

386

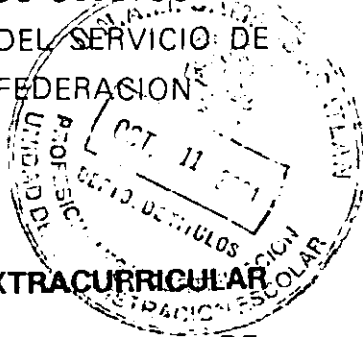


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" A C A T L A N "

297800

LOS SERVIDORES PUBLICOS SUJETOS A LA
APLICACION DE LA LEY DEL SERVICIO DE
TESORERIA DE LA FEDERACION



SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
REYNA DEL PILAR VALENCIA MARTINEZ

ASESOR: LIC. MANUEL FAGOAGA RAMIREZ



OCT./2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A la Universidad Nacional Autónoma
De México, por darme la oportunidad
de concluir una de mis metas.**

**A mi Asesor: Licenciado Manuel Fagoaga
Ramírez, por su valiosa ayuda para la
elaboración de este trabajo y por compartir
sus amplios conocimientos.**

A mi madre: María Martínez Hernández.
(In Memoriam).
Ejemplo de lucha y esfuerzo para alcanzar
lo que en verdad se desea.

A mi esposo Marcos Servín Lerma.
por su apoyo y su tiempo, que fueron
indispensables para el logro de este
trabajo.

Marcos y César Ricardo Servín Valencia,
con su cariño y comprensión me motivaron
para terminar una etapa que había quedado
suspendida por mucho tiempo.

Licenciado Hugo Pedro Ulloa Lugo:
gracias por su ayuda incondicional.
Ejemplo a seguir por su vocación de
servicio dentro de la Administración Pública.

A todos mis amigos y compañeros de
trabajo, por su apoyo y confianza.

I N D I C E

LOS SERVIDORES PÚBLICOS SUJETOS A LA APLICACIÓN DE LA LEY DEL SERVICIO DE TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN

	Pág.
INTRODUCCIÓN.	
CAPÍTULO I RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	1
I.1.- Principio de Supremacía Constitucional.....	1
I.1.1.- Normas Constitucionales.....	8
I.1.2.- Normas Ordinarias.....	9
I.1.3.- Normas Orgánicas.....	9
I.1.4.- Normas Reglamentarias.....	9
I.2.- Antecedentes Históricos de las Responsabilidades a cargo de los Servidores Públicos, en las diferentes Constituciones	
I.2.1.- De la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814 Hasta la Constitución de 1917 y sus Reformas.....	10
CAPÍTULO II DIVISIÓN DE PODERES FEDERALES: LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL.	26
II.1.- Atribuciones y Funciones.....	29
II.1.1.- Del Poder Legislativo.....	32
II.1.2.- Del Poder Ejecutivo.....	42
II.1.3.- Del Poder Judicial.....	50
II.2.- Concepto de Servidor Público.....	56
II.3.- Características de las Responsabilidades en atención a los Órganos que Intervienen en su tramite y al Procedimiento correspondiente. ...	61
II.3.1.- Congreso de la Unión.....	62
II.3.2.- Secretaría De la Contraloría y Desarrollo Administrativo.	72
II.3.3.- Consejo de la Judicatura Federal.....	79
II.4.- Sanciones.....	84

CAPÍTULO III RESPONSABILIDADES FINCADAS POR LA TESORERIA DE LA FEDERACIÓN.....	89
III.1.- Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores.....	89
III.2.- Competencia de la Tesorería de la Federación.....	93
III.3.- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento.	100
III.4.- Competencia y Funciones de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.....	111
III.5.- Actos de Vigilancia.....	117
CAPÍTULO IV PLIEGO PREVENTIVO DE RESPONSABILIDADES.....	120
IV.1.- Naturaleza Jurídica del Pliego Preventivo de Responsabilidades....	120
IV.2.- Sujetos Pasivos del Pliego Preventivo de Responsabilidades.....	123
IV.3 - Procedimiento para hacer efectivo el Pliego Preventivo.....	127
IV.3.1.-Su Constitución como Crédito Fiscal.....	128
CAPÍTULO V MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.....	130
CONCLUSIONES.....	139
BIBLIOGRAFIA.....	142

I N T R O D U C C I Ó N

El presente trabajo tiene como finalidad determinar la importancia que representa incluir en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, un recurso en contra de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades; para lo cual es necesario comentar las diferentes responsabilidades en que pueden incurrir los Servidores Públicos, tales como las de carácter político, penal, civil y administrativas, enfocando principalmente las de carácter administrativo y en forma particular las que se derivan por la aplicación de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, en virtud que es casi nulo el análisis de éstas últimas.

Se considera necesario abordar los antecedentes históricos a través de las diferentes Constituciones que se han promulgado en nuestro país, estableciendo en todo momento la soberanía nacional, misma que se ejerce por los Poderes de la Unión, en el ámbito de su competencia, a través de las disposiciones contenidas en las Leyes y Reglamentos relacionados con las actividades desempeñadas por los servidores públicos, tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento.

Por lo anterior es indispensable determinar el concepto de Servidor Público, ya que anteriormente éstos eran denominados erróneamente funcionarios públicos, considerando únicamente a los de mayor jerarquía.

Determinado dicho concepto se hablará de los Organos encargados de regular, vigilar y sancionar la conducta de los Servidores Públicos, para efectos de salvaguardar el buen funcionamiento de la Administración Pública Federal.

Se analizarán en forma específica las responsabilidades fincadas por la Tesorería de la Federación por conducto de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, partiendo de su competencia, otorgada en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de sus atribuciones determinadas en la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación y su Reglamento, la cual regula los Servicios que se generan con motivo de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, así como la vigilancia del adecuado funcionamiento de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal y por ende que los Servidores Públicos relacionados con tales actividades se apeguen a las normas legales correspondientes.

Actividad que se realiza mediante los Actos de Vigilancia necesarios para en su caso prevenir o detectar actos u omisiones que se traduzcan en daños y/o perjuicios al Erario Federal; en este último supuesto lo que procede de conformidad con la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación es formular el Pliego Preventivo de Responsabilidades, documento en el cual se establecen las violaciones a la normatividad en que incurrieron los Servidores Públicos y que se traducen en daños y/o perjuicios al erario federal.

Finalmente se determinará que el documento con el que se dan a conocer las irregularidades cometidas por los servidores públicos que manejan, recaudan, custodian o administran fondos y valores propiedad o al cuidado del gobierno federal, se denomina: Pliego Preventivo de Responsabilidades, el cual no cuenta con un medio de impugnación; situación contraria a los Pliegos Preventivos de Responsabilidades fincados con base en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento, el cual contempla el recurso de Inconformidad.

I.- RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES

PUBLICOS.

Considerando que las relaciones que se generan entre el Estado y sus trabajadores, son en principio una cuestión de carácter constitucional, en virtud que la Carta Magna establece la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado y delimita los campos de acción de los servidores públicos, comenzaremos el presente trabajo con el análisis del

I.1.- PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

Se considera que para poder abordar el tema de Supremacía Constitucional, es necesario presentar una breve reseña de la doctrina del principio de SOBERANÍA:

El término de *SOBERANÍA*: Proviene de 2 vocablos, *Super-Omnia*, luego etimológicamente significa: sobre todas las cosas, es decir que es el poder que está por encima de todos, por lo tanto no admite limitaciones, en consecuencia es independiente y es supremo.

Fue a finales de la Edad media cuando surgió el Estado Moderno, como resultado de la lucha entre Iglesia, Imperio, reinos y feudos; en el cual se consideró al rey como personificación del Estado y fue Jean Bodin el primero que lo definió en función de su soberanía, precisando: "La República, dice refiriéndose al Estado Moderno, es el justo gobierno de muchas familias y de lo que es común a ellos con suprema autoridad"¹ sin embargo siguió considerando esa supremacía e independencia como derivación de los poderes divinos y naturales, por lo que predominó el absolutismo monárquico.

Posteriormente en el Siglo XVII , el Inglés Tomás Hobbes estableció que el rey era y tenía el poder soberano, por otro lado el francés Juan Jacobo Rosseau sustituye al titular de la soberanía, determinando que ésta radica en el pueblo y que es una, inalienable, indivisible e imprescriptible, en virtud que es la voluntad del pueblo, por lo que sostenía que debía de haber una democracia directa, es decir con la intervención de todos los ciudadanos.

Comenzaremos por señalar una acepción del término *CONSTITUCIÓN*; así tenemos que sus raíces latinas *CONTIPATIO-ONIOS*, que quiere decir acción de constituir, por lo que se considera que al ponerla como ley suprema significa que la característica principal es que de ella emanan las demás leyes.

Como todos sabemos, nuestra Constitución es la Carta Fundamental de nuestra legislación, la Carta Magna, la Ley Suprema, por lo que se considera importante señalar el porqué de este principio y por ende sus implicaciones.

Así pues, la Supremacía se debe a que la Constitución es producto de la voluntad de un pueblo que en ejercicio de su soberanía que se manifestó a través de sus representantes, al cual se denominó Poder Constituyente, por lo tanto es la Ley primaria de la cual se van a derivar todas las demás leyes que conforman el sistema jurídico, o sea es la base del sistema normativo; así mismo por ser la norma fundamental va a ser la fuente de los Organos del Estado y a establecer su competencia de cada uno, por lo tanto sirve de freno a los que ejercen el poder, salvaguardando los derechos fundamentales del hombre; por lo que ninguna autoridad puede colocarse por encima de ella o cambiar o delegar la competencia que por ella le fue asignada y éstas únicamente pueden hacer lo que ella o las leyes que

¹ Citado por Sayeg Helú, Jorge, en su obra Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano,

emanen de ella les permitan, lo que trae como consecuencia los Principios de Legalidad y Seguridad Jurídica.

En consecuencia es importante hacer la distinción entre Poder Constituyente y Poder Constituido; el primero es el poder integrado por representantes del mismo pueblo, del que se deriva el Congreso Constituyente Originario, que es el encargado de elaborar la Carta Magna y una vez alcanzado su objetivo desaparece y el Poder o Poderes Constituidos, son creados o derivados por la Constitución, tienen sus competencias determinadas y fueron creados precisamente para gobernar. En la Constitución el artículo 49 es el que los señala como tales: al Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los cuales trataremos más adelante.

En nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el artículo 133 el que establece la Supremacía Constitucional. Cabe hacer mención que éste no fue presentado en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, éste se tomó del artículo 126 de la Constitución de 1857, que a su vez tuvo sus antecedentes en el artículo VI de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

El Artículo antes citado determina: " Esta Constitución, las 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 la *LEY SUPREMA* de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados"

De su lectura parecería que las Leyes del Congreso de la Unión y los Tratados están al mismo nivel que la Constitución, sin embargo desde el

momento que señala que: **Las leyes que emanen de ella y que los tratados**

que estén de acuerdo con la misma, implica que hay una subordinación de éstos últimos hacia la Constitución, de ahí que toda ley que se expida debe estar acorde con los postulados de la Carta Magna, pero en jerarquía siempre será inferior, misma similitud ocurre con los Tratados, más aún que estos no siguen el mismo procedimiento formal de las leyes.

Así mismo en forma expresa el artículo citado, obliga a los Jueces Locales a apearse a la Constitución y a las Leyes y Tratados que en virtud de ella se emitan y aunque en relación con los demás Poderes Locales no lo establezca a la letra en este artículo, vemos que el Artículo 41 establece que los Poderes de la Unión y los de los Estados, se van a regir en los términos establecidos por la Constitución Federal y en ningún caso podrán contravenir lo establecido en la Carta Magna, lo cual quiere decir que los delimita por ser superior a ellos, quedando de manifiesto la supremacía.

Además la Supremacía también se establece en los artículos 128 y 135; al señalar el primero que los funcionarios públicos sin excepción alguna, antes de tomar posesión de cargo, deben de hacer la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, entendiendo por guardar, el respetar y hacerla cumplir, los artículos 87 y 97 establecen un texto específico para el Presidente de la República y los Ministros de la Corte, respectivamente; lo anterior se puede interpretar que la protesta es en el sentido de defenderla, toda vez que de realizarse un acto contrario a la misma, se estaría faltando a la protesta, independientemente de su nulidad.

También hay que considerar la Supremacía desde el punto de vista formal, el cual esta ligado a las Constituciones escritas, como la nuestra; esto quiere decir que las adiciones o reformas a una norma constitucional la hace el *Constituyente Permanente*, algunos autores también le llaman

constituyente derivado o instituido a fin de diferenciarlo del Constituyente originario, este poder es el que de conformidad con el artículo 135 constitucional puede realizarlas, el cual esta formado por el Organismo Legislativo Federal y el Organismo Legislativo de los Estados y el procedimiento que se debe seguir es más estricto que el que se lleva a cabo con relación a una norma ordinaria, toda vez que se requiere el voto de las 2/3 partes de los legisladores presentes y que sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, lo anterior denota la tendencia a salvaguardar los principios que en ella se formulan.

Una consecuencia fundamental de la Supremacía Constitucional es la jerarquía de las normas, por lo que se comentará la Tesis Kelseniana la cual señala que: " El Derecho regula su propia creación, en cuanto una norma jurídica determina la forma en que otra es creada, así como, en cierta medida, el contenido de la misma. Cuando una norma jurídica es válida por haber sido creada en la forma establecida por otra, la última constituye la razón de validez de la primera. La relación existente entre la norma que regula la creación de otra y esta misma norma, puede presentarse como un vínculo de supra y subordinación. La norma que determina la creación de otra, es superior a ésta; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera, es decir que se trata de una verdadera jerarquía de diferentes niveles de normas. Lo que constituye la unidad del sistema es precisamente la circunstancia de que tal regressus termina en la norma de grado más alto, o norma básica, que representa la suprema razón de validez de todo orden jurídico".²

En otras palabras diremos que establece que la Constitución es la norma fundamental de toda estructura jurídica y es suprema porque todas las disposiciones jurídicas tienen que ser congruentes con la constitución, de no ser así son nulas; significa fuente de validez formal de todas las normas

secundarias que componen el Derecho positivo, toda vez que para que una norma jurídica tenga validez, debe de ser creada conforme a otra superior y en la forma establecida, situaciones que denotan unidad en el sistema jurídico y jerarquización, de tal manera que bajo esta tesis un acto jurídico tendrá su fundamento en una norma reglamentaria, ésta a su vez tendrá su fundamento en una ley y está tiene su fundamento en la Constitución, es decir hay una relación de dependencia, en consecuencia fundamentalidad y supremacía son dos conceptos inseparables, es decir, dos cualidades concurrentes en nuestra Constitución, por esta situación en la pirámide kelseniana la Constitución es a la vez la base y la cumbre del sistema jurídico.

PIRAMIDE KELSENIANA DE JERARQUIA NORMATIVA
C O N S T I T U C I Ó N
N O R M A G E N E R A L O L E Y
R E G L A M E N T O
N O R M A I N D I V I D U A L I Z A D A

Ahora bien, con relación a la Jerarquía de las Normas aplicada a nuestro sistema jurídico, algunos autores hacen una separación entre Leyes Federales y Leyes Locales, tales como Efraín Polo Bernal, quien establece que tomando en cuenta la Jurisprudencia y la Doctrina más reciente, en nuestro orden jurídico nacional, la jerarquía de las Normas comprende:³

A) En el ámbito Federal:

- 1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Las Leyes expedidas por el Congreso de la Unión en cumplimiento de la Constitución General y los

² Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Traducción de Eduardo García Maynez. Imprenta Universitaria. México 1949. Pág. 128

³ Polo Bernal, Efraín. Derecho Constitucional. Pág. 21 y 22

Tratados o Convenios Internacionales celebrados y que se celebren de acuerdo con ella.

3.- Las Constituciones Locales, las leyes ordinarias, los reglamentos y normas individualizadas que no contravengan al Pacto Federal.

B) En el ámbito Local:

1.- La Constitución Federal, las Leyes Federales y los Tratados

2.- Las Constituciones Locales

3.- Las Leyes Ordinarias

4.- Las Normas Reglamentarias

5.- Las Normas Municipales, y

6.- Las Normas Individuales.

En lo particular, es importante aclarar que en un Estado Federal como es el nuestro, hay que considerar que existen dos tipos de legislaciones, la Federal y la Local, las cuales están supeditadas directamente a la Constitución, pero son ámbitos de competencia diferentes, cada Entidad Federativa va a tener su propia Constitución y en materia federal todas aquellas atribuciones conferidas para el Congreso Federal, pero no habrá jerarquía entre la legislación local y la federal, serán del mismo nivel, las cuales son coexistentes, lo que significa que se aplican al mismo tiempo, cada una en su ámbito de aplicación, son coextensas, que tienen la misma fuerza y son de igual jerarquía.

Así mismo dentro de la jerarquía de las normas, hay diferentes puntos de vista con relación a su clasificación, toda vez que difieren en la interpretación que hacen los autores al artículo 133 Constitucional, por ejemplo Gabino Fraga, señala que desde el punto de vista de su formación y

modificación se pueden agrupar en dos categorías: 1.- Leyes Constitucionales y 2.- Leyes Ordinarias, Comunes o Secundarias, incluyendo en las Ordinarias a las Orgánicas y Reglamentarias, considerándolas como especies dentro del género, considerando que algunos artículos constitucionales citan el término de Ley Orgánica.⁴

Miguel Villoro Toranzo distingue en el orden jerárquico normativo el siguiente: 1.- Normas Fundamentales, contenidas en la Constitución de la Nación, 2, Normas Secundarias, 3.- Normas Reglamentarias, 4.- Normas Individualizadas.

Cabe hacer la aclaración que este autor, atendiendo al ordenamiento jurídico que las contienen, incluye dentro de las Leyes Secundarias a las Ordinarias, las que denomina "Simpliciter" y a las Orgánicas, Reglamentarias o Complementarias, a las que señala como "Secundum quid", es decir las ubica dentro del mismo rango.⁵

Considerando las clasificaciones anteriores, se puede decir que:

I.1.1.- NORMAS CONSTITUCIONALES: Son Normas fundamentales, contenidas en la "Ley Primaria" o Constitución de la Nación, desde el punto de vista material son parte de la propia Constitución, desarrollan el sentido de la misma, son leyes que se refieren al funcionamiento del Estado Mexicano, reglamentan algún aspecto político o desarrollan un aspecto social de la Carta Magna, desde el punto de vista formal, se puede definir en consideración al procedimiento más complicado de su elaboración y por el órgano especial que en ella interviene es decir: porque emana del poder legislativo constituyente, después de un procedimiento laborioso y complicado establecido en el artículo 135

⁴ Fraga, Gabino. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. México 1988, Pág. 40

⁵ Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A. México, 1988. Págs 304 y 305

constitucional.

I.1.2.- NORMAS ORDINARIAS: También llamadas Secundarias, son las que emanan del Poder Legislativo Ordinario a través de un procedimiento más sencillo que el anterior, el cual está señalado en el artículo 72 de la Constitución.

I.1.3.- NORMAS ORGANICAS: Son las que organizan a los 3 Poderes que ejercen la Soberanía, son las que establecen la actuación y facultades de un Organo Federal, así tenemos la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La Ley Orgánica del Congreso de la Unión y Ley Orgánica del Poder Judicial.

I.1.4.- NORMAS REGLAMENTARIAS: Son las que desarrollan en detalle algún mandamiento constitucional, así tenemos la Ley Reglamentaria del Título IV de la Constitución, que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual va a ser objeto de análisis en capítulos posteriores.

I.2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS RESPONSABILIDADES A CARGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES.-

Se hará un breve análisis de las normas constitucionales que han regulado las responsabilidades de los agentes de la Federación, comenzando con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocida como Constitución de Apatzingan del 22 de octubre de 1814 hasta la Constitución de 1917.

I.2.1.- DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, MEJOR CONOCIDA COMO CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DEL 22 DE OCTUBRE DE 1814.-

En este ordenamiento jurídico se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el juicio de residencia a los titulares de los Ministerios, Diputados, miembros del Supremo Gobierno, del Supremo Tribunal de Justicia y en general a todo empleado público, según los artículos que se citan a continuación:

El Artículo 59 señalaba la inviolabilidad de los Diputados por sus opiniones, pero eran sujetos al Juicio de Residencia por las responsabilidades inherentes a la Administración Pública y durante su ejercicio podrían ser acusados por los delitos de herejía, los de apostasía y por los de Estado, siendo éstos los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos. Así mismo en su Artículo 145 contempló la responsabilidad de los Secretarios del despacho en el caso de que autorizaran decretos y órdenes contrarios a la Constitución; también sujetó a los titulares del Gobierno al Juicio de Residencia, pero en el tiempo de su

actuación solo podrían ser acusados por los delitos señalados en el numeral 59.

En su Artículo 194 determinó que los Fiscales y Secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetarían al Juicio de Residencia y durante su comisión por los delitos determinados en el artículo 59 antes mencionado.

Entre las facultades del Supremo Tribunal de Justicia, las cuales estaban determinadas en el Artículo 196, se contaba la de conocer los Juicios de Residencia de todo empleado público, a excepción de los que pertenecían al mismo Tribunal.

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FIRMADA EL 4 DE OCTUBRE DE 1824 Y PUBLICADA AL DÍA SIGUIENTE POR EL EJECUTIVO.

Esta Constitución en su Artículo 38 estableció que cualquiera de las dos Cámaras Federales era competente para conocer como gran jurado de las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos de traición contra la Independencia Nacional, o la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su encargo, además por actos con los que impidiera las elecciones federales y el funcionamiento del Congreso de la Unión.

También tenían competencia para conocer de las responsabilidades de los titulares de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios del despacho, por delitos cometidos durante su encargo y de las acusaciones de los Gobernadores de los Estados por infracciones a la Constitución, a las Leyes de la Unión, a las órdenes del Presidente y por publicar Leyes o Decretos de sus Legislaturas, contrarias a la Constitución. Así mismo en su Artículo 39 estableció que la Cámara de Diputados sería exclusivamente de gran jurado cuando el presidente o sus ministros fueran acusados por actos

en que hubiese intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno.

LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA.- 1836.

Estableció en la Segunda Ley, Artículo 12 fracción XII, que el Supremo Poder Conservador, tenía atribuciones para nombrar a 12 letrados que no fueran servidores públicos para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia y de la militar, así mismo en su Artículo 17 de la misma Ley, señalaba que el Supremo Poder no era responsable más que ante dios y la opinión pública, pero si alguno de sus integrantes incurrieran en delito, el Congreso General sería el que conocería de la acusación, quien iniciaría la causa ante la Suprema Corte de Justicia, situación determinada en su Artículo 18.

Además en la Tercera Ley en su Artículo 47 estableció la inmunidad del presidente por delitos comunes, considerando el tiempo comprendido desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminado su cargo. Respecto a delitos oficiales del Presidente y de otros servidores públicos, tales como Secretarios del despacho, Magistrados de la Alta Corte de Justicia, Consejeros, Gobernadores, etc., otorgó al Congreso la facultad de examinar la procedencia de la acusación y en su caso de sostenerla ante los tribunales, estableciendo en el Artículo 48 el procedimiento correspondiente.

LAS BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.- PUBLICADAS EL 14 DE JUNIO DEL MISMO AÑO.

Esta Constitución en sus Artículos 73, 74 , 76, 77y 78 estableció que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que emitieran en el desempeño de sus funciones, asignándoles inmunidad durante su encargo

y dos meses después de concluido, otorgándoles a cada una de las Cámaras competencia para conocer de las acusaciones que se hicieran respecto a sus integrantes y para declarar si ha lugar o no a la formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los Secretarios del despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y marcial, Consejeros de gobierno y de los Gobernadores de Departamento. Respecto al procedimiento de responsabilidad en contra del Presidente de la República, por delitos oficiales los cuales eran traición contra la Independencia Nacional y forma de gobierno establecida en la misma Constitución, correspondía a las dos Cámaras erigirse como jurado.

ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS.- PROMULGADA EL 21 DE MAYO DE 1847.

Estableció en sus Artículos 12 y 13, como competencia exclusiva de la Cámara de Diputados erigirse en gran jurado para por mayoría de votos hacer la declaratoria de procedencia contra los altos funcionarios por delitos comunes u oficiales, siendo la Suprema Corte la que designaría la pena.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA.- 1857

Esta Constitución es la primera en la que se dedicó un Título (IV) – Artículos 103 al 108-, exclusivo para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos y bajo cuya vigencia se emitieron las primeras leyes sobre responsabilidades, las cuales son las del 3 de noviembre de 1870 y la del 6 de junio de 1896.

En su Artículo 103 establecía: " Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los

Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y Leyes Federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición á la patria, violación expresa de la Constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del orden común”.⁶

Así mismo en su artículo 104, determinó la figura que ahora se conoce como “declaración de procedencia “ para el caso de los delitos comunes en que incurran los altos funcionarios públicos, situación en la cual es el Congreso erigido en Gran Jurado, a mayoría absoluta de votos, declaraba si ha lugar o no a proceder contra el acusado, en caso afirmativo, el acusado quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales comunes, en el supuesto negativo, no había lugar a ningún otro procedimiento.

Además en su Artículo 105, reguló el juicio político para el caso de los delitos oficiales y estableció la modalidad de que el Congreso de la Unión tendría a su cargo formular la acusación, teniendo por objeto declarar si el acusado es o no culpable, en el supuesto de que la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuaría en el ejercicio de su cargo, si fuere condenatoria, se le separaba inmediatamente de su encargo, poniéndolo a disposición de la Suprema Corte de Justicia, quien pronunciaría la sentencia.

En estas disposiciones Constitucionales se negó la gracia del indulto para los casos de responsabilidad por delitos oficiales y ésta solo podría exigirse durante el tiempo en que el funcionario desempeñaba su encargo y un año después.

Cabe hacer mención que lo establecido en el artículo 105 antes citado, era letra muerta antes de 1870, toda vez que no existía

⁶ Leyes Fundamentales de México, 1808-1975. Felipe Tena Ramírez. Editorial Porrúa, S.A. 1975.

específicamente definido el delito de carácter oficial, tampoco se determinaba su pena.

Como se puede ver, estas disposiciones contemplan la responsabilidad en el mismo sentido que la Constitución de 1824, encauzada a los delitos comunes y oficiales y solo señala la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin que se hiciera alusión a los demás empleados de la Federación.

LEY DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870, SOBRE RESPONSABILIDAD DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS, MEJOR CONOCIDA COMO LEY JUÁREZ.-

Los funcionarios sujetos a la aplicación de esta Ley, eran los que contemplaba el Artículo 103 de la Constitución de 1857, o sea Diputados, Senadores, Secretarios de Despacho, funcionarios de la Suprema Corte de Justicia, Gobernadores de los Estados; al Presidente solo se le podía acusar por traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común, durante el tiempo de su encargo

Estableció en su Artículo 1º, como delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación el ataque a las Instituciones Democráticas, a la forma de gobierno, Republicano, Representativo y Federal, usurpación de atribuciones, violación a las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución, las sanciones que correspondían a estos delitos, era la destitución del cargo o inhabilitación para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la Federación, por un tiempo que no fuera menor de cinco, ni excediera de diez años.

Las faltas oficiales eran la Infracción de la Constitución o Leyes Federales en materia de poca importancia y las establecía como tales en su

Artículo 2º; y en este caso las sancionaba con la suspensión del encargo e inhabilitación que no era menor de un año, ni excedía de cinco.

También contemplaba la infracción llamada "omisión en el desempeño de funciones oficiales", que consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a su cargo; con relación a los Gobernadores se entiende sólo en lo relativo a los deberes que les imponga la Constitución o las Leyes Federales, en estos casos la sanción consistía en la suspensión en el cargo y la inhabilitación de 6 meses a 1 año.

Esta Ley desarrollaba el procedimiento basándose en los artículos 103 y 104 Constitucionales, cuando se trataba de cualquiera de los tres supuestos anteriores y el Congreso que solo se integraba por la Cámara de Diputados, fungía como jurado de acusación y la Suprema Corte de justicia como jurado de sentencia, posteriormente a partir de 1875, que se volvió al Sistema Bicameral, era la Cámara de Senadores la que asumía ese papel y con audiencia del reo y el acusador, si lo hubiere, debía proceder a aplicar por votación de mayoría absoluta, la pena que la ley designaba.

LEY DE RESPONSABILIDADES, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE FECHA 29 DE MAYO DE 1896, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL EL 6 DE JUNIO DEL MISMO AÑO.

Fue expedida por Porfirio Díaz, se puede considerar como la 2a. Ley en materia de Responsabilidades, esta Ley como la anterior, en cuanto a los sujetos de su aplicación se remitía al artículo 103 Constitucional, también establecía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en sus Artículos 1º, 2º. y 3º, así como la responsabilidad por delitos o faltas del orden común que hubieran cometido durante su encargo los altos funcionarios, determinando en forma clara la "Declaración de procedencia"

que debía emitir el Gran Jurado, así mismo señaló que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

Tenía un capítulo específico que regulaba el procedimiento en los casos del orden común, también contemplaba la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la "Declaración de Inmunidad", para suspender la substanciación de algún juicio en su contra, este procedimiento podría terminar con la Declaración de procedencia o con la de "no ha lugar a proceder", dentro de la Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado.

Además previa la existencia de la denominada "Declaración de Incompetencia", la cual se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido en época diferente a cuando gozare de fuero.

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales se establecieron los procedimientos ante el Jurado de acusación y de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales para cuya identificación remitía al Código Penal de 1872.

CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917, VIGENTE ESTA EN LO GENERAL A PARTIR DEL 11 DE MAYO DE 1917.

Los comentarios que se hacen a continuación, corresponden al texto original del Título IV denominado: De las responsabilidades de los funcionarios públicos.

El Artículo 108 de esta Constitución, que corresponde al 103 de la Constitución del 57, fue presentado como proyecto en la Sesión Ordinaria celebrada el 21 de enero de 1917, acompañando a este proyecto y al de otros Artículos del Título IV de la Constitución, entre otros, estos importantes

razonamientos: “ Debe establecerse en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios, en segundo el procedimiento para juzgarlos y en tercero la penalidad respectiva”⁷

En esta Constitución, la responsabilidad de los funcionarios públicos, quedó determinada en los Artículos del 108 al 114 y en cuanto a disposiciones secundarias que se relacionaban con el tema, el Código Penal de 1929, en el Título Noveno del Libro Segundo denominado “ De los delitos cometidos por funcionarios públicos”, en cinco capítulos se tipifican “ los hechos criminosos que cualquier funcionario puede cometer”.

En el Artículo 108 se estableció los funcionarios que podían ser responsables por los delitos comunes que cometieran durante su encargo, así como por los delitos, faltas u omisiones en que podían incurrir en el ejercicio de ese mismo cargo, incluyendo a diferencia de la Constitución del 57, al Procurador General de la República y con relación a la responsabilidad por violaciones a la Constitución y Leyes Federales, incluyó a los Diputados de las Legislaturas Locales.

Con relación a la Declaración de Procedencia, que correspondía hacer a la Cámara de Diputados, se estableció que en caso negativo, no había lugar a ningún procedimiento ulterior, pero considerando que la resolución de la Cámara no prejuzga los fundamentos de la acusación, una vez que el funcionario dejara de tener fuero, la acusación podía continuar su curso.

En cuanto a los delitos oficiales, previa acusación de la Cámara de Diputados, correspondía al Senado realizar la averiguación previa y en caso de determinar que era culpable, el funcionario quedaba privado de su puesto e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determinara la ley, en el supuesto de que la conducta del acusado tuviera otra pena en la ley, la

⁷ F. Cárdenas, Raúl. Responsabilidad de los Servidores Públicos, Edit. Porrúa, S.A. México, 1982. Pág.

persona sería puesta a disposición de las autoridades comunes para efectos de que lo castigaran.

Respecto al Presidente de la República, solo había lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Además estableció la acción popular para demandar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

Lo más innovador de esta Constitución es que señaló en su Artículo 111 que “ El Congreso de la unión expedirá con la mayor brevedad, una Ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular.....”

En cumplimiento a lo anterior, fue 22 años después, cuando el “breve término” se cumplió al publicarse en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940.

LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS.-

Esta Ley en su Artículo 1º. señaló que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales serían responsables de los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño del cargo encomendado, denominando altos funcionarios al Presidente de la

República, Senadores, Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo, Procurador General de la República, Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales.

Estableció como delitos oficiales imputables a los altos funcionarios: El ataque a las Instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales, cualquiera infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las Instituciones, las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

Los Gobernadores y Diputados de los Estados eran responsables en su calidad de Auxiliares de la Federación.

Las sanciones que correspondían por la comisión de los delitos anteriores eran: Destitución del cargo o del honor que se encontraban investidos e inhabilitación de 5 a 10 años.

Con relación a los demás funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y de Territorios Federales, en 72 fracciones se enumeraron en forma casuística diversas conductas que se tipificaban como delitos y en 11 fracciones de establecieron las sanciones aplicables a cada uno de los casos, que iban desde destitución e inhabilitación de 2 a 6 años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años.

Así mismo estableció cinco procedimientos. Con relación a los Altos Funcionarios consideró 2; atendiendo a los delitos de que se tratara, ya sean oficiales o del orden común y 3 respecto a los demás funcionarios, 1 correspondía a los delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el Jurado Popular, otro para los funcionarios del Poder Judicial y el último por

enriquecimiento inexplicable.

El Juicio Político procedía en caso de delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios, en el cual la Cámara de Diputados actuaba como Jurado de acusación y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia.

En el caso de delitos del orden común, la Cámara de Diputados debía erigirse en Gran Jurado, para resolver sobre la Declaración de Procedencia, en el supuesto de que hubiera lugar a proceder, el funcionario era separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Cuando se trataba de delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se tramitaba en forma ordinaria y terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal y del acusado, el juez tenía que remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación para que dictara sentencia.

En cuanto a los funcionarios judiciales, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Jueces del orden común, el Presidente de la República podía pedir a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta, la cual debía determinar si procedía la petición y en consecuencia turnarla a la Cámara de Senadores para que resolviera.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, del 27 de diciembre de 1979, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

En su Artículo Segundo Transitorio, derogó la Ley Cárdenas.

Este ordenamiento, siguió en términos generales con el sistema de responsabilidades como había estado hasta la fecha.

Así en su Artículo 1º, estableció que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo, en términos de ley.

Así mismo en su Artículo 3º. Determinó en que consistían los delitos oficiales, señalando que eran los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siendo estos los siguientes: Ataque a las Instituciones Democráticas, Ataque a la forma de gobierno, Representativo, Republicano y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, cualquiera infracción a la Constitución o a la Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún transtorno en el funcionamiento normal de las Instituciones, las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior, por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales y en general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

El procedimiento para sancionarlos era diferente cuando se trataba de Altos Funcionarios, ya que en este caso daba lugar al Juicio Político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados ante el Senado, erigido en Gran Jurado.

Cuando la actuación de los demás funcionarios y empleados de la Federación, afectaba los intereses públicos o su buen despacho, el

procedimiento consistía de 2 fases; la primera en forma ordinaria se seguía ante el Juez penal hasta las conclusiones y la Segunda ante un Jurado Popular denominado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

En cuanto a las faltas oficiales no hizo diferencia entre Altos funcionarios y los demás funcionarios o empleados y señaló como tales las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones, que afectan de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, señalando como sanción la amonestación en caso de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año y en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo que dispusieran las leyes y reglamentos respectivos.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1982.

El 28 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reformó el Título Cuarto de la Constitución, denominándose "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos".

A diferencia del texto constitucional anterior, que se define el concepto de Servidor Público Federal relacionándolo con el concepto de Administración Pública, de acuerdo también con las modificaciones realizadas al Artículo 90 Constitucional que estableció que a la Administración Pública Central y Paraestatal como un todo, eliminándose el concepto antiguo de los llamados "Altos Funcionarios de la Federación", en esta reforma se alude a las "responsabilidades de los Servidores Públicos", con lo que se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los Servidores Públicos, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, toda vez que en el Artículo 108 Constitucional incluyó como sujetos a las responsabilidades previstas en este

Título a :” los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del D.F., a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe encargo, empleo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el D.F....”

El Artículo 109 con relación al 113, obligó a los Congresos Locales a modificar el texto de las Constituciones de las Entidades Federativas, con el objeto de homologar su contenido con el de la Constitución Federal, así como a expedir una Ley de Responsabilidades.

Además determinó específicamente en el Artículo 110 Constitucional, cuáles Servidores Públicos serían sujetos de Juicio Político, siendo los Senadores y Diputados al Congreso de la unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento 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 Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

El cual procede cuando en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y cuyas sanciones consistían en la destitución y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Cabe mencionar que estos actos u omisiones, anteriormente estaban consideradas como delitos oficiales.

También señaló que las Declaraciones y Resoluciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores son inatacables.

En cuanto a la comisión de delitos, la fracción II del Artículo 109 establece que será sancionado en términos de la Ley penal y en caso de que los Servidores Públicos tengan inmunidad en razón de su cargo, tendrá que agotarse previamente el Juicio de procedencia, que señala el Artículo 111 Constitucional.

Otra innovación en estas reformas, es que contempla la responsabilidad administrativa para aquellos sujetos a que se refiere el Artículo 108 Constitucional en su primer párrafo, por los actos u omisiones que afecten valores fundamentales del buen servicio público y que el mismo texto constitucional enumera, imparcialidad, la legalidad, honradez, lealtad y la eficiencia.

En resumen en esta Reforma Constitucional se establecen tres tipos de categorías en cuanto a sus responsabilidades, que son, la política, la penal y la administrativa.

II.- DIVISIÓN DE PODERES FEDERALES: LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL.

En el presente capítulo abordaremos las facultades que tienen los Poderes de la Unión, como consecuencia de la división de funciones los diferentes Órganos que tienen competencia para determinar responsabilidades a los Servidores Públicos, así como el concepto de "Servidor Público", toda vez que el Estado ejerce sus atribuciones, individualizando su actuar mediante los Servidores públicos, siendo ellos los que concretan las facultades otorgadas por la ley, es decir, que en la realización de sus actividades utilizan recursos materiales y económicos de naturaleza pública, que de una u otra forma le son conferidos para la consecución de los fines del Estado.

Comentaremos algunas de las teorías relacionadas con este principio Así tenemos que desde la antigüedad Aristóteles en su "política", dividió las funciones del estado en 3 principales: La Asamblea Deliberante, el Grupo de Magistrados y la Función Judicial; sin embargo es hasta los Siglos XVII y XVIII, cuando surge la doctrina clásica de la División de Poderes con John Locke y Montesquieu.

Para John Locke, más que la división del trabajo, como razón de dividir el poder, surge la necesidad de limitarlo para impedir su abuso, por lo que en su Ensayo del Gobierno Civil señala: " Para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y,

en consecuencia llegar a tener interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado”.⁸

En consideración a lo anterior y basándose en el funcionamiento del Gobierno Inglés, distribuye en 2 poderes las cuatro funciones que distingue del Estado, el Poder Legislativo y la Corona Inglesa, a la cual le corresponden: la función administrativa o ejecutiva, es decir el cumplimiento y aplicación de las leyes, incluyendo en esta función la judicial, toda vez que considera al juez como un simple ejecutor de las mismas, la función federativa, considerando actividades encaminadas a regular la vida internacional del Estado, tales como Tratados, guerras, etc, y la función prerrogativa, enfocada ésta al control de la equidad en la aplicación de las leyes, ejemplo, el indulto.

Posteriormente Montesquieu, formula la clásica doctrina de la División de poderes, es decir la división tripartita del poder: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, asignándole al 1º la función de elaborar leyes, al 2º la función administrativa interior y exterior, a diferencia de Locke reúne en una sola la función administrativa y federativa, por considerar que son de la misma esencia y reconoce la función judicial como independiente y autónoma, separándola de la ejecutiva.

Al respecto la doctrina de Montesquieu ha tenido tantos impugnadores como partidarios, los primeros señalan que es un error sustentar una separación rígida de los 3 poderes, toda vez que todos forman parte de un mecanismo que para que funcione debe de tener un solo motor; por otro lado sus defensores, entre ellos Hauriou da una interpretación distinta, señalando que hay que considerarla como colaboración entre los poderes y adaptarla así al régimen constitucional moderno, es decir, como un sistema de colaboración y vigilancia entre los poderes.

⁸ Locke, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil, Capítulo XII, citado por Tena Ramirez, Felipe, en su

Así a partir de 1776, cuando aparecen las Constituciones de los Estados que pasan a formar la Unión Americana, adoptan la división de poderes como elemento esencial de su organización.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que los Estados no son mecanismos, sino organismos y que la dinámica Estatal impone más que una división de poderes, una distinción o división de funciones, es decir, que las funciones pueden desempeñarse por poderes distintos, pero reflejan la unidad del poder.

Así tenemos que nuestra Constitución, la cual está inspirada en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, consagra el principio de división de poderes en el Título Tercero, Capítulo I, en el artículo 49, el que a la letra dice:

“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. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Pero cabe hacer mención que del análisis completo de la organización constitucional, se deduce que esta división no es rígida, que no existe dislocamiento, sino coordinación de poderes, que sin perder su función de limitarse recíprocamente, asegura la eficaz marcha del Estado, mediante la colaboración y vigilancia mutua que existe entre ellos., toda vez que la distribución de sus facultades y competencias configura un sistema de pesos y contrapesos entre los órganos del poder público.

De ahí que en algunos casos para la validez de algunos actos sea necesario la participación de 2 poderes, ejemplo: el Artículo 89 fracción X señala que en la celebración de los Tratados participan el Presidente y el Senado y en el caso del juicio político, el artículo 110 Constitucional establece que el Senado se erigirá en jurado de sentencia para aplicar la sanción correspondiente, eso implica necesariamente una facultad judicial.

II.1.- ATRIBUCIONES Y FUNCIONES.

Los conceptos de Atribuciones del Estado y Funciones del mismo, se encuentran relacionados entre sí, es más en la práctica en ocasiones se usan indistintamente, sin embargo se considera que es necesario darles su connotación exacta, a continuación señalaremos algunos significados.

ATRIBUCIÓN.- Cada una de las Facultades que corresponden a una persona por razón de su cargo.⁹

COMPETENCIA.- Potestad de un Órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto, idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos de autoridad.¹⁰

FACULTAD.- Derecho Subjetivo.- Atribución fundada en una norma del Derecho Positivo vigente, posibilidad jurídica que un sujeto tiene de hacer o no hacer algo, atribución jurídica conferida a un particular.¹¹

FUNCIONES DEL ESTADO.- Actividades desarrolladas por los Órganos del Estado encaminadas a la realización de sus objetivos fundamentales.¹²

⁹ De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, Pág. 114, Edit. Porrúa, S.A. 1998.

¹⁰ Idem. Pág. 172

¹¹ Idem. Pág. 285

¹² Idem. Pág. 287

FUNCIÓN PÚBLICA.- Actividad dirigida en la realización de alguno de los servicios correspondientes al Estado, Municipio o en general, a cualquier organismo público. ¹³

Así podemos resumir que el concepto de *ATRIBUCIONES* comprende el contenido de la actividad, es lo que el Estado puede hacer, es decir que la atribución de facultades, es cuando la ley otorga derechos y obligaciones a la autoridad para que ésta pueda llevar a cabo el logro de sus fines.

La atribución de facultades puede derivar de normas de carácter constitucional, federal, estatal, municipal, reglamentario, ordinarias. En la medida de los fines a lograr será el alcance de la atribución de facultades.

El concepto de *FUNCIÓN*, se refiere a la forma de ejercicio de las atribuciones, o sea a las actividades desarrolladas por los Órganos del Estado, encaminadas a la realización de sus objetivos fundamentales. Son la serie de actos y hechos que le permiten realizar sus objetivos que pueden ser diversos, como de seguridad, vigilancia, prestación de servicios, de salubridad, económicos, culturales, etc.

De lo anterior surge el principio de la división de competencias mediante el cual se distribuyen las facultades a cada autoridad delimitando su campo de acción.

Tomando en cuenta que la división de poderes indica la separación de los Órganos del Estado en tres grupos diferentes, diversos e independientes unos de otros, pero cada uno constituido con unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, lo que significa que la separación de poderes necesariamente impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de éstos; de tal forma que el Poder Legislativo tenga atribuido exclusivamente la función legislativa, el poder ejecutivo la función

¹³ Cabanella de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, Edit. Heliasta, 1988. Pág.75.

administrativa y el poder judicial a la función judicial; pero como ya se mencionó con anterioridad, la legislación positiva no es tan rígida por lo que en atención a las necesidades de la vida práctica, algunos autores como el profesor Gabino Fraga, mencionan la necesidad de clasificar las **funciones del Estado** en dos categorías:

A) Desde el punto de Vista del Órgano que la realiza, es decir adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según al poder que estén atribuidas, y

B) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir partiendo de un criterio objetivo, material que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de estos grupos.¹⁴

En consecuencia, la regla general es que haya coincidencia en el carácter formal con el carácter material, por lo que cuando un poder realiza funciones que por su naturaleza en substancia sean diferentes de las que normalmente le son atribuidas, debe existir una excepción expresa en la Constitución.

A continuación señalaremos en forma genérica la organización, atribución de facultades y funciones del Poder Legislativo, refiriéndonos a las facultades del Congreso desde el punto de vista formal, siguiendo la clasificación del Maestro Gabino Fraga, o sea atendiendo al poder al que están atribuidas.

¹⁴ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. 1988. Pág. 29

II.1.1.- PODER LEGISLATIVO.- ORGANIZACIÓN.

Así tenemos que el Artículo 50 de la Constitución dispone: “ 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 respecto también se le denomina Congreso de la Unión o Congreso de la Federación y en cuanto a las Cámaras, la primera está integrada por 500 Diputados, 300 según el principio de mayoría relativa y 200 según el principio de representación proporcional, la de Senadores esta integrada por 128; 4 por cada una de las Entidades Federativas y 4 por el Distrito Federal.

La Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación, es decir de representantes del pueblo, de la ciudadanía y se eligen en su totalidad cada 3 años.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada 6 años.

Para ser Diputado se requiere, de conformidad con el artículo 55 Constitucional:

I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos,

II.- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección,

III.- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella,

V.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros.

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI.- No ser ministro de algún culto religioso, y

VII.- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59. (este Artículo establece el principio de no reelección para el período inmediato al en que senadores y diputados hubieren fungido como tales con la calidad de propietarios, no así para aquellos que hubieran sido electos como suplentes, los cuales sí podrán ser senadores o diputados propietarios en la elección inmediata posterior de aquella en que hubiesen sido elegidos como suplentes, pero no podrán ser electos para el período inmediato siguiente con la calidad de suplentes.

Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, con excepción de la edad, que será la de 25 años el día de la elección.

El artículo 61 Constitucional, establece el fuero de inmunidad al determinar que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Así mismo determina que el presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Para efectos de que las sesiones de cada una de las Cámaras tengan validez en cuanto a la toma de decisiones, tiene que haber "*quórum*", es

decir que no pueden abrir sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia en cada una de ellas de más de la mitad del número total de sus miembros.

Las sesiones ordinarias del Congreso Federal, serán dos, la primera se iniciará a partir del 1º. de septiembre de cada año y la segunda a partir del 15 de marzo, no podrán prolongarse, sino hasta el 15 de diciembre del mismo año y 30 de abril respectivamente, con la excepción de que cuando el Presidente de la República inicie su encargo el 1º. De diciembre (cambio de sexenio), el primer período podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre.

Precisamente es al iniciarse el primer período de sesiones cuando el Presidente de la República debe presentarse personalmente ante el Congreso de la Unión, reunido en una sola Asamblea, para rendir su Informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la Administración Pública, así lo dispone el Artículo 69 Constitucional.

Con relación a la Comisión Permanente, ésta funciona durante el receso del Congreso de la Unión y se compone de 37 miembros, los cuales 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras en la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.

Entre sus funciones están: Recibir durante el receso del Congreso de la Unión, las iniciativas de Ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara correspondiente, otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal, tiene la facultad para citar al Congreso, o alguna de las Cámaras, a sesiones extraordinarias, pudiéndoselo solicitar el ejecutivo o actuando dicha comisión de mutuo propio, cuando se presenten asuntos urgentes que ameriten la reunión de la Asamblea, de conformidad con el Artículo 78 Constitucional.

Con relación a la apertura de sesiones extraordinarias, el artículo 69 Constitucional, establece que el Presidente de la Comisión Permanente debe informar acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

ATRIBUCIÓN DE FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO.

No cabe duda que una de las facultades más importantes del Poder Legislativo es la iniciativa y formación de las Leyes y Decretos, cuyo derecho corresponde de conformidad con el Artículo 71 Constitucional Fracción II, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

En cuanto a la formación de las leyes, la regla general es que puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, sin embargo el inciso h) del Artículo 72 Constitucional, también contempla sus excepciones al señalar que cuando se trate de proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones, impuestos o sobre reclutamiento de tropas, será la Cámara de Diputados donde deberán discutirse primero, otra excepción es la que señala el Artículo 74 fracción IV que establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las facultades explícitas del Poder Legislativo, están enunciadas en su mayor parte en el Artículo 73 Constitucional, sin embargo, también hay algunas otras dispersas en otros preceptos constitucionales y son las que se ejercitan separada y sucesiva por cada una de las Cámaras, es decir que cada una de las Cámaras funciona en su propio recinto y la facultad no se agota sino hasta que sucesivamente ambas Cámaras han intervenido. La Ley, cuya elaboración es la actividad más importante del Congreso, se desarrolla mediante este procedimiento.

Este artículo contiene XXX Fracciones, correspondiendo de la I a la XXIX facultades expresas y la última fracción contiene las facultades

implícitas, que no son nuevas y distintas, sino facultades que solamente existen asociadas con una expresa y que tienen la finalidad de hacerlas efectivas.

A continuación mencionaremos algunas de las facultades.

EN MATERIA DE DIVISIÓN TERRITORIAL: Las relacionadas con las Entidades Federativas, o sea que el Congreso tiene facultad para admitir nuevos Estados a la Unión Federal; para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, de acuerdo a una serie de bases que la propia Constitución establece; para arreglar definitivamente los límites de los Estados, menos cuando las diferencias entre ellos tengan carácter contencioso; cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; para impedir que en comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones y para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en materia de asentamientos humanos, en materia de medio ambiente y preservación y restauración de equilibrio ecológico, respectivamente, cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. Lo anterior de conformidad con las fracciones I, III, IV, V, IX y XXIX-C y G del Artículo en comento.

EN MATERIA ADMINISTRATIVA: tiene facultad para con relación al Presidente de la República, el Congreso está facultado para concederle licencia, crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar las sanciones y castigos que por ellos deban imponerse, conceder amnistías por los delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación. Con relación al Presidente de la República, el Congreso está facultado para concederle licencia, para

designar un Presidente interino o sustituto a falta de titular; para aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República y para recibir la protesta del Presidente al tomar posesión del cargo, según lo establecido en las fracciones XI, XXI, XXII, XXVI y XXVII.

EN MATERIA HACENDARIA, ECONÓMICA Y FINANCIERA: Las fracciones VII y XXIX, la primera faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, es decir para expedir la Ley de ingresos, que consiste en la enumeración de las fuentes impositivas que anualmente puede utilizar la Federación para obtener recursos y la segunda de las fracciones citadas menciona una serie de contribuciones ordinarias y especiales que el Congreso puede establecer. Relacionadas con el comercio exterior, energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción de consumo.

Así mismo la fracción VIII faculta al congreso para expedir bases sobre las cuales el ejecutivo puede celebrar empréstitos, así como para aprobarlos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional, establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley que, en su caso, requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades del sector Público del mismo

Tiene facultades para establecer el Banco de emisión único, para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, adoptar un sistema general de pesas y medidas.

Para expedir la Ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la unión y de los entes públicos federales, de conformidad con la fracción XXIV.

EN MATERIA MILITAR: Tiene facultad para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo, la fracción XII debe interpretarse en el sentido de que la declaración de guerra se realiza mediante una ley del Congreso, cuya iniciativa realiza el Ejecutivo y cuyos efectos son de carácter nacional o interno, es decir, es una declaración para el pueblo, toda vez que la declaración a nivel internacional y a los países beligerantes, la debe hacer el Ejecutivo en términos de la fracción VIII del Artículo 89 Constitucional. Con relación a cuestiones de la Milicia, el Congreso también cuenta con facultades para levantar, sostener y reglamentar la organización y servicio de las Instituciones armadas, así como para dar reglamentos de organización y disciplinar a la Guardia Nacional, en sus fracciones XIV y XV.

EN MATERIA DE EDUCACIÓN: Tiene facultades para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas, rurales, elementales, superior, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes, técnicas, de artes y oficios, museos, bibliotecas, etc., a fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, de conformidad con la fracción XXV.

Con relación al Distrito Federal, el Artículo 122 inciso A) establece que corresponde al Congreso de la Unión, legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, Expedir su Estatuto de Gobierno, Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal y dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión.

Facultades del Congreso como Asamblea Unica, son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola Asamblea, lo cual sucede en los siguientes supuestos: A) En los

Artículos 84 y 85 Constitucionales, que se refieren a la designación del Presidente cuando falta el titular; sea con carácter de interino o sustituto, B) Artículo 87 que establece la protesta del presidente al tomar posesión de su cargo y C) Artículo 69 que se refiere a la Apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo del Congreso.

Relacionado con lo anterior, el Artículo 74 Constitucional, señala las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el Artículo 76 las que son exclusivas de la Cámara de Senadores.

ATRIBUCIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

De acuerdo con el Artículo 74 de la Constitución Federal, tiene facultades exclusivas para: Examinar discutir y aprobar el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrirlo, así como para revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo de la Unión hará llegar a la Cámara, la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día quince de noviembre hasta el quince de diciembre cuando el Presidente de la República inicie su encargo el 1º. De diciembre.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos señalados en los programas, para tales efectos la Cámara se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la cual se denomina Auditoría Superior de la Federación, cuyas facultades se encuentran determinadas en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del 2000.

EN MATERIA ADMINISTRATIVA: Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiera hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.

ATRIBUCIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES.

De acuerdo con el Artículo 76 de la Constitución, tiene atribuciones exclusivas en:

MATERIA DE POLITICA EXTERIOR: Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso, aprobar los Tratados Internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

MATERIA DE TRÁNSITO MILITAR: Autorizar al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias por más de un mes, en aguas mexicanas y dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

Así mismo tiene atribuciones para ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados Superiores de Hacienda, Coroneles y demás Jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; 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; otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que haya sometido a su consideración el Presidente; nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos por la Constitución Federal.

También existen facultades de cada una de las Cámaras, son las que se ejercitan en forma independiente, el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara que tiene la facultad y el asunto no pasa a la otra Cámara, éstas son de carácter administrativo y están contempladas en el Artículo 77 Constitucional.

FUNCIÓN LEGISLATIVA.

Es la actividad que el Estado realiza por medio de los Órganos que de acuerdo a la Constitución forman el Congreso Federal o sea la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, así como las que realizan cada una de las Cámaras en forma exclusiva.

Esta actividad es esencialmente la producción del Derecho Positivo, dentro de la órbita de su competencia constitucional, así tenemos que el Artículo 70 Constitucional en su párrafo inicial dice: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto, los cuales se comunicaran al Ejecutivo firmados por los Presidentes de ambas Cámaras y por un Secretario de cada una de ellas, para su promulgación y posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación."

Por lo que respecta a la elaboración de una Ley, como ya se mencionó antes, el Artículo 71 establece quienes tienen el derecho de presentar la iniciativa y el 72 Constitucional determina el procedimiento legislativo a seguir; su discusión, la cual es sucesiva en cada una de las Cámaras, su aprobación, promulgación y publicación.

Cabe hacer mención que las votaciones sobre un proyecto de ley serán siempre nominales.

II.1.2.- PODER EJECUTIVO.

De acuerdo con el mandato constitucional en su artículo 80, establece que el Poder Ejecutivo de la Federación, recae en una sola persona, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", es decir que tal disposición señala claramente que la titularidad del Ejecutivo Federal es unipersonal.

La elección del Presidente será directa, esto es mediante el sufragio universal, directo, conforme lo establece la ley electoral relativa, o sea que es elegido Presidente quien obtiene la mayoría de los votos populares.

De conformidad con el numeral 82, los requisitos para ser Presidente son:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

II.- Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección.

III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia.

IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.

VI.- No ser Secretario, Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y

VII.- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el Artículo 83 Constitucional, es decir que el ciudadano que haya ocupado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso podrá volver a desempeñar ese puesto.

Así mismo el Artículo 83 determina que el Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º. De Diciembre y el término de su gestión será por un lapso de 6 años y establece la prohibición expresa de la *NO REELECCIÓN* para el ciudadano que habiendo ya sido electo popularmente, o en caso de haber sido Presidente Interino, Provisional o Substituto.

En relación con la denominación antes citada, los artículos 84 y 85 constitucionales son los que establecen las reglas que deberán observarse en el supuesto de "falta absoluta del Presidente de la República", así como en el supuesto de falta temporal, estableciendo que el Congreso de la Unión estando en sesiones, se constituirá en Colegio Electoral, con un quórum de asistencia de las dos terceras partes del número total de sus miembros, y por escrutinio secreto y por mayoría de votos nombrará un:

PRESIDENTE INTERINO, si la falta absoluta del Presidente ocurre en los dos primeros años del período. En este caso, dentro de los diez días siguientes al de la designación, el Congreso debe expedir la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho. También se nombrará un Presidente Interino si la elección no estuviere hecha y declarada el 1º. De diciembre, o si al comenzar un período constitucional no se presentare el Presidente electo, procediéndose de acuerdo con las reglas antes señaladas.

PRESIDENTE SUBSTITUTO, es el que se designa cuando la falta de Presidente ocurre en los cuatro últimos años del período respectivo, el Presidente sustituto deberá concluir éste.

En caso que el Congreso no se encuentre en sesiones, la Comisión Permanente designará un *PRESIDENTE PROVISIONAL* y deberá convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, para que nombre un Presidente Interino o Substituto, tomando en cuenta si la falta se ha producido dentro de los dos primeros o los cuatro últimos años del período presidencial.

Como ya se mencionó con anterioridad, la Comisión Permanente tiene facultades para conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta, de conformidad con la fracción VI del Artículo 78 de la Constitución.

ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

Algunos autores también las denominan “facultades y obligaciones del presidente “ y es el Artículo 89 de la Constitución, el que contiene la mayoría de éstas, sin embargo es necesario mencionar otras que están en diferentes numerales, tales como la establecida en el Artículo 71 fracción I de la Constitución, que señala que corresponde al Ejecutivo el derecho de iniciar leyes o decretos; la facultad del veto que le confiere el inciso b) del Artículo 72 de la Constitución. Al respecto el jurista Tena Ramírez, lo define: “ El veto es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso”¹⁵

EN MATERIA LEGISLATIVA.- De conformidad con el Artículo 89 fracción I, tiene facultades para Promulgar y ejecutar las leyes que expida el

¹⁵ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Pág. 236, Edit. Porrúa, S.A. México 2000

Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

El término "promulgar", (*pro vulgare*) etimológicamente significa, llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley, tal vez sea que por esta acepción, se confunde con el término de "*publicación*", por lo tanto es necesario distinguir un acto de otro.

Por la promulgación, el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de una ley. La publicación, es el acto del Poder Ejecutivo por la cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, lo que establece la presunción de que la ley es conocida por todos, al respecto es el Código Civil vigente que rige en materia federal, el que tiene disposiciones relativas a la publicación, la que se hará en el Diario Oficial de la Federación.

Con relación a la facultad ejecutiva de las leyes, hay que entender que es quien ejecuta la ley, quien la pone en vigor, quien tiene la decisión ejecutoria y quien realiza los actos materiales conducentes a su ejecución o sea consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso.

Respecto a la última parte de la fracción en comento, hay que señalar que aún cuando en la Constitución no existe ningún artículo que conceda expresamente que al Ejecutivo *la facultad reglamentaria*, la doctrina considera que ésta se encuentra implícita en esta fracción al señalar "proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes", argumentando que la Constitución reconoce la existencia de los Reglamentos en el Artículo 92 al establecer que todos los Reglamentos, (entendiendo los administrativos), decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo.

Es el jurista Gabino Fraga quien ha expuesto con más claridad esta situación al señalar que: "proveer, significa poner los medios adecuados

para llegar a un fin". Así mismo considerando lo importante y necesaria que es en un régimen constitucional, la Jurisprudencia ha justificado tal interpretación.

DE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Consejero Jurídico de la Presidencia; remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda; nombrar a los ministros, los agentes diplomáticos, cónsules generales, con la aprobación del Senado; someter a la aprobación del Senado las solicitudes de licencia o renuncia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; nombrar a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes, remover libremente al Procurador General de la República, estas facultades están contenidas en las fracciones, II,III, IV, V, IX y XVIII.

EN MATERIA MILITAR.- Disponer la totalidad del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior o la defensa exterior de la Federación y declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso de la Unión de conformidad con las fracciones VI y VIII.

EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR, Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

EN MATERIAS ESPECIFICAS: Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente; facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones; habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación; conceder conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

También se encuentran dentro de sus facultades la de Jefe del Ministerio Público Federal según el Artículo 102 Constitucional, que establece su organización y formación, el cual está presidido por el Procurador General de la República, quien es nombrado por el titular del Poder Ejecutivo con ratificación del Senado.

En este Artículo también se contempla la figura del Consejero Jurídico del Gobierno, cuya función estará a cargo de la Dependencia del Ejecutivo Federal.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS AL TITULAR DEL EJECUTIVO.

Como ya se comentó con anterioridad, el Artículo 49 Constitucional establece el principio de la División de Poderes, al señalar que “no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo”, sin embargo, el mismo artículo contiene las excepciones al mencionar: “salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29” y “salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Para complementar lo anterior, cabe mencionar que el Artículo 29 permite que en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otra situación que ponga en peligro grave o conflicto a la sociedad, el Presidente siguiendo el procedimiento señalado, solicita al Congreso o en su caso a la Comisión Permanente, que se suspendan las garantías individuales que sean obstáculo para hacer frente a la situación. El titular del Ejecutivo tomará la decisión correspondiente previo acuerdo de sus Secretarios y del Procurador General de la República.

Tocante al 2º párrafo del Artículo 131, éste faculta al Ejecutivo para legislar ampliamente, ya que puede aumentar, disminuir suprimir o crear nuevas cuotas de importación y exportación respecto a las expedidas por el Congreso, también puede prohibir importaciones o exportaciones, así como el tránsito de productos o artículos, cuando lo considere urgente, para efectos de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, etc.

Así mismo existen otras materias en las cuales el Ejecutivo tiene facultades para legislar, tal es el caso con relación a las medidas de salubridad general de la República, cuyas disposiciones emita el Consejo de Salubridad General el cual depende directamente del Ejecutivo, las cuales son de carácter obligatorio en todo el país, esto es en caso de epidemias grave, peligro de invasión de enfermedades exóticas, relacionadas con campañas contra el alcoholismo y sustancias que envenenan al individuo y para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

FUNCIONES DEL EJECUTIVO.

Para el despacho de los asuntos y el ejercicio de las atribuciones que legalmente le corresponden al titular del Poder Ejecutivo de la Unión.

El jurista Gabino Fraga señala que el término de Función Administrativa, es más conveniente que Función Ejecutiva, en virtud que este último da la impresión de que se trata exclusivamente de actos de ejecución de la ley, pero la administración no solamente se refiere a esta situación, y la define de la siguiente manera:

“ *FUNCIÓN ADMINISTRATIVA*, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de los actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales ”¹⁶

¹⁶ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Op. Cit. Pág. 68.

En consideración a lo anterior, la Administración Pública Federal se identifica con la actividad que es realizada específicamente por el Ejecutivo Federal, a quien le corresponde implementar los mecanismos, instrumentos, planes y estrategias necesarias para la satisfacción de los intereses generales.

Ahora bien, para el despacho de los asuntos y el ejercicio de las atribuciones que legalmente le corresponden al titular del Poder Ejecutivo de la Unión, cuenta con el apoyo de determinadas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, la que de conformidad con el Artículo 90 Constitucional, se divide en Centralizada y Paraestatal.

Con relación a lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reglamentaria del Artículo 90 antes citado, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, la cual en su Artículo 2º. señala que las Dependencias de la Administración Pública Centralizada la integran:

- Secretarías de Estado,
- Departamentos Administrativos y
- Consejería Jurídica.

De conformidad con el Artículo 1º. de la Ley Reglamentaria en cita, la Administración Pública Paraestatal la integran:

- 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.

La forma de organización administrativa Centralizada, es en la cual las Unidades, Organos del Ejecutivo, se ordenan y se acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución, los poderes que implica esa relación jerárquica son los de decisión, vigilancia, poder para nombramiento, revisión, disciplina y resolver conflictos.

Como señalamos antes, los Organismos Descentralizados forman parte de la Administración Pública Paraestatal y éstos son los Organos que dependen indirectamente del Ejecutivo, tienen invariablemente personalidad jurídica, patrimonio propio, poseen facultades autónomas, técnicas, comerciales y gozan de libertad de gestión. A diferencia de éstos tenemos los Desconcentrados, que son Organos que se encuentran subordinados a una Secretaría de Estado o a la Presidencia, están limitados, toda vez que no tienen facultades autónomas, ni libertad de gestión.

Las Secretarías tendrán funciones administrativas, técnicas y políticas.

II.1.3.- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

ORGANIZACIÓN, el Artículo 94 de la Constitución establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y el Tribunal Federal Electoral.

El Consejo de la Judicatura Federal, aún cuando no se incluye en el artículo antes citado, también forma parte del Poder Judicial, de conformidad con el Artículo 100 Constitucional que establece que es un Organos del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

En cuanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la integran once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas, por regla sus sesiones

serán públicas y sólo en caso de que lo exija el interés público o la moral, serán secretas.

El Pleno eligirá cada cuatro años de entre sus miembros, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia y no podrán ser nombrados para un nuevo período, a menos que hayan sido con el carácter de provisional o interino.

Para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el Artículo 95 de la Constitución se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles,

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos en el día de la designación,

III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello,

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación, y

VI.- No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, ni Gobernador de algún Estado o Jefe del Departamento del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su

honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Para el nombramiento, el Presidente de la República pondrá a consideración del Senado una terna, el cual previa comparecencia de los candidatos, debe hacer la designación dentro del término de treinta días, la cual se realiza con las 2/3 partes de los miembros del Senado; en el supuesto de que no lo haga dentro del plazo mencionado, será el Presidente el que lo designe.

Con relación al nombramiento de Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, corresponde al Consejo de la Judicatura Federal hacerlo, los cuales durarán 6 años en su ejercicio y al vencimiento pueden ser ratificados o promovidos a cargos superiores.

Los Ministros deberán realizar la protesta de hacer guardar y cumplir la Constitución, ante el Senado antes de que ocupen su cargo y los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

El Consejo de la Judicatura Federal esta integrado por 7 Consejeros; con excepción de la Suprema Corte de Justicia, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, serán a cargo de este Consejo.

Otra Institución de reciente creación, es el Tribunal Federal Electoral, que es el Organo especializado en la materia y la máxima autoridad para resolver impugnaciones sobre el proceso electoral, está compuesto por Sala Superior y Salas Regionales, le compete resolver en forma definitiva, impugnaciones en las elecciones federales de Diputados, Senadores, Presidente de la República y en la de éste último realizará el cómputo final de la elección y formulará la declaración del Presidente electo, también le corresponde conocer de otros actos de autoridades electorales federales que

violen normas constitucionales o legales, sus resoluciones son definitivas e inatacables.

FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

"Es la que realizan los Órganos ordinarios o especiales, de la jurisdicción y que se traduce en la aplicación del Derecho por la vía del proceso."¹⁷

El término de jurisdicción significa administración de justicia, si adoptamos la definición latina "*iuris dictio*" que significa decir el derecho.

La principal función del Poder Judicial de la Federación es la jurisdiccional, mediante la cual define los conflictos que conocen los tribunales, es él quien aplica la ley al caso concreto. Así mismo es el interprete y defensor de la Constitución, toda vez que le corresponde salvaguardar la Constitución, determinando si los actos realizados por los poderes constituidos están acorde con la misma, o en su caso la transgreden.

En los Artículos 103,104,105,106 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determinan la competencia y las funciones del Poder Judicial de la Federación.

Así tenemos que los Artículos 103 y 107 Constitucionales, establecen el Juicio de Amparo y señalan en el primer numeral la competencia de los Tribunales de la Federación y en el segundo las bases para su substanciación, otorgando al individuo el respeto por sus propias garantías, remitiéndonos en cuanto al procedimiento y formas, a lo que determine la Ley Reglamentaria, la cual conocemos como Ley de Amparo.

El Jurista Felipe Tena Ramírez, con relación al Juicio de Amparo dice: "el procedimiento judicial en el que un particular demanda la protección de la justicia de la Unión contra el acto inconstitucional de una autoridad, es lo

¹⁷ De Pina, Rafael, De Pina Vara, Rafael.- Diccionario de Derecho. Op. Cit. Pág. 285.

que se llama Juicio de Amparo, la institución más suya, la más noble y ejemplar del derecho mexicano”¹⁸

Al respecto el Artículo 103 señala: Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite;

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulnere o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

De lo anterior se desprende que el juicio de amparo tiene como materia leyes o actos provenientes de cualquier autoridad, ya sea ejecutiva, legislativa o judicial, tanto federal, como de los estados y que el control constitucional en nuestro país se restringe a la defensa de los derechos del hombre y a la violación de las esferas locales y federales; siempre y cuando esta violación cause perjuicio a un particular, lesionando sus derechos fundamentales, en virtud que el Juicio de Amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, acorde con lo establecido en la fracción I del Artículo 107 Constitucional.

El efecto final de un amparo contra leyes, de concluir positivamente con respecto de la acción intentada, es la declaratoria con alcance *inter partes*, de la inconstitucionalidad de una ley secundaria, reglamento o tratado internacional.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.: Es a la que hace referencia la fracción I del Artículo 105 Constitucional, precepto que a partir de la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994, prevé que es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverla y es el juicio que permite

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit. Pág.494

solucionar un conflicto sobre invasión de competencias, entre los distintos ámbitos federales o los distintos poderes de cada uno de aquéllos.

Los sujetos facultados para intentar la acción de controversia constitucional son los órganos de gobierno, cuyas atribuciones son usurpadas por otro órgano de gobierno, por medio de la realización de un acto para el que carecía de competencia, en los distintos ámbitos federales o de los distintos poderes de cada uno de ellos, es decir el ejecutivo, legislativo o judicial de la Federación, Estado o Municipio, cuya esfera competencial es invadida.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, señalada en la fracción II del Artículo 105 Constitucional, las cuales tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo objeto sería, en caso de prosperar la acción, la de abrogar una ley o tratado internacional.

Los sujetos que pueden ejercitar esta acción son:

- A) El treinta y tres por ciento de los miembros de alguna de las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión (dependiendo de su competencia sobre la naturaleza del asunto), de los de las legislaturas locales o de los asambleístas del Distrito Federal, cada uno respecto de las leyes que por su competencia emitan.
- B) Las dirigencias de los partidos políticos con registro ante la autoridad electoral competente, por lo que se refiere a normas generales relativas a la materia electoral.
- C) El Procurador General de la República respecto de las leyes federales, estatales, del Distrito Federal y de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Con relación al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, representa la última instancia impugnativa de los actos electorales, que hubieren vulnerado los derechos políticos y en materia electoral de los gobernados, ya sean ciudadanos o partidos políticos, toda vez que de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 41, 60, 94 y 99 constitucionales, se garantizan los derechos políticos y con ello pueden ser cuestionadas constitucionalmente las normas generales en materia electoral en México, porque según el Artículo 99 de la Constitución, al Tribunal Federal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable en los términos que disponga la Constitución y la Ley correspondiente, sobre las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

II.2.- CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

En toda Unidad Administrativa se delimitan jerárquicamente las distintas actividades que hacen posible la realización del bien o los servicios deseados, la obligación de realizar estas actividades recaen en ciertos individuos que se ven investidos con el carácter conferido por la citada jerarquización, originando una división técnica del trabajo, la cual no es otra cosa que la distribución de tareas dentro del proceso productivo del servicio administrativo, que si bien es cierto no tiene fines lucrativos, si tienden a la producción de bienes o servicios destinados a proporcionar determinados satisfactores a la comunidad.

De lo anterior se desprende que dentro de la Administración Pública existe un control jerárquico de sus integrantes, es decir que hay los que tienen mando y los que obedecen, los que supervisan y los que ejecutan, los

que toman decisiones y los que las acatan, en una palabra: funcionarios y empleados.

En este orden de ideas, algunos autores hacen la distinción entre funcionarios y empleados, argumentando que dicho control jerárquico se traduce en la subordinación técnica del empleado hacia sus superiores en el cumplimiento de las tareas que le corresponden, lo cual se traduce en poder jerárquico del superior, el cual ejerce en representación del Estado, sobre el inferior.

Para Rafael Bielsa, la diferencia sustancial consiste en que la designación del funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida por la ley y, en cambio la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta el Estado. En este tenor, el funcionario expresa la voluntad estatal y los empleados sólo se ocupan de examinar, redactar y controlar documentos, realizar cálculos y trámites o desarrollar cualquier otra actividad a fin que no implique representación alguna del Estado.¹⁹

Al respecto se considera que la división antes citada, es demasiado tajante en virtud que no incluye a todos los individuos que se desempeñan en las más altas esferas administrativas, sin representación estatal alguna y que sin embargo reciben un tratamiento laboral idéntico al de muchos que si la tienen, tal es el caso de los secretarios técnicos, de los secretarios particulares o el de los asesores, cuya función es de apoyo a los funcionarios de más alto nivel del Estado.

A continuación mencionaremos algunos conceptos de “*Servidor Público*” y “*Funcionario*”

¹⁹ Citado por Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo, 3º y 4º Curso, 2ª Edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios. 1998. Pág. 290

Para el jurista Miguel Acosta Romero, servidor público "es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público"²⁰

Para el mismo autor, "Funcionario, es el que representa al Estado a través del órgano de competencia de que es titular, lo representa frente a otros órganos del Estado o entidades públicas, como frente a los particulares y en las relaciones internas con los servidores del Estado, el funcionario es a la vez autoridad, porque tiene facultades de decisión"²¹

Rafael de Pina señala que se trata de funcionario público, "persona afecta, con carácter permanente, como profesional a un servicio del Estado, del Municipio o de cualquier corporación de carácter público. Quien ejerce cualquier función pública como titular de un cargo representativo, gubernativo o público".²²

El jurista Ignacio Burgoa Orihuela señala " Los titulares de los órganos del Estado a los sujetos que en un momento dado los personifica y realizan funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos"²³

El Diccionario Jurídico Mexicano al referirse a Funcionario Público señala:

" El funcionario público en México es un servidor del Estado designado por disposición de la Ley para ocupar grados superiores de la estructura

²⁰ Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México, 1995. Pág. 105

²¹ Acosta, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México, 1996. Pág. 667.

²² De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa, S.A. 20ª Edición. México, 1994. Pág. 454.

²³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 8ª Edición, Edit. Porrúa, México 1991, Pág. 552

orgánica de aquel y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, este criterio se fundamenta en un criterio orgánico de jerarquía y potestad pública que da origen al carácter de autoridad que reviste a los Funcionarios Públicos para distinguirlos de los demás empleados y personal que prestan sus servicios al Estado bajo circunstancias opuestas, es decir, ejecutan órdenes de la superioridad y no tienen representatividad del órgano al que están adscritos.”²⁴

De los conceptos antes citados, se desprende que los tratadistas hacen la diferencia entre Funcionarios y Servidores Públicos, atendiendo a las siguientes características:

- a) El cargo o nivel jerárquico,
- b) La titularidad de un Órgano del Estado
- c) La facultad o capacidad de decidir
- d) Creación de actos y circunstancias de autoridad.

Cabe mencionar que como se señaló en el Primer Capítulo del presente trabajo de investigación, tanto las Constituciones de 1857 y 1917, con relación a las responsabilidades, utilizaron el término “*funcionarios públicos*”. Las Leyes relativas a responsabilidades, se referían a: “*Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos funcionarios de los Estados*”

Es hasta la reforma constitucional de 1982, cuando el Capítulo IV de la Constitución, que se denominaba “ De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos” cambió por “Responsabilidades de los Servidores Públicos”, cuya exposición de motivos, de las reformas al ordenamiento, se argumenta como propósito de modificación el acentuar el carácter de servicio a la sociedad, que debe observar el trabajador público en su empleo, cargo o comisión.

²⁴ [IJ-UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H, Edit. Porrúa, S.A. México, 1991. Pág. 1500

Así vemos que en la actualidad el Artículo 108 de nuestra carta magna, determina como “ **Servidor Público**” a toda persona que desempeña un empleo, cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública, ya sea Federal o del Distrito Federal, incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y a los demás funcionarios o empleados.

De acuerdo con lo anterior, podemos derivar que el concepto de “**Servidor Público**”, es más extenso que los de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos, sino también a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios o una designación de cualquier otra naturaleza.

En consecuencia el individuo frente al Estado tiene diferentes status, entre los que se identifica con estado general de sujeción, que tiene por el solo hecho de formar parte de la población y lo sujeta al mandato general de las leyes aplicables a todos los gobernados.

Cuando el individuo presta sus servicios al Estado, además del estatus general de referencia, tiene un estado especial de “**sujeción como servidor público**”, que deriva de su vinculación con los Órganos que tienen asignada la delicada función del ejercicio del poder.

De lo anterior se resume que toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición general como gobernado y de su régimen particular como trabajador, sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público, a esta situación, la doctrina la denomina “Derecho Disciplinario”.

II.3.- CARACTERISTICAS DE LAS RESPONSABILIDADES EN ATENCIÓN A LOS ORGANOS QUE INTERVIENEN EN SU TRAMITE Y AL PROCEDIMIENTO CORRESPONDIENTE.

El Artículo 109 de la Constitución establece los lineamientos generales a los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidades de los Servidores Públicos, deslindando con claridad las diversas clases que se pueden presentar, es decir, la Responsabilidad Política, Administrativa y Penal; en tanto que el Artículo 111 hace referencia a la Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos.

Es importante mencionar que cada una de estas responsabilidades, se sustancia a través de procedimientos separados y distintos, se prevee sanciones diferentes y los Órganos encargados de aplicarlas varían dependiendo del tipo de responsabilidad de que se trate.

En consecuencia, los procedimientos se desarrollan en forma autónoma y una misma conducta puede dar 2 o más procedimientos, trayendo como resultado una sanción política o administrativa y concurrir con una sanción penal; lo que no puede darse es que a una misma conducta se impongan dos sanciones de la misma naturaleza.

Para mejor comprensión citaremos algunos significados del término "*RESPONSABILIDAD*":

Etimológicamente, responsabilidad proviene de la voz latina "*respondere*" que en sentido amplio significa prometer, merecer, pagar; y en sentido restringido, "*responsum*" o responsable, es decir el que está obligado a responder por algo o por alguien.

“Obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, o en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado”²⁵

“Responsabilidad se traduce en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en un caso, determinado o determinable, como resultado de la ejecución de un acto específico”²⁶

“Es, deuda, obligación de satisfacer y reparar, por sí o por otro, a consecuencia de una culpa, delito u otra causa legal”²⁷

“Responsabilidad es la obligación de reparar y satisfacer una pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero, ya sea por culpa o negligencia”²⁸

La naturaleza de las funciones de los servidores públicos determina un tratamiento especial para establecer su responsabilidad, que parte del principio de proteger el ejercicio del encargo público que la Ley le atribuye.

A continuación comentaremos los tipos de responsabilidades, atendiendo a los Órganos que intervienen en su trámite.

II.3.1.- CONGRESO DE LA UNIÓN:

En primer lugar haremos referencia a la **Responsabilidad Política**, establecida en el Artículo 110 Constitucional, denominado también **Juicio**

²⁵ Cabanella de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Edit. Heliasta, S.R.L. Edición Argentina, 1988, Pág. 283.

²⁶ Fernández Ruíz, Jorge. Derecho Administrativo. Mc Graw Hill. UNAM, 1ª Edición, México, 1997. Pág. 165.

²⁷ Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para juristas, Mayo Ediciones, 1ª Edición, México, 1981, Pág. 1188.

²⁸ Fernández de León, Gonzálo. Diccionario Jurídico, Tomo III, Edic. Contabilidad Moderna, 3ª Edición, 1972, Pág. 375.

Político.

El Título IV de la Constitución sentó las bases legales en esta materia, por lo tanto podemos decir que la *Responsabilidad Política*, es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.

Con relación a este tipo de Responsabilidad, las Cámaras que integran el Congreso de la Unión son los órganos competentes para substanciar el procedimiento relativo al Juicio Político y en su caso, aplicar las sanciones correspondientes.

A la Cámara de Diputados le corresponde conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución Federal y actuar como Organo Instructor y de acusación, de conformidad con la fracción V del Artículo 74 Constitucional, mientras que la de Senadores debe fungir como Jurado de Sentencia, acorde a lo establecido en la fracción VII del Artículo 76 Constitucional.

A continuación citaremos una definición de Juicio Político:

Por *Juicio Político* se entiende el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión en contra de algún funcionario público mencionado en el Artículo 110 Constitucional, por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios

estatales”.²⁹

“De acuerdo con nuestro sistema jurídico, se utiliza la expresión “responsabilidad política” como aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común... ..”³⁰

El Juicio Político solamente podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su encargo y dentro del año siguiente al que lo haya concluido.

Se contemplan como sanciones políticas la destitución de sus funciones y la inhabilitación hasta por veinte años, dependiendo de la gravedad, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en algún Órgano de Gobierno, que pueden ser impuestas por la Cámara de Senadores y estas deberán aplicarse en un período no mayor a un año contado a partir de la fecha en que se inició el procedimiento del Juicio Político.

En caso de funcionarios estatales, cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de recursos o fondos federales, se busca obtener una resolución declarativa del Órgano Legislativo Federal, la cual se hará del conocimiento de las legislaturas locales, para que actúen según corresponda.

²⁹ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa, S.A. México. 2001, Págs. 105 y 106.

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1985, Pág. 265.

SUJETOS DEL JUICIO POLITICO.

De conformidad con el Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son sujetos del Juicio Político:

Los Funcionarios de la Federación, entre los que se encuentran: Los Secretarios de Despacho; Los Jefes de Departamento Administrativo; El Procurador General de la República; Los Directores Generales y sus equivalentes de los Organismo Descentralizados; los de igual jerarquía de las empresas de participación estatal mayoritaria, los similares de las sociedades y asociaciones asimiladas a ésta y los Directores Generales y sus Equivalentes de los fideicomisos públicos.

En el Poder Legislativo Federal: Los Senadores y Diputados propietarios al Congreso de la Unión.

En el Poder Judicial Federal: Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Los Consejeros de la Judicatura Federal; Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito.

Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos públicos descentralizados, los de las empresas de participación estatal mayoritaria, los de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y los de los fideicomisos públicos son considerados por el artículo 110 Constitucional como sujetos del Juicio Político en atención a la naturaleza política de sus funciones, al asimilarlos a los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamento Administrativo.

En el Gobierno del Distrito Federal: El jefe del Gobierno del Distrito Federal; El Procurador General de Justicia del Distrito Federal; los Diputados Proprietarios a la Asamblea del Distrito Federal; los Magistrados del Fuero

Común del Distrito Federal; los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal y los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

En el Instituto Federal Electoral: El Consejero Presidente; Los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo.

Los Funcionarios de los Estados de la República: Los Gobernadores de los Estados, Los Diputados Propietarios de las Legislaturas Locales, Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y en su caso los Miembros de los Consejos de las Judicaturas, éstos serán políticamente responsables en el desempeño de sus cargos o comisiones, cuando incurran en violaciones a la Constitución Federal, a las leyes Federales o hagan uso indebido de los recursos y fondos federales.

Considerando las características de los sujetos del Juicio Político, vemos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que por lo tanto su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales, por lo tanto no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

Por lo que respecta al titular del Ejecutivo Federal, si bien es cierto que el Artículo 108 Constitucional señala como servidores públicos a los representantes de elección popular, dentro de los cuales debe de incluirse al primer mandatario, sin embargo el Artículo 110 Constitucional no lo incluye como sujeto del Juicio Político, en consecuencia se excluye de responsabilidad política.

En consecuencia y de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del Artículo 108 y con el cuarto párrafo del 111 Constitucional 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.

Cabe mencionar que toda vez que la legislación penal no define específicamente cuáles son los delitos graves del orden común, la doctrina ha propuesto que se pueden considerar como tales, aquellos en los cuales el indiciado no obtiene el derecho que contempla el Artículo 20 Constitucional, es decir que por la gravedad del delito, no tenga derecho a la libertad provisional bajo caución o que se trate de los delitos considerados en el Artículo 22 Constitucional que son: traición a la patria, el parricidio, el homicidio con premeditación alevosía y ventaja, el plagio, el incendiario, el salteador de caminos, la piratería y los delitos graves del orden militar.

El Artículo 109 Constitucional otorga el derecho cualquier ciudadano, para hacer la denuncia ante la Cámara de Diputados, contra un servidor público, la cual es bajo su más estricta responsabilidad y con elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado.

No se admiten denuncias anónimas a fin de evitar la proliferación de denuncias sin fundamento o políticamente revanchistas.

Además existen autoridades, que en atención a sus atribuciones, facultades y competencia corresponde hacer la denuncia, tales como: El Ministerio Público Federal, los Órganos competentes de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, las Unidades de Quejas y Denuncias, las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, El Presidente de la Cámara de Senadores, el Presidente de la Cámara de Diputados, El titular de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, etc.

CONDUCTAS QUE SON CAUSA DE RESPONSABILIDAD POLITICA:

El Artículo 7º. De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, señala como tales: El ataque a las Instituciones democráticas,

ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal, la violación grave y sistemática a las garantías individuales y sociales, el ataque a la libertad del sufragio, la usurpación de atribuciones (también es delito), por infracción y violación a la Constitución y a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, por infracción y violación a la Constitución y a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a uno o varios Estados de la misma o a la sociedad, motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Excluyendo las causales que se pueden comprobar por medio de revisiones o auditorías oficiales, hay un alto contenido político en algunas causales.

PROCEDIMIENTO:

Este se encuentra establecido en los Artículos del 12 al 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual se mencionará de manera breve.

El Juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión; la Cámara de Diputados, actuando como órgano instructor y de acusación, por lo que a través de la Subcomisión de Examen Previo, determinará si el denunciado es un servidor público de los mencionados en el Artículo 108 Constitucional, si existen elementos de prueba que permitan presumir la existencia de la infracción y su probable responsabilidad, de no ser así, la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada, en el supuesto que emita resolución positiva, se turna a la Sección Instructora, la cual practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta, abriendo un

periodo probatorio, dando audiencia al inculpado y formula sus conclusiones determinando la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente, este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados, erigida en Órgano de Acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría absoluta de votos, si resuelve que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso de que la resolución sea acusatoria, se designará una comisión de 3 Diputados para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora, y formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, para que se dé lectura a las conclusiones que se le presenten y previos alegatos de las partes, se proceda a emitir sentencia, que tiene que ser con las 2/3 partes a la votación³¹

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.

Es competencia de la Cámara de Diputados resolver si ha o no lugar a emitir la Declaración de Procedencia, con motivo de la comisión de delitos por parte de los servidores públicos a que hace referencia el Artículo 111 Constitucional.

Se considera necesario establecer el significado del término Inmunidad, para efectos de comprender mejor la responsabilidad penal que está contemplada en la fracción II del Artículo 109 Constitucional, al

³¹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

establecer que “La comisión de los delitos por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal”.

INMUNIDAD: El vocablo inmune, proviene del latín *inmunis* que significa exento de servicio, libre de cualquier cosa, actual.

La inmunidad es la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar que se perturben esas funciones, también se le conoce como “*fuero*”, entiéndase que no se trata de privilegios personales ya que éstos están prohibidos por los artículos 12 y 13 constitucionales que consagran los derechos de igualdad, en consecuencia, con la inmunidad material no se protege al individuo sino la función que desempeña.

Los Servidores Públicos que disponen de inmunidad constitucional no pueden ser sometidos a los procedimientos de la averiguación previa ni a los procesos penales sin que previamente se deje sin efectos dicha inmunidad, lo cual es a través del procedimiento que culmina con la denominada “Declaración de Procedencia”.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la Declaración de Procedencia que previamente haga la Cámara de Diputados.

Los sujetos que gozan de esta inmunidad constitucional, de conformidad con el Artículo 111 son: Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los

Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, 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.

También gozan de esta protección los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, pero en estos casos, la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que resuelvan lo procedente.

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

En consecuencia, la Sección Instructora procurará establecer: la subsistencia de la inmunidad constitucional, la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado.

Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la Sección instructora deberá rendir su dictamen y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado, a su defensor, así como al denunciante, querellante o Ministerio Público, en su caso; las partes formularán sus alegatos y después procederá a la discusión y votación correspondiente.

Si se resuelve que ha lugar a proceder en contra del inculpado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la inmunidad constitucional, pero una vez concluido el ejercicio de su encargo, la imputación por la comisión del delito puede continuar su curso, toda vez que la resolución de la Cámara no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación.

La aplicación de las sanciones penales será de acuerdo con la legislación de la materia y será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción establecidos en la misma, pero nunca serán inferiores a tres años, además por los delitos cometidos durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al sentenciado la gracia del indulto.

En el supuesto de que el delito se haya cometido cuando el servidor público haya estado separado de su encargo, no es necesaria la Declaración de Procedencia.

II.3.2.- SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.-

Los fundamentos constitucionales para la **Responsabilidad Administrativa**, los encontramos en los Artículos 109 en su fracción III y 113, el primero al determinar que: " Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones" y el segundo al establecer que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, deberán determinar las obligaciones a su cargo, así como las bases del procedimiento que ha de instruirse para la aplicación de sanciones de carácter administrativo.

En consecuencia, 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 el Código de Conducta administrativo que previenen las 24

fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 37, esta Dependencia del Ejecutivo Federal tiene como funciones básicas, la de actuar como Órgano de Control, supervisión, vigilancia y colaboración de los órganos gubernamentales, en tanto que previene y sanciona la corrupción en el servicio público, a la vez que coadyuva con las autoridades tanto administrativas como judiciales, en la investigación e integración de elementos formales y materiales que pudieran constituir conductas irregulares o ilícitas.

La Secretaría de la Contraloría de Desarrollo Administrativo para el desarrollo de sus funciones, cuenta con ciertos órganos administrativos que se encuentran en las Dependencias de la Administración Pública Federal, centralizada como paraestatal, a los que se denominan:

Organos Internos de Control, que cuentan con las Areas de Quejas y Denuncias, Auditoría y Responsabilidades, los cuales tienen carácter de autoridad y tienen facultades para recibir como su nombre lo dice, las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, darles seguimiento, investigar y fincar las responsabilidad a que hubiere lugar, es decir que dentro de sus funciones están: El control administrativo, mediante implementación de planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público, la práctica de auditorías y la determinación de la existencia de responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los servidores públicos adscritos a la Dependencia o Entidad a la que pertenece la Contraloría Interna, o en su caso la instauración del procedimiento disciplinario estipulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la imposición de sanciones económicas o administrativas que correspondan y que señala dicho ordenamiento jurídico y de las que hablaremos más adelante.

El titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), es nombrado por el Presidente de la República y solamente será responsable administrativamente ante él.

SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

De conformidad con el artículo 2º. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son sujetos de responsabilidad administrativa, los señalados en el artículo 108 Constitucional, el cual establece como servidores públicos a:

Los representantes de elección popular, en este supuesto incluiremos a: Los Diputados y Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión y los Diputados propietarios a la Asamblea del Distrito Federal.

Los miembros del Poder Judicial de la Federación, que abarca los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito.

Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal, que incluye a los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal y los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

Los Servidores Públicos del Instituto Federal Electoral, o sea el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo.

Los funcionarios y empleados y en general toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo ó comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal, en estos últimos podemos mencionar entre otros a los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, El Procurador General de la República, los Directores Generales y sus equivalentes en los Organismos Descentralizados, sus homólogos en las

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, en los Fideicomisos Públicos, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Al respecto cabe hacer mención que con relación a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, efectivamente son sujetos de responsabilidad administrativa, pero no les es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el ordenamiento jurídico que se aplica es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la cual comentaremos más adelante.

De manera enunciativa señalaremos algunas de las obligaciones que todo servidor público debe cumplir para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

LEGALIDAD: A).- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia conforme a los ordenamientos legales, dentro de los que deben considerarse a las leyes, reglamentos administrativos y circulares entre otras leyes. B).- Utilizar la información reservada a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones públicas. C).- Ejercer sus facultades dentro del marco legal de los ordenamientos legales aplicables.

HONRADEZ: A).- Excusarse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés familiar, incluyendo aquellos en los que pueda resultar un beneficio económico para el servidor público, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado. B).- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de haber concluido el empleo, cargo o comisión, de

solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos, donativos, empleos, cargo o comisiones para sí o para las personas que tenga una relación personal, familiar o de negocios, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público.

LEALTAD: A).- Custodiar y cuidar la documentación e información a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión. B).- Impedir o evitar el uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización de la documentación e información a la que tenga acceso por razón de su empleo. C).- Comunicar por escrito al titular de la Dependencia o Entidad, en que presten sus servicios, las dudas fundadas que surjan sobre la procedencia de las órdenes que reciba.

IMPARCIALIDAD: A).- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con imparcialidad a las personas con que tenga relación con motivo de éstos. B).- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad. C).- Abstenerse de otorgar indebidamente a sus subordinados, licencias, permisos o comisiones con goce total o parcial de sueldo, o concederle otro tipo de percepciones, cuando las necesidades del servicio no lo exijan.

EFICIENCIA: A).- Cumplir con máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y deberá abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia en el servicio. B).- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia y rectitud a las personas con que tenga relación con motivo de éstos³²

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO.

Al respecto es el Artículo 64 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos el que establece el procedimiento a seguir, el cual de manera breve y sistemática mencionaremos.

Este se inicia con la presentación de la queja o denuncia presentada en contra del servidor público por incumplimiento a las obligaciones que determina el artículo 47 del mismo ordenamiento jurídico, la cual debe presentarse por escrito, señalándose los supuestos conceptos de la responsabilidad, los datos del denunciado y su lugar de adscripción.

Las Unidades de Quejas y Denuncias deberán verificar que la Denuncia efectivamente se refiera a irregularidades administrativas, que sean imputables a algún servidor público y que sea competencia de la Contraloría Interna de la Dependencia ante quien se presentó, en el supuesto que no tenga competencia, de todas maneras la debe de recibir y turnarla a la Contraloría Interna de la Dependencia o Entidad respectiva o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Durante la investigación se deben de reunir los elementos necesarios para encuadrar la conducta irregular del servidor público, agotada la investigación, si el Organo de Control Interno considera que hay elementos suficientes, procederá a instruir el procedimiento disciplinario, por lo que deberá citar al presunto responsable a una audiencia, haciendo de su conocimiento en el citatorio, la presunta comisión irregular que se le imputa, que tiene derecho a ofrecer las pruebas que considere convenientes y formular alegatos, situaciones que se desahogan en la audiencia citada, posteriormente procederá a emitir la resolución, la cual deberá estar

³² Ortíz Soltero, Sergio Montserrat, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Edit. Porrúa, , Edic. 2000, Pág. 140y 141

debidamente fundada y motivada, de conformidad con los artículos 14 y 16 constitucionales.

SANCIONES POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA:

El Artículo 109 en su fracción III, establece la aplicación de las sanciones administrativas a los servidores públicos y el Artículo de la Ley Reglamentaria en cita, en su numeral señala como tales:

- Apercibimiento Privado o Público
- Amonestación Privada o Pública
- Suspensión Temporal
- Destitución del Puesto
- Sanciones Económicas e
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos o cargos o comisiones en los órganos de gobierno.

Más adelante comentaremos más ampliamente en que consisten cada una de éstas.

II.3.3.-CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

A partir de la reforma constitucional de diciembre de 1994, de conformidad con el Artículo 94 Constitucional, el Consejo de la Judicatura Federal es el Organismo encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia

Con antelación, se mencionó que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no es aplicable a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, que es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la que establece los órganos y sistemas de control para sancionarlos en materia de responsabilidad administrativa.

Al respecto dicha Ley en su Título Octavo denominado "De la Responsabilidad" contempla los Artículos del 124 al 140, los cuales establecen los sujetos, las causas, el procedimiento y sanciones aplicables a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

El Artículo 133 de la Ley en comento, establece las autoridades competentes para conocer de las responsabilidades que cometan los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, las cuales son:

- A) La Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno tratándose de faltas de los Ministros y de faltas graves cometidas por sus servidores públicos.
- B) El Presidente de la Suprema Corte de Justicia tratándose de servidores públicos de este órgano, en los casos no comprendidos en el supuesto anterior.

- C) El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal tratándose de faltas graves de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito cuando las sanciones que ameriten sean la destitución o la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
- D) El Órgano Colegiado que determine el Consejo de la Judicatura Federal en los casos no previstos en el supuesto anterior, y
- E) La Contraloría del Poder Judicial de la Federación cuando el Consejo de la Judicatura Federal, mediante acuerdos generales, señale los casos en los que aquel órgano administrativo sea competente para conocer de los procedimientos por responsabilidad.

Con relación al inciso A) es importante mencionar que es una equivocación hacer referencia a los Ministros como sujetos sometidos a la jurisdicción del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, toda vez que éstos en materia de responsabilidad, sólo están sujetos a Juicio Político y a Declaración de Procedencia para enjuiciamiento penal, en los términos previstos por el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sólo podrán ser removidos cuando incurran en los supuestos del Artículo 101 Constitucional que establece las limitaciones de los ministros para aceptar cargos o empleos en la Federación, en los Estados, en el Distrito Federal, o con particulares o por aceptar fungir como patronos, abogados o representantes en procesos ante el Poder Judicial de la Federación dentro de los dos años posteriores a la fecha de su retiro, los mismos preceptos se aplican a los Consejeros de la Judicatura Federal.

SUJETOS DE RESPONSABILIDAD.

En este rubro se incluyen a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, los Magistrados,

los Jueces de Distrito, los Secretarios y en general, todos los servidores públicos adscritos al Poder Judicial de la Federación, con la salvedad antes mencionada.

CAUSALES DE REPOSABILIDAD.

El artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece como tales las siguientes:

I.- Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder,

II.- Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación.

III.- Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos.

IV.- Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar.

V.- Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les corresponden en los procedimientos.

VI.- Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes.

VII.- No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de su función judicial.

VIII.- No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores.

IX.- Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento.

X.- Abandonar la residencia del Tribunal de Circuito o Juzgado de Distrito al que esté adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o labores que tenga a su cargo, y

XI.- Las previstas en el Artículo 47 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en lo que no se opongan a la naturaleza de la función jurisdiccional.

Al respecto, cabe mencionar que las responsabilidades antes mencionadas, independientemente que sean de carácter administrativo, algunas también son las típicas previstas en el Título X, Capítulo XI del Artículo 221 y en el Título XI, capítulo I del artículo 225 del Código Penal que se refieren respectivamente a los delitos de tráfico de influencia y a los delitos cometidos por servidores públicos.

PROCEDIMIENTO

Hay tres formas para iniciarlo: De oficio, por queja y por denuncia formulada por: cualquier persona; por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos; el Ministerio Público y en forma anónima.

Por lo que respecta a la denuncia anónima, debe estar apoyada en otras pruebas que establezcan la existencia de la infracción y de forma presuntiva la responsabilidad del servidor público denunciado.

La Ley establece dos procedimientos para determinar las responsabilidades, por faltas no graves y por faltas graves;

Procedimiento por faltas no graves.- Se inicia con la presentación de la queja o denuncia, cuya copia con sus anexos se enviará al servidor público para que en un término de cinco días hábiles formule un informe sobre los hechos y rinda las pruebas correspondientes. El Informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en el escrito de denuncia, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore por no ser propios o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar. Se considerarán

confesados los hechos de la denuncia sobre los cuales el denunciado no manifieste ninguna explicación.

Recibido el informe y desahogadas las pruebas, si las hubiere, se resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes.

Procedimiento tratándose de faltas graves.- Es decir cuando éstas sean cometidas por los Ministros, por los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia, que el responsable sea un Magistrado o un Juez de Distrito al que se deban aplicar como sanciones la destitución o inhabilitación del empleo, cargo o comisión; este también se inicia de oficio, por queja o por denuncia, el presidente de la Suprema Corte de justicia o el Órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal los enviarán en su caso, al pleno de la Suprema Corte de Justicia o al Consejo de la Judicatura Federal para que citen al presunto responsable a una audiencia, haciéndole de su conocimiento la responsabilidad que se le imputa, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas, así como a presentar alegatos, por sí o por medio de un defensor.

Si como resultado de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable de un tercero, se podrá disponer la práctica de otras investigaciones y acordar la celebración de otras audiencias en su caso.

Cuando la falta cometida por el servidor público, materia de la queja fuese leve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, o en su caso, el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal, impondrá la sanción que corresponda y tomará las medidas necesaria para la corrección.

Si la falta fuese grave, se remitirá el asunto al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, o en su caso, al del Consejo de la Judicatura Federal para que procedan de conformidad con sus facultades legales.³³

Las resoluciones por las que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal imponga sanciones administrativas consistentes en la destitución a Magistrados y Jueces de Distrito, podrán ser impugnadas ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia mediante el recurso de revisión administrativa.

II.4.- SANCIONES.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala como sanciones, las consistentes en:

Amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones; y tomando en consideración que son las mismas que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a continuación mencionaremos en que consiste cada una de ellas.

APERCIBIMIENTO.- Se considera como la prevención que dirige el órgano competente al servidor público para que se abstenga de cometer con sus actos u omisiones una conducta irregular, so pena de incurrir en responsabilidad y hacerse acreedor a una sanción mayor.

AMONESTACIÓN.- Es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su

imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere leve.

MODALIDADES DEL APERCIBIMIENTO Y DE LA AMONESTACIÓN.- Las modalidades de pública o privada, tanto en el apercibimiento como en la amonestación, se refieren a las circunstancias de dejar constancia o no en el expediente laboral que obra en la unidad administrativa de recursos humanos de cada dependencia, en el sentido de que el servidor público fue sancionado; así como el hecho de hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que incluya a éste en el registro de servidores públicos sancionados.

Al respecto la citada Secretaría ha emitido una guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público y señala que las modalidades de apercibimiento y amonestación se deben entender como:

"...es privado el apercibimiento o la amonestación que realiza la autoridad en forma verbal, sin que deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto, en tanto que será pública, cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que el apercibimiento o la amonestación deben quedar por escrito o integrados al expediente que corresponda" ³⁴

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

Hay dos tipos de suspensión: la primera, es de naturaleza correctiva y sancionadora y se dicta al final del procedimiento disciplinario y

³³ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación , comentada por Adato Green Victoria, Edit. Porrúa.

³⁴ Citado por Ortíz Soltero, Sergio Montserrat, Op. Cit. Pág. 153

específicamente en los puntos resolutorios del documento emitido por el órgano competente. La segunda, es la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, que determina el órgano que está llevando a cabo el procedimiento, cuando a su juicio, así conviene para la conclusión o continuación de las investigaciones, por lo que es una medida de carácter procedimental, que no prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público suspendido.

DESTITUCIÓN.- La Destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, debe ser demandada por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas, es decir, que la resolución administrativa por la que se impone como sanción la destitución del empleo, cargo o comisión surtirá sus efectos en forma distinta, si se trata de trabajadores de base o trabajadores de confianza.

En el caso de los trabajadores de base, se tiene que presentar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, demanda laboral en contra del servidor público responsable, presentando como documento fundatorio de la resolución, la resolución en donde se determinó la destitución. Lo anterior en virtud que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que la separación definitiva del trabajador de base debe estar debidamente fundamentada y que el nombramiento dejará de surtir sus efectos solamente por laudo firme emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Cuando se trata de trabajadores de confianza, por la naturaleza de sus funciones, no es necesario tramitar demanda laboral, la resolución emitida surte sus efectos a partir de su notificación al servidor público.

SANCIÓN ECONÓMICA.— Consiste en la obligación del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios por la obtención indebida de beneficios económicos.

Al respecto el Artículo 113 Constitucional establece que éstas deberán determinarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos y omisiones, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos.

Cabe mencionar que en una resolución, se puede determinar a cargo del servidor público una sanción esencialmente administrativa como es la destitución y otra de tipo económica, ya que la naturaleza de las mismas es diferente; la primera es de carácter patrimonial y busca la reparación del daño y/o un castigo económico al infractor por la obtención de un lucro indebido y mediante la imposición de la segunda se pide la terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado.

Las resoluciones mediante las cuales se imponen sanciones económicas, constituirán créditos fiscales a favor de la Hacienda Pública y se harán efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución, de conformidad con los artículos 75, segundo párrafo y 4º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Fiscal de la Federación, respectivamente.

INHABILITACIÓN.— Consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno. La aplicación de esta sanción implica conductas sumamente graves que pueden tipificarse en la legislación penal. Cuando se impone por actos u omisiones que implicaron lucro indebido o se

causaron daño y perjuicios, será de uno hasta diez años, si el monto de los daños no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de ese importe.

III.- RESPONSABILIDADES FINCADAS POR LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN.

Al respecto, hay que mencionar que además de las Contralorías Internas que se encuentran en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, pero que dependen de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), de conformidad con el Artículo 2º. penúltimo párrafo, de su Reglamento Interior y de las cuales ya se comentó en el capítulo anterior; también existe otra autoridad administrativa que tiene competencia para determinar responsabilidades a cargo de Servidores Públicos, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien a través de la Tesorería de la Federación, ejerce esta facultad.

Para el desarrollo del presente tema es necesario hacer referencia a la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, ya que de alguna manera es el antecedente de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades formulados por la Tesorería de la Federación.

III.1.- LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1959, cuyo objeto se establecía en su Artículo 1º. que a la letra decía: " Se crea el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación que tendrá por objeto comprobar, en los términos de esta Ley, el funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, y el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumben a los funcionarios, empleados o agentes federales

Además las disposiciones de esta Ley, también eran aplicables a las oficinas manejadoras de fondos de los Poderes Federales Legislativo y Judicial..... “³⁵

Así mismo determinaba que el Servicio de Vigilancia regulado por esta Ley, correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de las Unidades Administrativas que señalaba su Reglamento Interior, la cual era la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, que se encontraba adscrita a la Subsecretaría de Inspección Fiscal de la S.H. y C.P.

Al respecto esta Ley, determinaba como autoridades auxiliares del Servicio de Vigilancia a los jefes de las siguientes dependencias.

- Oficinas Federales de Hacienda,
- Aduanas,
- Oficinas Subalternas Federales de Hacienda,
- Oficinas de Correos,
- Oficinas de telégrafos,
- Otras Oficinas y Agentes de la Federación con manejo de fondos y valores, y
- Personal con funciones de inspección de las demás dependencias del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, la vigilancia se ejercía mediante los siguientes Actos: Visitas, Reconocimientos de Existencias, Intervenciones, y los demás que de manera expresa determinaban esta ley u otras leyes.

Entre otros Actos de Vigilancia se consideraban las Investigaciones Complementarias, que podían consistir en: examen de libros y documentos de particulares, negociaciones, empresas que hubieran intervenido en los hechos que originaron alguna investigación; interrogatorios a funcionarios y

³⁵ Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

empleados públicos, particulares o propietarios o representantes de negociaciones o empresas relacionadas con la investigación.

Como consecuencia de los Actos antes mencionados, podría ser que se descubrieran irregulares de tipo administrativo, por lo que se debía de formular un Pliego de Observaciones.

En el supuesto que las irregularidades entrañaran responsabilidades para con el Erario Federal, se debía de proceder a formular un Pliego Preventivo de Responsabilidades.

Cabe mencionar que la Subsecretaría de Inspección a través de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, ejerció estas funciones durante el periodo de 1960 a 1982, en virtud que con motivo de la creación de las Contralorías Internas a partir del 26 de diciembre de 1983, la aplicación de la Ley del Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, pasó a ser competencia de la Contraloría Interna adscrita al Area del C. Secretario de Hacienda, las cuales ejerció hasta el 31 de diciembre de 1988.

Es a partir del 17 de enero de 1989, cuando con motivo del nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se establece la creación de la UNIDAD DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES, adscrita a la TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN, destacándose entre las atribuciones que se le otorgan: las relativas a ordenar y practicar inspecciones, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimientos de existencias y análisis de los sistemas de control establecidos y otras formas de comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, por parte de los Servidores Públicos, sin detrimento de las facultades correspondientes a otras dependencias, así como formular pliegos preventivos de responsabilidades y de observaciones.

Es importante mencionar que aún cuando ya correspondía a la Tesorería de la Federación, por conducto de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, el ejercicio de las facultades antes citadas, éstas las ejercía el personal de vigilancia conforme a la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, la cual se comentó con antelación.

En este orden de ideas, es en abril de 1989, cuando se establecen las bases de coordinación en materia de vigilancia de fondos y valores entre la Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de instruir una colaboración permanente que permitiera aumentar la eficiencia en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, las cuales fueron suscritas por los Secretarios de Estado de las respectivas Dependencias, el Tesorero de la Federación y el Subsecretario "B" de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Como consecuencia de lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluyó en sus programas de vigilancia en la materia, los siguientes conceptos:

- Recaudación, concentración, custodia, vigilancia y situación de los fondos provenientes de la Ley de Ingresos de la Federación.
- Reconocimiento de existencias en materia de fondos y valores a cajas recaudadoras, talleres de impresión y estampillas.
- Revisión de créditos fiscales millonarios radicados en las extintas Administraciones Fiscales Federales y Oficinas Federales de Hacienda.
- Recaudaciones vía red bancaria.
- Inversiones financieras en valores.
- Revisión de fondos revolventes.
- Revisión de Garantías a favor del Gobierno Federal

- Billetes de depósito a favor de la Tesorería de la Federación, expedidos por instituciones autorizadas
- Fondo de Garantía para reintegros al Erario Federal
- Devoluciones de cantidades pagadas indebidamente al Fisco.
- Bienes sujetos a remate.
- Guarda, aplicación, destrucción, remate o venta de bienes
- Ingresos Federales a través de los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Facultades que ejercita por medio de la Tesorería de la Federación, por lo que a continuación haremos referencia en forma específica a su competencia.

III.2.- COMPETENCIA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACIÓN.

El ámbito de la Hacienda Pública está integrado por cuatro áreas que son:

Recursos: fondos e Ingresos

Gasto: Erogaciones necesarias que la Entidad Pública realiza para alcanzar sus fines.

Patrimonio: Bienes o inversiones, obligaciones, valoradas económicamente.

Deuda o Crédito Público: Constituido por las obligaciones de pasivo y las directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo del Ejecutivo Federal y su dependencia, del Gobierno del Distrito Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, de las Instituciones Nacionales de Crédito, de los Fideicomisos, etc.

Los cuales se encuentran necesariamente regulados por un marco jurídico normativo, en consecuencia los actos de los servidores públicos deberán siempre realizarse conforme a los dictados de las normas, sin que

se puedan realizar actuaciones que no estén contenidas en forma expresa en las leyes.

En atención a que uno de los ordenamientos jurídicos aplicables en la regulación de los conceptos antes citados, es la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, cuyo incumplimiento por parte de los servidores públicos involucrados en el manejo de fondos federales, puede traer como consecuencia el fincamiento de Pliegos Preventivos de Responsabilidades, es necesario mencionar sus atribuciones, las cuales están determinadas en el Artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se cita a la letra:

Es competencia del Tesorero de la Federación:

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

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

Hacer los pagos autorizados, de manera compatible con el Sistema Integral de Administración Financiera Federal, que afecten al Presupuesto de

Egresos de la Federación y los demás que legalmente deba hacer el Gobierno Federal en función de las disponibilidades.

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

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

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

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

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

Suscribir conjuntamente con el titular de la Secretaría o con el servidor público a quien éste autorice para ello, toda clase de títulos de crédito que

obliguen al Gobierno Federal y realizar todos los actos legales y materiales relacionados con ellos.

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

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

Autorizar a empresas e instituciones dedicadas a la venta o subasta de bienes para la realización de los actos necesarios para la propalación y venta fuera de remate de bienes; enajenar los bienes a disposición de la Tesorería de la Federación, así como ordenar su guarda, aplicación y en su caso, remate cuando proceda, mediante los procedimientos establecidos en las disposiciones legales aplicables y en su caso, el producto que se obtenga ingresarlo al Erario Federal.

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

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

Administrar el Fondo de Garantía para Reintegros al Erario Federal.

Practicar auditorías contables a las unidades administrativas que recauden o manejen fondos y valores, de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, informando de su resultado a la Contraloría Interna en la Secretaría en caso de descubrir hechos que impliquen el incumplimiento de

las obligaciones legales de servidores públicos de la Secretaría, para que ejerza sus facultades.

Expedir certificados de estímulos fiscales y certificados especiales.

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

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

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

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

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

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

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

Ordenar y practicar inspecciones, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimiento de existencias, análisis de los sistemas de control establecidos y otras formas de comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores

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

Embargar precautoriamente los bienes de los servidores públicos, responsables de irregularidades en la recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación a dichos responsables, informando de ello a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a la Procuraduría Fiscal de la Federación y a la Contraloría Interna en la Secretaría a fin de que ejerciten las facultades que a cada una corresponda y ordenar la sustitución que en su caso, proceda.

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

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

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

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

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

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

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

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

El Tesorero de la Federación será asistido por los Subtesoreros de Operación; de Contabilidad y Control Operativo; por el Director General de Vigilancia de Fondos y Valores; por el Director General de Procedimientos Legales; por el Director General de Sistemas Automatizados; por el Director General Adjunto de Administración de Cartera y Activos no Monetarios; por el Director de Técnica Operativa y por los Delegados Regionales de la Tesorería de la Federación, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

Ahora bien para el ejercicio de su competencia, el Tesorero tiene que desarrollar sus funciones de acuerdo a las disposiciones legales de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, la cual comentaremos a continuación.

III.3.- LEY DEL SERVICIO DE TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN Y SU REGLAMENTO.

La Ley en vigor fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1985 y en su Segundo Transitorio se abrogó la Ley de la Tesorería de la Federación del 19 de diciembre de 1959 y su Reglamento; ha tenido reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1995, mediante estas reformas fue que se adicionó en la Ley, el Título Octavo denominado " De la Vigilancia de Fondos y Valores", en consecuencia en su Séptimo Transitorio abrogó la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, la cual comentamos al inicio del presente capítulo, quedando vigente el Reglamento de esta última Ley, considerando que era el que señalaba de manera específica la forma de llevar a cabo los Actos de Vigilancia.

El Reglamento de la Ley en comento fue publicado en el Diario Oficial el 15 de marzo de 1999, y en su Segundo Transitorio abrogó el Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, publicado en el Diario Oficial el 26 de junio de 1968, el cual había estado vigente con relación a los Actos de Vigilancia realizados por la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.

Ha continuación se presentan definiciones de algunos conceptos que se relacionan con el tema:

Tesorería: Empleo y oficina del tesorero. Parte del dinero líquido en el activo de una empresa, del que se puede disponer en metálico para efectuar los pagos. Administración del erario público.³⁶

Erario: Del latín "aerarius", tesoro público de una nación, provincia o pueblo. Tesoro público es la masa de recursos monetarios y medios de pago que tiene una entidad pública disponible para efectuar sus gastos.

³⁶ Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Larousse, Tercera Edición, Tomo tres, Edic. 1988, Pág. 864.

En Roma el vocablo se utilizó para designar el Tesoro del Estado, en tanto que Fisco, derivado de "fiscus", era el tesoro del soberano. Con el tiempo ambos términos fueron sinónimos. En Castilla también se dio el nombre de fisco al tesoro de la casa real, y el de erario al tesoro público.³⁷

Fondos y valores, el Artículo 2º. Fracción VIII del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, lo define como cualquier tipo de activo de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

Para entrar en materia, hay que recordar que la actividad que el Estado efectúa en el ámbito financiero, se instrumenta básicamente por medio de dos ordenamientos los cuales son: La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, las cuales tienen su fundamento Constitucional en los Artículos 73 fracción VII y 74 fracción IV.

Estos son de carácter temporal, su vigencia dura lo que el año fiscal, es decir del 1o. de enero al 31 de diciembre.

Como sabemos el Estado requiere de recursos pecuniarios (Ley de Ingresos) para poder realizar el ejercicio de sus funciones, o sea las tareas estatales, tales como vigilancia, educación salubridad, relación con el exterior, obras públicas, seguridad, conservación de patrimonio cultural, etc., las cuales se llevan a cabo conforme a la respectiva autorización del Poder Legislativo (presupuesto de egresos).

Al respecto el Artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Ejercicio de 2001, establece que todo lo que se recaude por los conceptos que la misma menciona, deben concentrarse en la Tesorería de la Federación, de ahí la importancia para realizar su análisis, el cual comentaremos conjuntamente

³⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A., U.N.A.M., Edición 1993, Pág. 1295.

con su Reglamento, en virtud que éste determina en forma específica cada uno de los servicios que son objeto de la Ley.

Con relación a lo anterior, la *Ley del Servicio de Tesorería de la Federación*, establece en su Artículo 1º. : “ Esta Ley regula los Servicios de Tesorería de la Federación, conforme a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos, y a las demás disposiciones aplicables...”

En este orden de ideas y considerando que la Ley en comento, establece que los Servicios y la Vigilancia de Fondos y Valores, están a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Tesorería de la Federación, esto se traduce en el control, fiscalización y vigilancia de todos los ingresos que la Federación percibe proveniente de los diferentes conceptos que determina la Ley del Ingresos, tales como: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos derivados de financiamientos e ingresos paraestatales y en consecuencia también la vigilancia de la contraparte, que viene siendo el Presupuesto de Egresos, los pagos y ministraciones que impacten el Gasto del Gobierno Federal.

Es importante mencionar que las disposiciones de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, son de carácter obligatorio para la propia Tesorería y para las unidades administrativas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y los Organos Estatales y Municipales que presten alguno de los servicios, ya sea en forma permanente o transitoria, así como por los servidores públicos y los particulares que realicen alguna de las actividades que regula la Ley.

De lo anterior, se desprende que la Tesorería de la Federación cuenta con autoridades auxiliares las cuales pueden ser: por mandato de las leyes u otras disposiciones o por autorización expresa de la Tesorería, al respecto el Artículo 5º. de la misma señala como tales a:

I.- Las oficinas recaudadoras de la Secretaría excepto las que dependan directamente de la propia Tesorería.

II.- Las unidades administrativas de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

III.- El Banco de México, las instituciones de crédito autorizadas y las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

IV.- Las Tesorerías de los Poderes Legislativos y Judicial.

V.- Las Dependencias del Departamento del Distrito Federal (hoy Gobierno), y de los gobiernos de los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como de los Municipios de éstos últimos, y

VI.- Los particulares legalmente autorizados.

Los Servicios que presta la Tesorería son los de: Recaudación, los cuales consistirán en la recepción, custodia y concentración de fondos y valores de la propiedad y al cuidado del Gobierno Federal.

La recaudación se inicia con la recepción de fondos, de certificados especiales, valores y en su caso de bienes y servicios recibidos como dación en pago por los conceptos que señala la Ley de Ingresos de la Federación y por otros que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena. Esta se llevará a cabo por la propia Tesorería o por los Auxiliares competentes que hayan sido autorizados ex profeso, en este último caso se encuentran las Instituciones Bancarias.

En la Tesorería se recibe el pago de impuestos de las empresas paraestatales y organismos descentralizados, tales como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, etc.

La recaudación se efectuará en moneda nacional dentro del Territorio de la República, aceptándose como medios de pago los que señala en Código Fiscal en su Artículo No.-20, los cuales son:

- Cheques certificados o de caja.

- Los giros postales, telegráficos o bancarios, y
- Las transferencias de fondos reguladas por el Banco de México,
- Cheques personales, con la leyenda: "para abono en cuenta de la Tesorería de la Federación".

También existen servicios de recaudación fuera del territorio nacional.

La custodia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal provenientes de la recaudación, de conformidad con el Artículo 23 del Reglamento de la Ley en comento, comprende su guarda, protección, traslado, conducción y control hasta su entrega y estará a cargo:

- Del personal de las oficinas recaudadoras autorizadas de la Secretaría o de otras dependencias que autorice la Tesorería.
- De las Instituciones de crédito autorizadas por la Tesorería que recauden ingresos federales o efectúen servicios de concentración, pago o inversión de fondos o valores.
- Del Banco de México, respecto de la recaudación que efectúe y de los fondos y valores que le sean concentrados,
- Del personal de las entidades que administren ingresos federales,
- De las dependencias del Distrito Federal y de los gobiernos de las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como de sus municipios, y
- De los particulares que por disposición de la Ley o por autorización expresa de la Tesorería reciban fondos y valores federales.

Para efectos de la prestación del servicio de custodia, la Tesorería tiene a su cargo el Resguardo Federal de Valores, con atribuciones de custodia, vigilancia, protección y seguridad de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, durante su traslado, conducción y guarda en los recintos autorizados.

La Tesorería podrá proporcionar personal del Resguardo Federal de Valores a las oficinas recaudadoras autorizadas de la Secretaría y de otras Dependencia y Entidades, en la medida de su capacidad, en caso de no estar en aptitud de proporcionar dichos servicios, éstos podrán contratarse por la Tesorería o sus Auxiliares con empresas especializadas en seguridad y protección de dinero y valores, las cuales deberán garantizar el manejo de fondos y valores.

Con relación a la concentración de todos los fondos que se recauden dentro del Territorio Nacional, provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación, por regla general se concentrarán en la Tesorería el mismo día en que se efectúe la recaudación, por conducto del Banco de México para que se abonen en la cuenta corriente que lleva a la Tesorería o en la Institución de crédito autorizada, con las siguientes excepciones;

- Las Instituciones de Crédito que estén autorizadas para recaudar los fondos federales, efectuarán su concentración en los plazos que se determinen en las autorizaciones respectivas y en la Reglas que para tal efecto emite la Tesorería de la Federación.
- El Distrito Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, concentrarán los fondos en los plazos y conforme a las estipulaciones contenidas en los acuerdos y convenios respectivos.
- Los Organismos Descentralizados, así como las dependencias y sus Órganos Desconcentrados, concentrarán la recaudación el día hábil siguiente a las disposiciones presupuestarias vigentes.
- Los particulares legalmente autorizados concentrarán los fondos a más tardar el día hábil siguiente de recibidos y por igual lo harán los servidores públicos de la Federación y los particulares que no sean auxiliares, cuando eventualmente perciban ingresos federales.

- Cuando la recepción se efectúa fuera del horario hábil bancario o vespertino, los concentrarán al día hábil siguiente de efectuada.

En el supuesto de que la concentración no se realice dentro de los tiempos estipulados, la Tesorería determinará los daños o perjuicios causados al Erario Federal, y en su caso, establecerá las sanciones correspondientes y fincará los pliegos preventivos de responsabilidades, de los cuales hablaremos en el siguiente capítulo.

Cuando las Instituciones de Crédito no concentran en tiempo, tienen la obligación de pagar intereses por concepto de indemnización al Fisco Federal y otro tanto por concepto de pena convencional.

Los fondos disponibles de la Tesorería, en moneda nacional o extranjera, podrán ser invertidos en el Banco de México o en las instituciones de crédito autorizadas, tales como comprar y vender títulos de deuda gubernamental, certificados de depósito bancarios y cualquier otro autorizado por el Comité Técnico que para el efecto constituya la Secretaría; así mismo podrá celebrar contratos de comisión mercantil, compra y venta de divisas y su inversión en instituciones de banca de desarrollo o en las instituciones de crédito que autorice el Comité, siempre procurando en todo caso obtener las mejores condiciones de mercado en beneficio del Erario Federal.

Otra de las formas que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Tesorería de la Federación, para asegurar la recaudación de toda clase de créditos a favor del Gobierno Federal, es a través de la aceptación de la dación en pago de bienes o servicios, la cual puede ser en pago total o parcial de créditos, cuando sea la única forma que tenga el deudor para cumplir con la obligación su cargo y a juicio de la Tesorería de la Federación, éstos sean de fácil realización o venta, o resulten aprovechables en los servicios públicos federales, la cual es una facultad discrecional.

Así mismo la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, regula los Pagos y la Ministración de Fondos.

A esta Dependencia le corresponde realizar los pagos con cargo del Gobierno Federal, ya sea en forma directa, por conducto del Banco de México o por medio de sus Auxiliares, entre los que se encuentran:

- Los pagos con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, que resulten de las obligaciones contraídas por las Dependencias.
- Ministrar fondos presupuestarios a los Poderes Legislativos y Judicial dentro de los límites de los calendarios financieros autorizados por la Secretaría, y
- Hacer los Pagos a cargo del Gobierno Federal que no impacten el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Todos los pagos que se realicen con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán contar con la expedición de un documento que se denomina: cuenta por liquidar certificada o acuerdo de ministración de fondos, respectivamente y a través de líneas de crédito específicas en las Instituciones de crédito, cuyo monto constituye el límite del presupuesto que podrán ejercer las Dependencias a través de sus unidades ejecutoras de gasto, hasta por el importe mensual autorizado, previa solicitud de radicación de fondos a las líneas antes citadas. Por consiguiente, la cuenta por liquidar certificada será el documento justificante de las erogaciones.

Los pagos que no impacten al Presupuesto de Egresos de la Federación, se realizan con base en: Acuerdos e instrucciones de ministración de fondos expedidos por las autoridades de la Secretaría que tengan esa facultad. Así mismo con base en instrucciones de pago por devoluciones de percepciones indebidas u otras que procedan conforme a las disposiciones fiscales, ejemplo, devolución de impuestos.

Así mismo la Tesorería tiene a su cargo el pago directo por los siguientes conceptos:

- Apoyos, subsidios y transferencias,
- Los que se deriven de avales o garantías otorgadas por el Gobierno Federal, en términos de las disposiciones legales aplicables, cuando exista incumplimiento de las obligaciones garantizadas,
- Los derivados de inversiones financieras del Gobierno Federal,
- Los que se realicen mediante el Sistema de Compensación de Adeudos de la Tesorería.
- Erogaciones Extraordinarias del Gobierno Federal,
- Deuda Pública.

En cuanto a la forma de pago, puede ser: por transferencia de fondos para acreditamiento en cuenta bancaria; cheques a cargo de las instituciones de crédito en las que tenga cuentas abiertas para la atención del servicio de pagos; giros o cheques bancarios expedidos por la Tesorería, con cargo a sus cuentas en Banco de México, o en las instituciones de crédito autorizadas; efectivo; cheques de caja expedidos por las instituciones de crédito autorizadas; certificados especiales expedidos directamente por la Tesorería.

Otra de sus funciones es realizar el pago por remuneraciones al personal de la Administración Pública Federal Centralizada, el cual se llevará a acabo por conducto de las dependencias que la integran respecto de los trabajadores de su adscripción, estableciendo por los importes mensuales correspondientes una línea de crédito global por dependencia.

Los pagos a los servidores públicos, se harán en el territorio nacional mediante cheque de Institución de crédito autorizada, depósito en cuenta o efectivo; a quienes pertenezcan al servicio exterior o estén comisionados fuera del país, mediante giros bancarios expedidos por Banco de México u otras instituciones de crédito autorizadas o transferencias bancarias de divisas en las plazas del extranjero.

Con relación al pago de participaciones al Distrito Federal y Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Municipios, se regulan en la forma y plazos que establece la Ley de Coordinación Fiscal, los acuerdos y convenios de colaboración administrativa.

En cuanto a la devolución de cantidades percibidas indebidamente por el Gobierno Federal, así como las que deriven de contribuciones federales, ésta se efectuará por la Tesorería o sus auxiliares, de oficio, a petición de parte o con base en resolución de autoridad competente, expidiendo las órdenes de pago correspondiente, exceptuándose de esto último la devolución de cantidades provenientes de ingresos coordinados con las Entidades Federativas y el Distrito Federal, que como mencionamos antes, se sujetarán a lo previsto en los acuerdos o convenios de colaboración administrativa.

Así mismo en la Tesorería a de la Federación, se encuentra establecido un Fondo de Garantía para Reintegros al Erario Federal, que constituye un patrimonio de afectación, el cual tiene por objeto: caucionar el manejo de los servidores públicos del Gobierno Federal que desempeñen las funciones de recaudación, manejo, custodia o administración de fondos, valores y bienes de la propiedad o al cuidado del mismo y reintegrar al Erario Federal el importe de los daños y perjuicios que sufra con motivo de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos caucionados por el

fondo.

También corresponde a la Tesorería de la Federación, llevar a cabo el Sistema de Compensación de Adeudos, la cual se puede dar: entre la Federación y los contribuyentes, la cual se efectúa en términos del Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.

Entre la Federación y las Entidades Federativas, con base en los convenios de coordinación fiscal, es decir la Tesorería podrá compensar adeudos que resulten de cantidades no concentradas por los Estados con cantidades que les correspondan en los fondos de participación establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal o en los convenios relativos.

El Sistema de Compensación también opera para extinguir todos los créditos y adeudos recíprocos y correlacionados, incluidos los fiscales de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada; de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal que estén comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal.

Además la Tesorería de la Federación, tiene la custodia de valores representativos de inversiones del Gobierno Federal, la cual comprende la guarda, la conservación y el registro clasificado de los valores que representen inversiones financieras del Gobierno Federal. Las Entidades en las que el Gobierno tenga inversiones, pagarán en la Tesorería los dividendos, utilidades o remanentes correspondientes en los tiempos previamente establecidos, en caso de incumplimientos se causarán intereses moratorios.

Por último, la Ley en comento establece que los bienes que se embarguen por autoridades distintas de las fiscales conforme a las leyes administrativas federales y los abandonados expresa o tácitamente en

beneficio del Gobierno Federal, se pondrán a disposición de la Tesorería de la Federación por conducto de las Administraciones Locales de Recaudación junto con la documentación que justifique los actos, para su guarda, administración, aplicación, adjudicación, remate o venta, donación o destrucción, según proceda. Igual situación opera para los bienes que como consecuencia de la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, estén en poder o al cuidado de autoridades fiscales distintas de las aduanales, los cuales fueron puestos a disposición de quienes tienen derecho a ellos y no los reclamaron en el plazo de un año y como consecuencia pasan a propiedad del fisco federal.

Como mencionamos al principio del presente Título, la Tesorería de la Federación tiene a su cargo la vigilancia de fondos y valores que se generan con motivo de la aplicación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, por lo tanto la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación contempla las disposiciones correspondientes en el Título Octavo y su Reglamento en el Título Décimo Sexto, de los que comentaremos en el siguiente tema.

III.4.- COMPETENCIA Y FUNCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES.

El objetivo de esta Dirección, es comprobar en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, el funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, así como el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumben a los servidores públicos y a los particulares autorizados, con el propósito de que observen las disposiciones legales aplicables.

Su competencia está determinada en los Artículos 90, 90-A, 90-B, 90-C y 90-D del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual para mejor comprensión del presente trabajo, vamos a citar a la letra:

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

II.- Proponer, para aprobación superior, los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo en las materias de su competencia;

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

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

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

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

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

VIII.- Informar los resultados de sus actuaciones a la Unidad de Contraloría Interna para que ejerza sus facultades en materia de responsabilidades de los servidores públicos de la Secretaría;

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

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

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

XII.- Imponer sanciones administrativas a los servidores públicos y a los particulares que resulten infractores en los términos de la Ley del Servicio

de Tesorería de la Federación, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables.

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

La competencia antes citada, la ejerce la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores a través de cuatro Direcciones de Área, las cuales son: Dirección de Fiscalización a Dependencias y Entidades; Dirección de Inspección a la Operación Fiscal; Dirección de Fiscalización de la Operación Recaudatoria y Dirección de Inspección y Supervisión de Procesos y a excepción de esta última, las Direcciones de Área tienen la misma competencia en cuanto a la materia de vigilancia de fondos y valores, pero la diferencia está en que los Actos de Vigilancia que realizan cada una de ellas, va encaminada a diferentes sujetos.

Es decir, que dentro de sus funciones les corresponde aplicar los programas aprobados en materia de inspección, vigilancia y comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación, por parte de los servidores públicos y sus auxiliares;

Además ordenar y practicar por conducto de su personal las visitas, inspecciones, compulsas, análisis de los sistemas de control establecidos, auditorías y otras formas de comprobación con relación a los conceptos de referencia.

Así mismo les compete formular los pliegos preventivos de responsabilidades y los de observaciones, así como proceder a su notificación, requerimiento de pago y dictar mandamiento de ejecución por escrito, a fin de embargar precautoriamente bienes propiedad de los

responsables de irregularidades, asegurando los intereses del Erario Federal.

Ahora bien la Dirección de Fiscalización a Dependencias y Entidades, le corresponde fiscalizar en cuanto a Ingresos Federales, la correcta aplicación de los convenios de colaboración establecidos con las Entidades Federativas y sus Municipios; dirigir las acciones inherentes de vigilancia con relación a la concentración de ingresos sin fin específico y remanentes presupuestales que efectúan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, es decir las del sector central y las paraestatales; vigilar las actividades relativas a la concentración de rendimientos generados en cuentas productivas por el manejo de recursos fiscales de las citadas Dependencias; supervisar el procedimiento de registro y control y en su caso recuperación de garantías a favor del Gobierno Federal derivadas del ejercicio presupuestal, ejemplo, las garantías que se otorgan en un Contrato de Obra Pública.

Las Funciones específicas de la Dirección de Inspección a la Operación Fiscal, consisten en realizar inspecciones y auditorias a los procesos asociados a las actividades de recuperación de la cartera de créditos fiscales, devoluciones de impuesto, en estos rubros se actúa específicamente en el Sistema de Administración Tributaria, que es un Organo Desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; destrucciones de valores y formas valoradas, coordinar la intervención y comparecencia en los actos de entrega recepción de oficinas que manejen fondos y valores, entrega física de bienes o mercancías decomisadas, revisión de la operación aduanera, para prevenir posibles desviaciones o irregularidades.

En cuanto a la Dirección de Fiscalización de la Operación Recaudatoria, sus funciones consisten en: la supervisión de la operación de

recaudación y concentración de Impuestos Federales, comercio exterior, incluyendo módulos bancarios instalados en la aduanas del país y derechos y aprovechamientos en materia de aguas nacionales, vía red bancaria, lo que implica la aplicación de sanción y penalización por incumplimiento, o sea la determinación del costo financiero generado por los importes dejados de concentrar, que incluye los intereses por desfasamiento y pena convencional, así como la vigilancia y supervisión de los actos encomendados a los servidores públicos y a los auxiliares de la Tesorería de la Federación, para en su caso, imponer las sanciones que procedan en caso de incumplimiento a la Ley del Servicio de Tesorería, consistente en multa de cien a doscientos días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal.

Otra función importante es la de realizar actos de vigilancia para comprobar el seguimiento del procedimiento de cobro que llevan a cabo las Administraciones Locales de Recaudación adscritas al Servicio de Administración Tributaria, respecto de los créditos fiscales que se originan con motivo de sanciones económicas, pliegos de responsabilidad y multas emitidas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contraloría Interna en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como mencionamos con anterioridad, la Dirección de Inspección y Supervisión de Procesos, difiere de las otras Direcciones, porque sus funciones las ejerce hacia adentro de la Tesorería de la Federación, toda vez que le compete vigilar a las Unidades Administrativas que la integran, a través de auditorías y análisis de los procesos operativos y sistemas informáticos a fin de que la información administrativa, contable y financiera que elaboran las áreas de la Tesorería sea oportuna y confiable de tal manera que refleje la eficiencia y eficacia operacional en la Tesorería.

Es importante señalar que la Tesorería de la Federación, cuenta con Delegaciones Regionales, las cuales llevan a cabo el programa de inspección, vigilancia y comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores de la Federación a su cuidado, en el área geográfica que le corresponde.

III.5.-ACTOS DE VIGILANCIA.

Corresponde al Estado administrar los fondos, valores y bienes públicos, lo cual implica que la fiscalización es una forma específica de control en toda actividad administrativa, no sólo se da por falta de confianza que ha generado la corrupción, sino por la necesidad de utilizar los bienes propios y los que estén bajo custodia, con apego a las normas establecidas para el efecto, cuidando que su destino no se modifique, que su administración sea la correcta.

El manejo de fondos y valores supone entonces la honradez y honestidad por parte de los servidores públicos que estén directa o indirectamente involucrados en las operaciones del Estado.

En consecuencia la fiscalización tiene por objeto asegurar la regularidad de la gestión atendiendo particularmente tanto al control del ingreso y del egreso, como a la gestión de los bienes patrimoniales.

Además la acción fiscalizadora a su vez coadyuva a incrementar los niveles de recaudación y la correcta aplicación de recursos al participar activamente en su recuperación al mismo tiempo que se orienta a prevenir irregularidades, inclusive dicha acción se prolonga hasta lograr en su caso, a través de los medios legales, en el presente caso, fincamiento de ***pliego preventivo de responsabilidades***, el resarcimiento del daño, asegurando con ello la eficiencia y honestidad en el manejo de los recursos federales.

Ahora bien, la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores y las Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación, llevan a cabo sus funciones a través de Actos de Vigilancia o fiscalización, con el fin de evitar que se cause perjuicio al Erario Federal, los cuales deben reunir los requisitos constitucionales de motivación y fundamentación, éstos actos se denominan:

VISITAS, INSPECCIONES Y AUDITORIAS.- Su objeto es comprobar que las oficinas que recauden, manejen administren o custodien fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, desempeñen sus funciones de acuerdo con la normatividad aplicable (Código Fiscal de la Federación, Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, etc) ; las cuales pueden consistir en la revisión de operaciones de ingreso y egreso, examinando los aspectos contables y legales correspondiente; examinar si los remanentes presupuestarios, ingresos propios, disponibilidades financieras, contratación de servicios bancarios, cuentas bancarias y sus rendimientos, se ajustan a lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones que para el efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Tesorería.

RECONOCIMIENTO DE EXISTENCIAS.- Se practicarán en las oficinas o auxiliares con manejo de fondos y valores y tienen por objeto comprobar el monto de las existencias de éstos que en un momento dado obren en su poder, por lo que deben contarse las existencias en efectivo y valores que sean encontrados, haciendo constar por escrito el resultado del arqueo, es decir que las operaciones de ingreso y egreso deben satisfacer las condiciones de comprobación y justificación legalmente establecidas

INTERVENCIONES.- Las cuales tienen por objeto comprobar la realización del acto en el que se interviene, cuidando que se efectúen en

cumplimiento a las disposiciones legales aplicables, las cuales pueden ser: Entregas, instalaciones y clausuras de Oficinas de la Federación que recauden, manejen, custodien o administren bienes de la Federación; destrucción de valores, formas oficiales numeradas y/o valoradas emitidas por el Gobierno Federal, que deban llevar a cabo las dependencias, así como de sus materiales empleados en su manufactura de placas, matrices, dados, moldes, elementos y objetos similares para la impresión o reproducción de cualquier clase de formas numeradas y valoradas; recepción de bienes que sean entregados al Gobierno Federal como dación en pago para cubrir créditos fiscales y enajenación de bienes que deban realizar las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Entre otros Actos de Vigilancia se consideraban las Investigaciones Complementarias, que pueden consistir en: examen de libros y documentos de particulares, negociaciones, empresas que hubieran intervenido en los hechos que originaron alguna investigación; interrogatorios a funcionarios y empleados públicos, particulares o propietarios o representantes de negociaciones o empresas relacionadas con la investigación.

Como consecuencia de los Actos antes mencionados, puede ser que se descubran irregularidades de tipo administrativo, por lo que se debe de formular un Pliego de Observaciones.

En el supuesto que las irregularidades entrañaran responsabilidades para con el Erario Federal, se debe de proceder a formular un Pliego Preventivo de Responsabilidades, el cual es el tema desarrollar en el siguiente capítulo.

IV.- PLIEGO PREVENTIVO DE RESPONSABILIDADES.

Como ya se comentó, la esencia de todo acto de fiscalización es el cuidar o prevenir que no se lesiones los intereses de la Federación, en el presente capítulo haremos referencia al documento que resulta de los Actos de Vigilancia que lleva a cabo la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores y las Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación, cuando en su realización encuentra irregularidades que se traducen en daño el erario federal, el cual se denomina "***pliego preventivo de responsabilidades***".

Es importante mencionar que las atribuciones de vigilancia de fondos y valores que ejerce la Tesorería de la Federación, se llevan a cabo sin perjuicio de las que en materia de control corresponden a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo e independientemente de las de carácter penal que se puedan derivar de la conducta de los servidores públicos, los auxiliares y los particulares, es decir que en supuesto de que la Tesorería de la Federación determine una responsabilidad preventiva en base a su Ley, también pueden originarse otro tipo de responsabilidades, por lo que procedería hacer del conocimiento de la autoridad competente, la cual podría ser el Organo de Control Interno correspondiente o a la Procuraduría Fiscal de la Federación, quien en su carácter de representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, haga la denuncia penal que proceda.

IV.1.- NATURALEZA JURÍDICA DEL PLIEGO PREVENTIVO DE RESPONSABILIDADES.

Con el fin de lograr una mejor comprensión, procederemos a enunciar algunos conceptos relacionados con el tema.

El término *pliego*, en su acepción gramatical significa:
"Carta o documento que se manda doblado, Pliego de Cargos, escrito que contiene las faltas e infracciones cometidas por alguien" ³⁸ .

FISCO.- Proviene de la palabra "*fiscus*", que en su acepción original significó cesto de mimbre, en el que se guardaba el dinero. Posteriormente el vocablo se aplicó al tesoro del príncipe, para distinguirlo del erario que era el tesoro público.

Para Flores Zavala, recibe el nombre de Fisco, el Estado considerado como titular de la Hacienda Pública por lo tanto con derecho a exigir el cumplimiento de las obligaciones existentes a su favor y con la obligación de cubrir las que resulten a su cargo.

El término fisco se usa en dos sentidos, para distinguir al Estado como titular de las finanzas públicas, esto es de los ingresos y de los gastos públicos sistematizados en el presupuesto y que tienen por objeto la realización de determinadas funciones. También se utiliza el vocablo para referirse en forma particular al Estado y a las autoridades hacendarias al recaudar los ingresos públicos, en particular los fiscales.³⁹

Al respecto consideramos que en la práctica se utiliza el término como lo menciona Flores Zavala, además Fisco como sinónimo de Erario.

En cuanto a la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, que son el marco jurídico en el que se fundamentan los pliegos objeto del presente capítulo, no establecen una definición en cuanto al pliego preventivo de responsabilidades, lo que hace es señalar cual es su objeto, determinando en su Artículo 94:

fracción VI.... "los pliegos preventivos de responsabilidades tendrán

³⁸ Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Ediciones Larousse, 1988, pág. 674

³⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S.A. U.N.A.M., Edición 1993. Pág.1455.

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

En consecuencia, podemos decir que para generarse una responsabilidad, debe haber los siguientes elementos:

- Sujetos, en este caso necesariamente deben ser servidores públicos, que realicen una función dentro de la Administración Pública Federal y pueden ser en el Sector Central, Paraestatal, a nivel Entidades Federativas e incluso sus Municipios, que estén adheridos al Sistema de Coordinación Fiscal, toda vez que hay que recordar que de conformidad con los Artículos 5º.fracción V y 23 fracción V, de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y de su Reglamento, estos últimos como Auxiliares de la Tesorería, también tienen funciones de recaudación, concentración y custodia de fondos y valores.
- Acción u omisión en el ejercicio de sus funciones, que implique incumplimiento de las obligaciones que imponen las disposiciones legales relacionadas con la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos y valores.
- Debe haber un Daño, el cual es un elemento esencial en la responsabilidad, en virtud de que en caso de no existir, no habría nada que resarcir. Al respecto el artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal, lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de incumplimiento de una obligación, en este caso es en el patrimonio del erario público.

- Perjuicios, es una consecuencia del anterior elemento y los podemos definir como la ganancia lícita que se dejó de percibir.

De lo anterior podemos definir al: ***pliego preventivo de responsabilidades***, como un documento legal y contable, en el que se hacen constar las irregularidades en que incurren los servidores públicos que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, las cuales se traducen en daños y/o perjuicios al Erario Federal.

El Reglamento de la Ley en comento, señala que tratándose de dinero, el monto del daño, será en cantidad igual al quebranto ocasionado al patrimonio del Gobierno Federal y el monto del perjuicio será igual a las cantidades que éste haya dejado de percibir.

Por consiguiente podemos decir que la finalidad del *Pliego Preventivo de Responsabilidades* es reparar los daños y perjuicios que se causen a la Hacienda Pública, o sea resarcitoria, la cual se debe de realizar a través del pago, lo cual no sucede siempre, por ende es distinta a las responsabilidades de tipo disciplinario.

Además este documento crea la obligación fiscal determinada en cantidad líquida a favor de la Federación, en virtud que aún cuando la Ley lo denomina *PREVENTIVO* y señala que debe formularse cuando se *presuman* daños al erario federal, desde el momento que se formula, la Ley otorga la facultad para exigir su pago y de no ser cubierto, proceder al embargo precautorio.

IV.2.- SUJETOS PASIVOS DEL PLIEGO PREVENTIVO DE RESPONSABILIDADES.

Una vez que se ha comprobado que existen irregularidades que han

causado daño al erario federal, hay que establecer quienes y en que grado tuvieron participación, para efectos de poder determinar los sujetos y el grado de responsabilidad como consecuencia jurídica de la violación a las disposiciones legales aplicables.

Al respecto nos apoyaremos en lo que señala el jurista Miguel Villoro Toranzo, con relación a la consecuencia jurídica, la cual tiene como elementos estructurales:

- A) Un Sujeto Activo, que es aquél que tiene derecho a actuar exigiendo algo.
- B) Un Sujeto Pasivo, que es aquél a quien se impone el deber de prestar la obligación.
- C) Una relación u obligación entre el sujeto pasivo y el activo.
- D) Un derecho subjetivo en favor del sujeto activo, que se convierte en deber si se mira como carga del pasivo.⁴⁰

Lo anterior, aplicado a los *pliegos preventivos de responsabilidades*, podemos establecer que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Tesorería de la Federación, es el sujeto activo y los servidores públicos que transgredieron la norma, son los sujetos pasivos, generando la obligación por parte del sujeto pasivo, de cubrir el monto del pliego, del que se desprende el derecho subjetivo en favor del fisco.

Ahora bien, la responsabilidad jurídica del sujeto pasivo puede ser en tres sentidos:

- 1) Por hechos propios, cuando la conducta del servidor público repercute en forma negativa en el orden jurídico establecido.
- 2) Por hechos de personas que están bajo la dependencia o supervisión; el hecho de responsabilizar a una persona por las consecuencia de actos ajenos, está encaminado a sancionar la

falta de vigilancia y control sobre hechos que el hubiera podido evitar.

- 3) Por hechos en los que aún cuando no actuó directamente, obtuvo un beneficio.

Con relación a lo anterior, el artículo 224 del Reglamento de la Ley consigna tres tipos de responsabilidades, atendiendo al grado de participación del sujeto en las irregularidades, las cuales se constituyen de la siguiente forma:

DIRECTAMENTE.- A cargo de los servidores públicos que hayan ejecutado los actos u omisiones que las originaron;

SUBSIDIARIAMENTE.- En contra de los servidores públicos que en razón de su encargo hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por culpa, dolo o negligencia.

SOLIDARIAMENTE.- Para los particulares cuando sean coparticipes con los servidores públicos en irregularidades que lesionen los intereses del Erario Federal.

REQUISITOS QUE DEBE CONTENER UN PLIEGO:

- Nombre de la unidad administrativa competente que emita el pliego.
- Nombre y domicilio de la unidad administrativa o auxiliar en el que se originaron las irregularidades,
- Número y fecha del oficio de comisión con el que la Dirección General o Delegación correspondiente ordena la diligencia.
- Objeto de la diligencia.

⁴⁰ Miguel, Villoro Toranza, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984,

- Motivo que da origen al pliego, precisándose de manera clara y precisa las irregularidades detectadas.
- Período analizado, así como período en el que se produjeron las irregularidades,
- Fundamento legal que se infringió con la conducta de los servidores públicos.
- Nombre, puesto, tipo de responsabilidad y domicilio particular de los presuntos responsables.
- Importe de los daños o perjuicios presuntamente causados al Erario Federal.
- Actos u omisiones que motivaron la responsabilidad
- Lugar y fecha de la constitución de responsabilidades
- Firma de los responsables y del personal de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores o de la Delegación Regional de la Tesorería que formuló el Pliego Preventivo de Responsabilidades.

En consecuencia, si como resultado de los Actos de Vigilancia, se llega a la presunción de que existen irregularidades que dañen al erario federal, se debe de integrar un expediente respectivo, el cual debe contener todas las evidencias documentales que acrediten fehacientemente la responsabilidad de los Servidores Públicos, incluyendo Actas levantadas a los presuntos responsables, para efectos de satisfacer la garantía de audiencia que consagra nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante mencionar que la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, no señalan en forma específica el procedimiento a seguir cuando se presume responsabilidad, (tales como audiencia, periodo probatorio, etc), esto se ha tratado de subsanar por medio de manuales, circulares o algún otro comunicado de carácter interno.

También puede darse el caso de que el daño o perjuicio ocasionado al erario federal, se origine por robo, caso fortuito, o fuerza mayor, es decir que los servidores públicos o los auxiliares no tuvieron nada que ver, entonces previa realización de los Actos de Vigilancia mediante los cuales se determina que no hubo culpa, dolo o negligencia de los servidores públicos, será la autoridad judicial que tenga conocimiento quien determine la responsabilidad.

IV.3.- PROCEDIMIENTO PARA HACER EFECTIVO EL PLIEGO PREVENTIVO.

Este se encuentra regulado en el Reglamento de la Ley, el que establece que una vez formulado el pliego, se debe notificar en forma personal a los responsables ya sea en la oficina donde presten sus servicios o en su caso en su domicilio particular y requerir de pago; en el caso de particulares, el requerimiento se hará también en forma personal en su domicilio o en el lugar donde tenga el principal asiento de sus negocios.

En el caso de que el pliego no sea pagado en el momento del requerimiento, el personal designado por la Dirección General, procederá a embargar precautoriamente, en la vía administrativa, bienes propiedad de los responsables, suficientes para garantizar su importe actualizado en términos de lo dispuesto por el Código Fiscal.

En caso de que haya oposición por parte de los responsables o alguna otra persona, se puede solicitar el auxilio de la fuerza pública.

El señalamiento de bienes para embargo corresponderá en primer lugar, al responsable o a la persona con quien se entienda la diligencia, siempre y cuando los que señale sean suficientes para garantizar las

responsabilidades así como sus accesorios legales, procurando que los bienes que se señalen se encuentren en buenas condiciones, sean susceptibles de comercializarse, venderse o realizarse fácilmente y se encuentren libres de todo gravamen, cuando no señalen bienes o éstos sean insuficientes, el derecho de señalarlos corresponderá al ejecutor.

Cuando los Pliegos Preventivos de Responsabilidades, no son pagados en el momento del requerimiento, se envían a la Administración Local de Recaudación que corresponda al domicilio de los responsables, junto con las actas de requerimiento, mandamiento de ejecución y embargo precautorio, para su registro, designándola depositaria de los mismos.

En caso de que el personal de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores no haya realizado el requerimiento y embargo, se solicita a la Administración Local de Recaudación correspondiente, que en su calidad de Autoridad Auxiliar de la Tesorería, lo lleve a cabo.

Es importante señalar que la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento no contemplan algún recurso en contra del Pliego Preventivo de Responsabilidades y no hay que olvidar que aún cuando es preventivo, desde el momento de su formulación, trae aparejada su ejecución, toda vez que en ese momento ya se requiere su pago, de ahí que se considera que no debe llevar la denominación de "preventivo".

IV.3.1.- SU CONSTITUCIÓN COMO CRÉDITO FISCAL.

Con independencia de lo anterior, los Pliegos Preventivos de Responsabilidades fincados por la Tesorería de la Federación, deben ser remitidos al titular del Órgano Interno de Control de la Dependencia o Entidad que corresponda o a la Unidad Administrativa competente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que proceda a

la calificación del pliego, la cual puede ser en el sentido de: confirmar la responsabilidad, por lo que se constituye en definitiva, modificarlo o extinguirlo, bien se puede decir que equivale a una revisión de oficio.

En el supuesto de que lo confirme, únicamente se suprime el término de *PREVENTIVO*, quedando la denominación de *PLIEGO DE RESPONSABILIDADES*, con un número que le asigna la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, es en este momento cuando formalmente se podría considerar como crédito fiscal y entonces procede hacer el comunicado correspondiente a la Administración Local de Recaudación del Sistema de Administración Tributaria, para que proceda a exigir el pago mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución que establece el Código Fiscal de la Federación.

Sin embargo en la práctica sucede que en ocasiones el Pliego Preventivo de Responsabilidades fue cubierto previo requerimiento del personal de la Tesorería de la Federación, en este caso ya ni siquiera se remitió al Sistema de Administración Tributaria y entonces la SECODAM emite una resolución mediante la cual extingue la responsabilidad por pago.

V.- MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Para efectos del presente capítulo, citaremos en primer término algunas definiciones y criterios sobre los medios de impugnación, así tenemos que :

Desde un punto de vista etimológico, la palabra *recurso*, deriva del vocablo latín "*recursus*" que significa: marcha hacia atrás, acción y efecto de recurrir, lo cual refleja una idea de retorno al punto de origen.

"*recurso* es el medio por excelencia con que cuenta el particular para impugnar los actos tanto de la autoridad administrativa como de la jurisdiccional, con el cual debe contar todo país que se considere democrático.

Por lo anterior me atrevo a afirmar que un Estado que no tenga una adecuada normatividad referente a los recursos, será indudablemente un régimen totalitario, pues uno de los elementos fundamentales para la existencia de una verdadera democracia es el adecuado control de sus órganos decisorios, lo cual sólo se puede lograr mediante este instrumento jurídico de impugnación".⁴¹

Para Emilio Margáin Manautou, el recurso es: " todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la Administración Pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida".⁴²

⁴¹ Armienta Hernández Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Edit. Porrúa, S.A., Edic. 2001, Págs. 56 y 57

⁴² Margáin Manautou, Emilio, El Recurso Administrativo en México, Edit. Porrúa, S.A., Edic. 1995, Pág. 162.

Al respecto Hector Jorge Escola señala: "puede afirmarse que el recurso es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un Juez o de la Resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción, elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente le corresponde".⁴³

El Jurista José Luis Vásquez Alfaro lo define como: los medios para atacar un acto administrativo que se hace valer normalmente ante un órgano administrativo. Se trata de un instrumento del que dispone el administrado, lesionado en su esfera de derechos e intereses jurídicos por un acto administrativo a fin de obligar a la autoridad administrativa a hacer una revisión de la oportunidad o de la legalidad del acto.⁴⁴

Los autores antes citados opinan que el recurso administrativo también es un medio de control de los actos de la Administración Pública, tomando en consideración que los diferentes servidores públicos que la integran, tienen una serie de atribuciones que deben cumplir, pero que en ocasiones, ya sea por desconocimiento de la Ley o por una actividad contraria a Derecho, pueden emitir o realizar actos o resoluciones ilegales y en consecuencia arbitrarias, amén de la existencia de facultades discrecionales que en ocasiones se confunde a la discrecionalidad con la inobservancia de la Ley.

De tal manera entendemos este control como una forma de verificar la legalidad y la oportunidad de los actos o resoluciones administrativas, lo cual refleja el respeto por los derechos de los administrados como una auténtica expresión de justicia, pero también más que una prerrogativa de las autoridades para corregir errores, es un medio de defensa del administrado, gobernado y para el tema que se desarrolla, diríamos también

⁴³ Citado por Armienta Hernández, Gonzalo, Op. Cit. Pág. 56

⁴⁴ Vásquez Alfaro, José Luis.- El Control en la Administración Pública, Edit. Porrúa, S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edic. 1999. Pág. 68

para el servidor público.

En consecuencia podemos decir que para efectos de nuestro tema, los recursos son: el conjunto de medios que el Derecho Positivo otorga a los servidores públicos para impugnar ante la autoridad los actos o resoluciones que consideran fueron emitidos en perjuicio de sus derechos o intereses es decir, son el instrumento jurídico de protección de la esfera del Servidor Público, mediante el cual la autoridad revisa el acto o resolución para efectos de que lo revoque, anule o lo modifique en caso de que no se encuentre apegado a Derecho.

Alfonso Nava Negrete, al referirse a los diversos nombres que los diferentes autores han dado a los recursos administrativos, nos dice que al de reconsideración, en la Legislación Española se le llama también recurso de reposición, recurso de Alzada; en la Legislación Italiana, se le denomina de oposición, de nulidad de Segunda Instancia; en México, Gabino Fraga le nombra de revocación, amén de otros títulos.⁴⁵

Como elementos esenciales del recurso podemos enumerar los siguientes:

- "A) Una ley que establezca el recurso;
- B) Un acto o resolución administrativo contra el que se promueve el recurso;
- C) La autoridad administrativa, quien debe tramitarlo y resolverlo;
- D) La afectación de un derecho o un interés jurídico del recurrente; y
- E) La obligación de la autoridad de dictar nueva resolución en cuanto al Fondo".⁴⁶

Lo anterior denota que en nuestro régimen constitucional no es suficiente que la norma jurídica reglamente el recurso, sino que la autoridad

⁴⁵ Nava Negrete, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A., Edic. 1985, Pág. 103.

⁴⁶ De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero. Mexicano, Edit. Porrúa, 1990, Pág. 779.

tenga las facultades para resolverlo, toda vez que la competencia es un requisito de legalidad, sin el cual toda resolución resulta inválida.

También tenemos los llamados elementos secundarios, los cuales son necesarios para substanciación, los cuales son:

- A) Término dentro del cual ha de hacerse valer.
- B) Autoridades ante quien debe hacerse valer
- C) Período de admisión de pruebas.
- D) Plazo en el cual ha de resolverse el recurso, una vez desahogadas las pruebas.
- E) Momento en que empieza a correr el término
- F) Libertad para impugnar la nueva resolución ante los Tribunales.”⁴⁷

Los requisitos anteriores como mencionamos son de procedimiento, en los cuales se reflejan las garantías de Audiencia, Seguridad Jurídica y Legalidad.

Hay diferentes clasificaciones de los recursos, sin embargo la más práctica es la que los divide en:

- recursos que se interponen ante la misma autoridad y
- recursos que se hacen valer ante la autoridad superior, ya que de ella se pueden derivar las demás.

El recurso Administrativo ante la misma autoridad, es aquél que se interpone ante el mismo órgano administrativo revisor del acto o resolución objeto de la impugnación.

Este recurso en la Doctrina como en la Legislación, ha recibido

⁴⁷ Margáin Manautou, Emilio, Op. Cit. Pág. 63

diversas denominaciones:

Agustín A. Gordillo, le da el nombre de reconsideración, Georges Vedel, al referirse al recurso interpuesto ante la misma autoridad, hace mención al recurso de gracia: " que se interpone ante la misma autoridad que ha tomado la decisión con la intervención de conseguir de ella su reforma o anulación "⁴⁸

También hay disposiciones legales que consideran los Recursos Administrativos que se interponen ante autoridad superior y ante órganos especializados, en estos supuestos, el órgano que resuelve los recursos puede ser tanto la autoridad jerárquicamente superior, como otra diversa, con competencia exclusiva para el conocimiento y resolución de los mismos.

El Recurso Jerárquico, es aquél que se promueve ante una autoridad superior, con el objeto de que modifique o revoque la decisión de una autoridad inferior.

Cabe mencionar que si el recurso se interpone ante una autoridad ajena a la Administrativa, como pudiera ser la Judicial, ya no se trataría de un recurso administrativo, sino jurisdiccional.

Por último mencionaremos las diferencias entre el Recurso Administrativo y el Proceso Jurisdiccional.

Al respecto existen diversos criterios, sin embargo vamos a citar las que hace mención Emilio Margáin Manautou:

- A) El Recurso Administrativo constituye a la administración en juez y parte; el proceso jurisdiccional constituye a la administración sólo

⁴⁸ Citado por Armienta Hernández, Gonzálo, Op. Cit. Pág. 74

en parte.

- B) El primero origina una controversia administrativa, el segundo origina un proceso.
- C) El primero traerá consigo que se ejerza una función administrativa; el segundo, una función jurisdiccional
- D) El primero promoverá que la administración busque el esclarecimiento de la ley, en bien de la función administrativa; el segundo que el órgano jurisdiccional busque el esclarecimiento de la ley en bien del interés público.
- E) El primero permite a la administración, como órgano de control, actuar sin someterse a un procedimiento rígido fatal; el segundo, sólo permite al juez, por excepción, actuar de oficio; y
- F) El primero desembocará en una resolución administrativa, sólo reclamable ante el órgano jurisdiccional, sea administrativo o judicial; el segundo, en una sentencia, sólo impugnabile mediante los recursos jurisdiccionales correspondientes, ante el Tribunal de Alzada⁴⁹

Al respecto, en la Legislación Mexicana, no hay uniformidad en cuanto a la denominación de los recursos, aún cuando son de la misma naturaleza, reciben indistintamente el nombre de recurso de revocación, de inconformidad, de reclamación, de revisión, etc., a manera de ejemplo, en materia tributaria, se denomina de Revocación; la Ley de Coordinación Fiscal lo denomina de Inconformidad; la Ley Federal de Protección al Consumidor, lo llama Recurso de Revisión, la Ley Federal de Competencia Económica, le da el nombre de Recurso de Reconsideración.

Tomando en cuenta que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal, es la autoridad encargada de organizar y coordinar el sistema de control y vigilancia de la Administración Pública Federal, consideramos necesario hacer referencia a los recursos que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En cuanto a las responsabilidades determinadas como consecuencia del Procedimiento Administrativo Disciplinario, este ordenamiento jurídico prevé dos vías de impugnación para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias; uno mediante el recurso administrativo de revocación y el otro a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El trámite del recurso administrativo de revocación se encuentra regulado en el artículo 71 de la Ley, del cual se destacan los siguientes aspectos:

- Su interposición es optativa respecto al juicio de nulidad, ya que en todo caso se puede acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación.
- Se debe interponer ante la propia autoridad sancionadora, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución en que se impone la sanción.
- El recurrente debe expresar los agravios que le cause la resolución recurrida, acompañando copia de ella, constancia de su notificación y la proposición de las pruebas que considere pertinentes para apoyar sus afirmaciones.

La autoridad resolverá sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fueran idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

- Con estos elementos, la autoridad que conoce del asunto emitirá la resolución que corresponda dentro de los treinta días siguientes y

⁴⁹ Margáin Manautou, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario, Edit. Porrúa, S.A. Pág.

la notificará al interesado dentro de las setenta y dos horas.

La interposición del recurso puede suspender la ejecución de la resolución, a petición del interesado, siempre y cuando tratándose de sanción económica, su pago se garantice en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación.

Cuando se trate de otro tipo de sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

- Que se admita el recurso;
- Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente, y
- Que La suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnable a través del juicio de nulidad el cual se encuentra regulado por el Código Fiscal de la Federación en sus Artículos del 116 al 128.

Es importante mencionar que la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, no contemplan ningún recurso en contra de los Pliegos Preventivos fincados por la Tesorería de la Federación a través de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, siendo éstos necesarios, por lo que al respecto me permito hacer las siguientes consideraciones:

La Ley en comento establece la procedencia *del PLIEGO PREVENTIVO DE RESPONSABILIDADES* cuando se *PRESUMA* la

existencia de daño y/o perjuicio al Erario Federal, sin embargo al momento de su formulación, realmente tiene que acreditarse fehacientemente la responsabilidad, por lo que deja de ser una presunción.

La Ley lo denomina *PREVENTIVO*, pero una vez determinado el daño y perjuicio en cantidad líquida, se requiere de pago a los responsables y en caso de que no lo cubra, la Ley faculta al personal de Vigilancia de Fondos y Valores, para que lleve a cabo embargo precautorio de bienes propiedad de los responsables, lo cual implica que trae aparejada su ejecución y aún cuando el embargo es precautorio, esto ya implica limitaciones en la esfera jurídica del Servidor Público, porque no puede disponer de dicho bien, por lo que se considera que debe eliminarse el carácter de preventivo y denominarlo simplemente *PLIEGO DE RESPONSABILIDADES*.

Por lo que respecto a la calificación que hace del pliego preventivo, la SECODAM, cuando éste ha sido cubierto previo requerimiento de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo lo extingue por pago, sin entrar al análisis del fondo del asunto.

Por las razones expuestas, se considera indispensable que la Ley en comento, establezca algún recurso que permita al servidor público que tiene a su cargo la recaudación, manejo o custodia de fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, impugnar los Pliegos Preventivos de Responsabilidades que se formulan con base en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como Ley Suprema de nuestro país, constituye el ordenamiento jurídico del cual se derivan todas las demás leyes, por lo tanto éstas deben estar acorde con la misma, es decir, tanto la Constitución de alguna de las Entidades Federativas, como cualquier tipo de Reglamento, así como los Tratados Internacionales, lo cual implica que haya unidad en el Sistema Jurídico Mexicano.

SEGUNDA.- Del Sistema Federal adoptado por el Pueblo Mexicano, se deriva la autonomía respecto al régimen interior de las Entidades Federativas, que si bien es cierto que su legislación esta supeditada a nuestra Constitución, es importante señalar que no existe jerarquía entre la Legislación Local y la Federal, están al mismo nivel, ya que cada una tiene su ámbito de competencia, son coexistentes, con coextensas, es decir que tienen la misma jerarquía.

TERCERA.- La historia nos ha demostrado que el ser humano es susceptible de abusar del poder, por lo tanto es necesario poner limitaciones que permitan el desarrollo y la convivencia de las sociedades, de ahí que los estudiosos del Derecho se preocupen por que al elaborar las Constituciones, en éstas se plasmen los mínimos derechos del hombre y como elemento esencial de la organización de un país, la división del poder, entendiendo esto más bien como la división de funciones para el ejercicio del poder, el cual es uno e indivisible. Por lo tanto los Constituyentes reunidos en Querétaro en 1917, como representantes de la voluntad del pueblo, en ejercicio de su Soberanía, plasmaron en nuestra Carta Magna "La División de Poderes Federales", estableciendo como tales: El Legislativo, El Ejecutivo y El Judicial, delimitando a su vez las atribuciones y competencia de cada uno.

CUARTA.- Para que el Estado pueda llevar a cabo todas sus funciones es necesario que cuente con recursos materiales, económicos y tal vez el más importante, el recurso humano, toda vez que mediante él se concretizan las actividades encomendadas por la Legislación, adquiriendo en consecuencia la calidad de "SERVIDOR PÚBLICO", por estar involucrado en el desarrollo del Poder Público, por lo tanto es necesario que se establezcan sus facultades, sus obligaciones y a la vez las responsabilidades en que puede incurrir por no ajustar su conducta a las normas previamente establecidas.

QUINTA.- Con las reformas constitucionales de Diciembre de 1982, al modificar el TÍTULO CUARTO, denominándolo "DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS", se logró incluir en este concepto a todas las personas que desempeñaban una función dentro de la Administración Pública Federal, sin distinción de jerarquía, cargo o comisión, suprimiendo las diferentes denominaciones tales como: Altos Funcionarios de la Federación, Funcionarios y Empleados.

Determinando en la misma Reforma, que éstas podrían ser de tipo: Político, Administrativo, Penal y Civil, siendo la innovación las de tipo administrativo.

Así mismo se estableció que las Constituciones Locales de las Entidades Federativas se homologaran a esta reforma.

SEXTA.- Debe omitirse de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, que la formulación del Pliego Preventivo de Responsabilidades procede cuando se presume daño al Erario Federal, en virtud que para su elaboración tiene que existir una acreditación fehaciente del daño.

SÉPTIMA.- Se considera innecesaria la calificación que hace la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por medio del Organismo Interno de Control correspondiente, del Pliego Preventivo de Responsabilidades, fincado por la Tesorería de la Federación, toda vez que una vez determinado el importe líquido del Pliego, la Ley faculta al personal de Vigilancia de Fondos y Valores, para que al momento de su notificación se requiera de pago al responsable y en caso de que no se efectúe, se proceda al embargo precautorio de bienes de su propiedad; hechos que dan definitividad al Pliego.

OCTAVA.- La Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, deben contemplar un medio de impugnación que dé la oportunidad al responsable de defenderse cuando estime que la Autoridad ha transgredido su esfera jurídica, como consecuencia de una aplicación errónea de la Ley.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1982.

ALCANTARA González César.- La Contraloría y sus Funciones.- México, Editorial, Ecasa, 1987.

BUNSTER Alvaro, Barragán José, Fix Zamudio.- Las responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, S.A., 1984.

ARMIENTA Hernández Gonzálo.- Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Editorial Porrúa, S.A., México, 2001.

ARROYO Herrera Juan Francisco.- Régimen Jurídico del Servidor Público, Editorial Porrúa, S.A. 2ª. Edición. 1998.

BURGOA Orihuela Ignacio.- Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., 1986.

CALZADA Padrón Feliciano - Derecho Constitucional, Colección Textos Jurídicos Universitarios.- 1998

CÁRDENAS Raúl F.- Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.

CARPIZO Jorge.- Estudios Constitucionales, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto.- El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, 1999.

DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto.- El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. 1992.

FRAGA Gabino.-Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 1988.

GARCÍA Maynez Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S. A., 1985.

GARZA, García César Carlos.- Derecho Constitucional Mexicano.- Serie Jurídica Mc Graw Hill, Edición 1988.

GONZÁLEZ Cosío Arturo.- El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A., 1988. 5ª. Edición.

HANS Kelsen.- Teoría General del Derecho y del Estado.- Traducción de Eduardo García Maynes.- Textos Universitarios, U.N.A.M., México, 1988.

HERRERA, Pérez Agustín, Las Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, México, Editorial Carsa, 1991.

MARTÍNEZ, Morales Rafael I.- Derecho Administrativo, 3º. Y 4º. Curso, 2ª. Edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1998.

MELGAR Adalid Mario.- El Consejo de la Judicatura Federal, Editorial Porrúa, S.A., México 2000.

MORENO Daniel.- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Pax-México.- 1985.

NAZAR Sevilla Marcos.- Control Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., 1998.

ORTIZ Soltero Sergio Monserrit.- Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos.- Editorial Porrúa, S.A., México, 2001.

PACHECO Pulido Guillermo.- Supremacía Constitucional y Federalismo Jurídico, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000.

REYES Tayabas Jorge.- Derecho Constitucional, Colección Textos Universitarios, Editorial Themis, mayo 1998, 4ª. Edición.

SANCHEZ Bringas Enrique.- Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, 1997.

SANCHEZ Gómez Narciso.- 2º. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1998.

SAYEG Helú Jorge.- Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano.- Editorial Porrúa, S.A., 1987.

SERRA, Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. 1981

TENA Ramírez Felipe.- Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000

VILLORO Toranzo Miguel.- Introducción al Estudio del Derecho.- Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento

Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores y su Reglamento

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

OTRAS PUBLICACIONES

Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales derivados de su Gestión Hacendaria.- Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública. Edición 1998.