será aquél en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.

Si el acto ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente.

Es competente el juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada, cuando ésta no requiera ejecución material.

TITULO SEGUNDO

Del Juicio de Amparo ante los Juzgados de Distrito

CAPITULO I

De los actos materia del juicio

Artículo 114. El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I...

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

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

Así también de conformidad con el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establece:

Ley Orgánica del Poder Judicial

Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

- I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;
- II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;
- III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;
- IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III de artículo anterior en lo conducente, y
- V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

Lo anterior permite establecer la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Juzgados de Distrito, pues la demanda de garantías en contra de la resolución que emita alguno de los Órganos de Control Interno del Poder Legislativo es de naturaleza administrativa, atribuidos a autoridades distintas de la judicial en esta materia.

Ahora bien, en este tipo de amparo no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73 fracción XV de la Ley de amparo que a la letra cita:

Ley Orgánica del Poder Judicial

CAPITULO VIII De los casos de improcedencia

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

I. a XIV...

XV.- Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación;

Ya que no necesariamente previamente a la instancia constitucional se debió agotar el recurso de revocación o el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo anterior obedece a que el acto reclamado es pronunciado por una autoridad distinta de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo y en virtud de que el recurso ordinario.

Aunado a lo anterior, nuestro más alto Tribunal define que no se exigen mayores requisitos en el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación que en los señalados en el artículo 124 de la Ley de Amparo, para conceder la suspensión definitiva, precisión que para el postulante es incorrecta ya que de un estudio concatenado y adminiculado de la propia Ley de amparo y el Código Fiscal, el auto o resolución que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa negando la suspensión no es recurrible mediante un recurso previsto en el citado Código, lo que deja en estado de indefensión al garante, en tanto que el auto que dicte el Juzgado de Distrito en el sentido de negar la suspensión si es recurrible mediante un recurso ordinario, lo que proporciona mayor seguridad jurídica al amparista.

Por otro lado, en el artículo 27 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se observa que para que la suspensión se conceda deben ser actos de difícil reparación, y en materia económica será conforme al Código Fiscal de la Federación. Donde el artículo 208 Bis, establece que para conceder la suspensión cuando se impugna una resolución de carácter económico deberá dejar el solicitante una cantidad igual en depósito de la autoridad concededora.

Código Fiscal de la Federación

Título Sexto Del Juicio Contencioso Administrativo

CAPITULO IV DE LA DEMANDA

Artículo 208-bis los particulares o sus representantes legales, que soliciten la suspensión de la ejecución del acto impugnado deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I. Se podrá solicitar en el escrito de demanda.

II. por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia, se presentara ante la sala del conocimiento.

III. En el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución.

Contra el auto que decrete o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno.

IV. ... a VII. ...

Mientras no se dicte sentencia, **la sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.**

5.2. Efectos de la sentencias pronunciadas por el Juez de Distrito

El artículo 76 de la ley de Amparo establece que cualquier sentencia que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Así mismo de conformidad con lo establecido en el artículo 77 de la Ley que nos ocupa las sentencias que se dicten deben contener:

La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados; los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado y los puntos resolutivos con que deben terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que sobresea, conceda o niegue el amparo.

5.2.1. Sentencia que concede el amparo.

La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al

estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija. (Artículo 80 de la Ley de Amparo)

5.2.2. Sentencia que sobresee, niega el amparo o que se desista el quejoso.

Cuando en un juicio de amparo se dicte sobreseimiento, se niegue la protección constitucional o desista el quejoso, y se advierta que se promovió con el propósito de retrasar la solución del asunto del que emana el acto reclamado o de entorpecer la ejecución de las resoluciones respectivas o de obstaculizar la legal actuación de la autoridad se impondrá al quejoso o a sus representantes, en su caso, al abogado o a ambos una multa.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Por todo lo hasta aquí expuesto por el suscrito, se puede concluir que el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite la creación de Leyes Administrativas sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos que determinarán sus obligaciones en ejercicio de sus funciones, por lo que la creación de la Ley reglamentaria, como lo es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, limita en sus artículos 1, 2 y 3 el ámbito de su aplicación, así como la calidad de los sujetos obligados a cumplir con lo dispuesto en dicha Ley.

Es por ello, que las personas encargadas de prestar sus servicios dentro del Poder Legislativo Federal, para que el Estado cumpla con su función pública, deben ser consideradas como servidores públicos y no como particulares u empleados, ya que no existe criterio en contra que pueda debatir que la conceptualización de servidor público que aquí se ha estudiado y propuesto es correcta, siendo ésta la siguiente:

“LA PERSONA QUE TIENE UNA RELACIÓN LABORAL CON EL ESTADO DESEMPEÑANDO FORMAL Y LEGALMENTE UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL GOBIERNO FEDERAL Y QUE COMO CONSECUENCIA RECIBA A CAMBIO DE SU TRABAJO, UNA PERCEPCIÓN ECONÓMICA DEL ERARIO FEDERAL”.

En ese orden de ideas, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es vigente en su aplicación dentro del Poder Legislativo Federal, aunado a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley en cita.

SEGUNDA.- Ahora bien, el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la base suprema para la creación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, entre los que se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual fue creado para dirimir las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares; sin embargo está limitado su actuar ya que dentro de su Ley Orgánica se encuentran las hipótesis en las que puede intervenir dicho Tribunal, que para el presente estudio son las referentes a las sanciones que se hayan impuesto a los servidores públicos con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Sin embargo, de lo expuesto en este trabajo no debe pasarse por alto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de lo dispuesto por el artículo 11 fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es competente para conocer de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, emitidas por la actual Secretaría de la Función Pública y por las contralorías que dependan jerárquicamente de esta, es decir tiene una jurisdicción limitada al Poder ejecutivo Federal.

En esa tesitura, tenemos que si bien las fracciones VIII y XII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, le conceden a ese Tribunal Federal competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que impongan sanciones económicas y administrativas a los servidores públicos, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dicha Ley Orgánica NO FACULTA al citado Tribunal para conocer de los juicios promovidos contra las resoluciones definitivas que impongan sanciones económicas y administrativas a los servidores públicos de la Cámaras de Diputados y de Senadores del Poder Legislativo Federal.

Lo cual se enriquece con lo previsto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículos 53, 112 y 113 que establecen que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores contarán con su propia Contraloría Interna, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la mismas. Precizando que en la Cámara de Diputados el Contralor Interno será nombrado por el PLENO, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y en al Cámara de Senadores su homólogo será nombrado por el PLENO a propuesta de la Junta de Coordinación Política, lo que denota total independencia del Poder Ejecutivo Federal.

TERCERO.- De conformidad con los artículos 49 y 50 Constitucionales, el Poder Legislativo Federal es autónomo y cuenta con facultades propias, por lo que la reforma constitucional que aquí se propone, permitiría quizá indebidamente –materia de otro estudio - que un Organó del Poder Ejecutivo Federal, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conociera de los actos que emanan de los Órganos de Control Interno del Poder Legislativo Federal, sin que se violentara lo dispuesto en el diverso 49 Constitucional, el cual establece la división de Poderes, ya que no se estaría en una sumisión de poderes.

CUARTO.- En esa tesitura, de la interpretación sistemática que de los antecedentes legislativos narrados en párrafos anteriores que se hizo de los artículos 104 fracción I y 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los antecedentes legislativos relatados, relativos a la competencia de las Salas del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como del artículo 11 fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en vigor, es de advertirse que dicho Tribunal **carece de competencia** para conocer de resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, emitidas por los Órganos de Control Interno del Poder Legislativo Federal, en virtud de que como se ha manifestado en párrafos que anteceden,

el referido Tribunal únicamente puede conocer de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, emitidas por dependencias de la Administración Pública Federal; es decir, por dependencias del Poder Ejecutivo Federal, particularmente, por los Órganos de Control que dependen de la actual Secretaría de la Función Pública.

El reformar el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sería lo adecuado atendiendo el principio de la supremacía Constitucional consagrado en el artículo 133 del mismo Ordenamiento Federal, ya que la competencia que tiene regulada el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante su Ley Orgánica no contravendría norma Constitucional alguna, por lo que el modificar el párrafo Constitucional para otorgar competencia a ese Tribunal respecto a las resoluciones que emitan los Órganos de Control Interno del Poder Legislativo Federal, cuyo fundamento sea la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no transgrediría nuestra Carta Fundamental, y sería en estricto apego a derecho y de conformidad a la lógica jurídica de la creación de las normas y de los sistemas de impartición de justicia en nuestro Estado Mexicano.

Robustece lo expuesto el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, donde refiere que las Cámaras de

Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, establecerán los órganos y sistemas para identificar, y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hoy Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como para aplicar las sanciones establecidas en dicha Ley y por lo que hace a su competencia. Prueba de ello es que la Cámara de Diputados cuenta con su propia Contraloría Interna la que de conformidad con el artículo 53 de su Ley Orgánica tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma, aunado a que su titular no depende de la Secretaría de la Función Pública, sino de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados.

En consecuencia es de destacarse que corresponderá a los Tribunales de la Federación, conocer en términos de lo dispuesto por los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los juicios de garantías iniciados en contra de resoluciones emitidas por la Dirección de Quejas, Denuncias e Inconformidades de la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o de su homóloga en la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores, que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos que dependan del Congreso de la Unión.

PROPUESTA

Con fundamento en el artículo 133 de la Constitución, en lo expuesto en el presente trabajo, se hace la presente propuesta de modificación a la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar de la siguiente manera:

Artículo vigente.

Artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con respecto a la competencia que ahora se encuentra limitada al señalar:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

Modificación que se propone:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, **así como entre los Órganos de Control Internos del Poder Legislativo Federal y sus servidores públicos**, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

BIBLIOGRAFIA

Obras consultadas

Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas

Gámiz Parral, Máximo N.

Clasificación: E030/G192D (Derecho Constitucional).

Temas: Derecho Constitucional - Entidades Federativas - México, Derecho Administrativo – México.

Derecho y doctrina estatal; Gámiz Parral, Máximo N.; 2001.

Clasificación: E030/G192D (Derecho Constitucional).

Temas: Derecho Constitucional - Entidades Federativas - México, Federalismo - México, Constitución - Entidades Federativas – México.

El Estado constitucional; Häberle, Peter; 2001.

Clasificación: E050/H11F (Derecho Constitucional).

Temas: Derecho Constitucional, Derecho Comparado, Interpretación Constitucional, Estado - Formas de.

Estudios de teoría constitucional; Guastini, Riccardo; 2001.

Clasificación: E010/G864E (Derecho Constitucional).

Temas: Constitución - Teoría, Derecho Constitucional.

La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993; Varios; 1994.

Clasificación: E030/M582M (Derecho Constitucional).

Temas: Derecho Constitucional - Estudios Varios - México, Reforma.

Derecho Administrativo.

Gabino Fraga, Edit. Porrúa.

Derecho administrativo Comparado; análisis de los sistemas administrativos de los E.U., Inglaterra, Francia y Alemania.

Goodnow, Frank Jonson, JF1551 G6.

Derecho administrativo de la defensa de la competencia.

Andrés Serra Rojas, JF1355S42.

Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano, teoría del derecho administrativo y crítica a la forma en que se aplica ese derecho por múltiples funcionarios de los Estados Unidos Mexicanos.

Ernesto Gutiérrez y González, KGF 3236 G87.

Las multas administrativas Federales y su impugnación; prontuario de disposiciones jurídicas/ MAGD.
Miguel Ángel García Domínguez, JF1621 G37.

Derecho administrativo/Gabino Fraga, revisada y actualizada por Manuel Fraga
Gabino Fraga, JF1355 F72.

Régimen jurídico del servidor público.
Juan Francisco Arroyo Herrera, KGF 3236 G87 encontré, Porrúa.

Leyes y Códigos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Edit. Miguel Ángel Porrúa.

Reformas al artículo 73 Constitucional.
Departamento de Documentación Legislativa de la Cámara de Diputados

Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos
Edit. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Marzo de 2001

Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera
de la Cámara de Diputados.
Edit. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Abril 2000.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 31 diciembre de
1982. Exposición de motivos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,
publicada el 13 de marzo de 2002 y en vigor desde el 14 de marzo de 2002
Diario Oficial de la Federación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Edit. Porrúa, 2002 y su actualización.

Código Fiscal de la Federación, reformado 2002 y su actualización.
Edit. ISEF

Código Federal de Procedimientos Civiles
Edit. SISTA, 2002 y su actualización.

Agenda Penal Federal.
Edit. SISTA, 2002 y su actualización.