

20721
191



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

CAMPUS ACATLAN

"ANTICONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO PARA
EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES Y LA IMPOSICION
DE LAS SANCIONES DE LA AUDITORIA SUPERIOR
DE LA FEDERACION "

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALEJANDRO MERE LOREDO

ASESOR: LIC. MANUEL FAGOAGA RAMIREZ

MEXICO D.F.

2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

B

Alfredo y Tony, el triunfo es suyo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala"

Benito Juárez.

TECUMON
FALLA DE ORIGEN

E

Índice

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I La Responsabilidad y sus Tipos en el Derecho Mexicano

I. I. Concepto de Responsabilidad	1
I. II. Responsabilidad de los Servidores Públicos en México	
I. II. I Concepto de Servidor Público	2
I. II. II Régimen Laboral de los Trabajadores del Estado.	4
I. II. III El Control Jurídico de los Servidores Públicos	5
I. II. III. I Principio de Legalidad	6
I. II. III. II Principio de Responsabilidad	7
I. III Responsabilidad Política	
I. III. I Responsabilidad Política	9
I. III. II Los Sujetos de Responsabilidad Política.	12
I. III. III Conductas que dan Origen a la Responsabilidad Política	15
I. III. IV Procedimiento para la Imposición de Sanciones Políticas	18
I. III. V Sanciones por Responsabilidad Política	19
I. IV Responsabilidad Administrativa	
I. IV. I Responsabilidad Administrativa	21
I. IV. II Concepto de Responsabilidad Administrativa	22
I. IV. III Sujetos de Responsabilidad Administrativa	25
I. IV. III Conductas de Responsabilidad Administrativa	29
I. IV. IV Sanciones por Responsabilidad Administrativa	35
I. IV. V La Competencia para la Aplicación de Sanciones	41
I. IV. V . I La Aplicación de Sanciones.	46

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I. IV. V. II Abstención Para la Imposición de Sanciones	47
I. IV. VI Recursos Contra Resoluciones Administrativas	47
I. V. Responsabilidad Civil	
I. V. I Responsabilidad Civil	48
I. V. I. I La Responsabilidad Civil en el Código Civil	53
I. V. I. II Teoría Subjetiva de la Responsabilidad.	57
I. V. I. III Teoría Objetiva de la Responsabilidad.	58
I. V. II Sujetos de Responsabilidad Civil.	59
I. V. III Sanciones Correspondientes a la Responsabilidad Civil	63
I. VI. Responsabilidad Penal	
I. VI. I Responsabilidad Penal	64
I. VI. II Concepto de Responsabilidad Penal	66
I. VI. III Delitos Penales Cometidos por los Servidores Públicos	68
I. VI. IV Sanciones Aplicables a la Responsabilidad Penal	69
I. VI. V Sujetos de Responsabilidad Penal.	71
I. VI. V. I Declaración de Procedencia	71

CAPÍTULO II El Control Constitucional en Materia de Responsabilidad de los Servidores Públicos

II. I. Antecedentes	73
II. I. I Época Prehispánica	73
II. I. II Época colonial	76
II. I. III El Siglo XIX	81
II. I. IV Cambios Constitucionales Durante el Siglo XX.	88
II. II Texto Original de los Artículos del Título Cuarto de la Constitución	92
II. II. I Texto del Artículo 108 de la Constitución de 1917	93

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

G

II. II. II Texto del Artículo 109 de la Constitución de 1917	93
II. II. III Texto del Artículo 110 de la Constitución de 1917	94
II. II. IV Texto del Artículo 111 de la Constitución de 1917	95
II. II. V Texto del Artículo 112 de la Constitución de 1917	96
II. II. VI Texto del Artículo 113 de la Constitución de 1917	97
II. II. VII Texto del Artículo 114 de la Constitución de 1917	97
II. III. La Renovación Moral, Iniciativa de Reformas en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	99
II. III. I La Reforma de 1982	99
II. III. II Aspectos Doctrinales Sobre las Responsabilidades de los Servidores Públicos Contenidas en la Constitución Política.	101
II. IV Contenido Normativo de lo Artículos Constitucionales del Título Cuarto.	102
II. IV. I Responsabilidad Administrativa Federal.	102
II. IV. II Responsabilidad Administrativa Estatal	103
II. IV. III Responsabilidad Política Federal (Juicio Político)	104
II. IV. IV Responsabilidad Política en el Ámbito Estatal	106
II. IV. V Responsabilidad Penal (Declaración De Procedencia).	107
II. IV. VI Responsabilidad del Presidente de la República.	109
II. V. Estudio del Texto Vigente de los Artículos del Título Cuarto Constitucional	109
II. V. I Artículo 108	109
II. V. II Artículo 109	110
II. V. III Artículo 110	112
II. V. IV Artículo 111.	115
II. V. V Artículo 112.	118
II. V. VI Artículo 113	119
II. V. VII Artículo 114.	120

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II. VI Cuadros de Análisis de las Responsabilidades de los Servidores Públicos	120
Federales	
II. VI. I Sujetos a Juicio Político y Declaración de Procedencia de Servidores Públicos	121
II. VI. I. I Gobierno Federal	121
II. VI. I. II Gobierno Estatal	123
II. VI. II Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos	123
II. VI. II. I Gobierno Federal	123
II. VI. II. II Gobierno Estatal	124
II. VI. III Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos	124
II. VII. Reformas a los artículos del Título Cuarto de la Constitución	124
II. VIII. El Mandato Constitucional en Materia de Responsabilidad Administrativa	125
II. VIII. I Los Requisitos de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos	128

CAPITULO III El Mandato Constitucional y sus Implicaciones en el Orden Jurídico Mexicano

III. I Conceptos Fundamentales	129
III. I. I La Supremacía Constitucional, Principios Jerárquicos y Facultades Expresas	129
III. I. II La Jerarquización de las Normas Jurídicas.	129
III. I. III Presupuestos de la Supremacía Constitucional	131
III. I. IV La Constitución; Rígida y Escrita.	132
III. I. V Constitucionalidad, Inconstitucionalidad y Anticonstitucionalidad	134
III. II El Orden Jerárquico Normativo en el Derecho Mexicano.	137
III. II. I Las Reformas a la Constitución.	145
III. III La Pirámide de Kelsen	146
III. III. I Conflicto Entre Normas de Diverso Nivel	147

RECIBIDO CON
FALLA DE ORIGEN

III. III. II Conflicto de Normas del Mismo Nivel.	149
III. IV Facultades Otorgadas	152
III. IV. I Tipos de Facultades	153
III. IV. II Facultades Expresas	157
III. V Conflicto de Competencias en la Aplicación	160
III. VI Las Leyes en Conflicto.	163
III. VI. I La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	160
III. VI. II La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	180
Públicos	
III. VI. III La Ley de Fiscalización Superior de la Federación	187
III. VI. IV El Conflicto entre la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación	187

CAPITULO IV Antecedentes de Fiscalización en México

IV. I Antecedentes en España	192
IV. I. I El Tribunal de Cuentas	192
IV. I. II Las Ordenanzas de Coruña de 1554	195
IV. I. III El Consejo de Hacienda y la Contaduría Mayor	198
IV. I. IV. Consejo y Contaduría Mayor de Hacienda	199
IV. II Antecedentes de Fiscalización en México.	203
IV. II. I La Fiscalización Entre los Aztecas	203
IV. II. II El Período Colonial	207
IV. II. III La Fiscalización en México Independiente	208
IV. II. III. I La Constitución de Apatzingán	209
IV. II. III. II La Constitución Federal de la República Mexicana 1824	213
IV. II. III. III La Constitución de 1835, Las Siete Leyes	227

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

IV. II. II. IV La Constitución de 1843, Las Bases Orgánicas	230
IV. II. II. V La Constitución de 1857	235
IV. III La Hacienda Pública	253
IV. III. I El Poder Legislativo y La Contaduría Mayor de Hacienda	257
IV. IV La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978.	269

CAPÍTULO V La Entidad Superior de Fiscalización de la Federación

V. I Introducción	277
V. I. I La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)	277
V. I. II Los Órganos Fiscalizadores en el Mundo	279
V. II El Órgano Superior de Fiscalización en México	282
V. II. I Antecedentes	282
V. II. II Principales Actividades	284
V. II. III Las Iniciativas Presentadas, Similitudes y Diferencias	286
V. III La Creación de la Entidad Superior de la Federación	288
V. III. I Las Orientaciones del Control y la Evaluación en los Poderes Legislativo y Ejecutivo	291
V. III. II La Función de Fiscalización a los Poderes De La Unión	295
V. III. III La Función Reguladora de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.	296
V. III. IV La Auditoría Superior De La Federación	301
V. IV La Ley de Fiscalización Superior de la Federación y Sus Nuevos Conceptos.	305
V. IV. II La Actividad Sancionadora de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.	309
V. IV. III La Unidad de Evaluación y Control.	312
V. IV. IV Los Sujetos de Fiscalización por la Auditoria Superior de la Federación.	313

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

R

V. IV. V El Fincamiento de Responsabilidades.	314
V. IV. VI El Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades	321
V. IV. VII Los Medios de Impugnación de las Resoluciones de la Auditoría.	323
V. IV. VII La Prescripción en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	324
V. IV. VIII Supletoriedad de la Ley	325
V. V LA Anticonstitucionalidad del Procedimiento para Fincar Responsabilidades de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y sus consecuencias	325
V. V. I Cuadro Comparativo de los Procedimientos para el Fincamiento de las Responsabilidades	334
V. VI La Intención del Legislador	345
<i>CONCLUSIONES</i>	347

BIBLIOGRAFÍA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

L

Introducción

La necesidad de vigilar y proteger la función pública ha dado como resultado el establecimiento de diversos mecanismos que posibiliten inspeccionar y en su caso sancionar a los servidores públicos que no cumplan con los deberes que el propio Estado les impone. La implementación de estos sistemas obedece al orden primordial de ofrecer las garantías necesarias a los ciudadanos de que los funcionarios y empleados del Estado utilizan sus habilidades y conocimientos en favor de las causas del Estado, para que éste último cumpla con las funciones que le son propias de una manera eficaz y eficiente. En México, se establecieron mecanismos de control tendientes a evitar las malas prácticas y las anomalías en las acciones de gobierno, procurando con ello la posibilidad de reclamar las acciones contrarias a derecho que un individuo, en su calidad de servidor público, realice. El fundamento constitucional de los mecanismos de vigilancia y supervisión de la acción pública, se encuentra consagrado en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, que establece los criterios para definir quiénes son servidores públicos, cuáles son las sanciones a que se les puede sujetar y en qué dispositivo legal deberán establecerse los procedimientos y las reglas para el fincamiento de responsabilidades por acciones u omisiones cometidas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En el ejercicio de vigilancia de la función pública, especial mención merece la fiscalización de los recursos y fondos públicos que el Estado utiliza para el cabal cumplimiento de sus fines. Es por ello que en el caso de México, como en muchos otros países, se estructuraron órganos de control interno y externo para verificar la correcta aplicación de los recursos y fondos públicos; el control interno está a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, mientras que el control externo estaba a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

M

La Contaduría Mayor de Hacienda tenía la obligación de revisar la Cuenta Pública y para el caso de encontrar irregularidades, remitía los resultados de su investigación al órgano de control interno, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, anteriormente la Contraloría General de la Federación, a fin de que agotara el procedimiento conducente y en su caso, aplicara la sanción correspondiente a el o a los servidores públicos responsables.

En 1999, se crea la Auditoría Superior de la Federación, mecanismo de control externo en el manejo de los recursos y fondos públicos, que entró en funcionamiento a partir del año 2001, sustituyendo en tales funciones a la Contaduría Mayor de Hacienda.

La creación de este organismo sustituto, fue más allá de la simple readecuación de las instituciones de fiscalización, pues el legislador dotó al nuevo ente de la facultad de incoar directamente procedimientos administrativos en contra de los servidores públicos que sean presuntos responsables en el mal manejo de los recursos y fondos públicos, con la posibilidad de imponer sanciones y multas correspondientes, a diferencia de su predecesora, la Contaduría Mayor de Hacienda, que sólo estaba facultada para investigar y en su caso, determinar una probable responsabilidad, con la obligación de ese organismo de remitir los resultados de sus investigaciones a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para agotar el procedimiento administrativo disciplinario y, en su caso, fincar las sanciones conducentes.

Desafortunadamente, el legislador interpretó erróneamente las reformas constitucionales que daban vida a la Auditoría Superior de la Federación. Circunstancia que quedó plasmada en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación al incorporar el Título Quinto denominado "de la Determinación de los Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades", por el que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

N

(Auditoría Superior de la Federación), está facultada para incoar directamente procedimientos de responsabilidades e imponer sanciones a los servidores públicos por el presunto ilegal manejo de recursos; utilizando su propio procedimiento y su propio catálogo de sanciones.

Esta circunstancia claramente contradice lo dispuesto por el artículo 113 constitucional que refiere que todas las sanciones y procedimientos administrativos tendientes a imponerlas a los servidores públicos que se encuentren en el supuesto de referencia, deben estar contemplados en la ley de la materia.

La creación del Título Quinto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, tiene diversas deficiencias legales que conviene estudiar y en su momento superar, para evitar la práctica de irresponsabilidades en la interpretación de los conceptos constitucionales.

Es así que en el presente trabajo se aporta un punto de vista acerca de tal circunstancia que le permita al lector la identificación de la imprecisión legislativa que da como resultado la falta de sustento del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades que se encuentra inserto en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en el marco constitucional positivo mexicano, provocando confusión, concurrencia de competencias y duplicidad de un procedimiento que ya está determinado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y que de origen está viciado por ser contrario al mandato de la Ley Fundamental.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Capítulo I

CAPITULO I La Responsabilidad y sus Tipos en el Derecho Mexicano

I. I. Concepto de Responsabilidad

El concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre muchos autores. Existen un sin número de teorías que explican sus fundamentos y sus alcances. Prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que "responsabilidad" constituye un concepto jurídico fundamental. Sin embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso jurídico. Responsabilidad se usa en el discurso moral y religioso así como en el lenguaje ordinario. Para determinar el significado de responsabilidad es necesario hacer alusión a aquellos usos de responsabilidad que están, de alguna manera, presupuestos a la noción jurídica de responsabilidad.

La voz responsabilidad proviene de *respondere* que significa, Inter. alia: "prometer", "merecer", "pagar". Así, *responsalis* significa "el que responde". En un sentido más restringido *responsum* significa "el obligado a responder de algo o de alguien". *Respondere* se encuentra estrechamente relacionada con *spondere*, la expresión solemne de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación (Gayo, *Institutas*, 3.92), así como *sponsio*, palabra que designa la forma más antigua de obligación.

La responsabilidad es pues un fundamento jurídico que nace en el momento de realizar una acción sea negativa o positiva, pues una acción proveniente de un sujeto siempre, de manera indubitable, conlleva una reacción o un resultado, que como ya se especificó puede ser positivo o negativo, y es el producto directo de la acción que resultó en un hecho específico. Esta relación entre la acción y el resultado, es la responsabilidad que se

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

le atribuye precisamente al sujeto que realiza la acción o que tiene una relación de tipo objetivo con el instrumento que ocasionó el efecto inmediato.

I. II. Responsabilidad de los Servidores Públicos en México

I. II. I Concepto de Servidor Público

A partir de 1982, fecha en que se presentó la iniciativa de reforma denominada "Renovación Moral" y que tuvo como objetivo fundamental combatir la corrupción en el servicio público, se inscribió un nuevo concepto para definir a las personas que mantienen una relación laboral con el Estado, esto para efectos de poder precisar en la ley quiénes son los que se reputan como tales.

Esta reforma es la que se refiere al tratamiento constitucional del término servidor público, que desde esa fecha debe aplicarse a todos aquellos que han sido nombrados para desempeñarse laboralmente en cualquiera de los órganos públicos de Gobierno "independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión..."

"(...)modificar el concepto de funcionario por el de servidor público, para expresar claramente la naturaleza del servicio que implica un empleo, cargo o comisión (...)¹; en tal tesitura, se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado, mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para

¹ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. "El Marco Legislativo para el Cambio". Fondo de Cultura Económica: México, 1982. p. VI.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.

La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que les son inherentes.

De acuerdo con lo anterior, en el artículo 108 constitucional se estableció quiénes deben ser considerados como servidores públicos todas aquellas personas que como funcionarios, empleados o trabajadores de base desempeñen un empleo, cargo o comisión en el Poder Judicial de la Federación, en el Poder Judicial del Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, además de los senadores, diputados y asambleístas, respectivamente, que integran estos órganos públicos; así como los que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal y en la del Distrito Federal; es decir, los que están adscritos, en ambos casos, al Poder Ejecutivo, así como los servidores del Instituto Federal Electoral

Por lo que corresponde a los servidores públicos de las entidades que integran el pacto federal, sus respectivas Constituciones y leyes reglamentarias deben precisar, en los términos del numeral mencionado en el párrafo anterior, y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

El criterio para definir el término servidor público tienen su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio

RECIBO CON
FUELLA DE ORIGEN

público, en tanto que *no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan.*

Con base en lo anterior, se debe considerar que servidor público es toda persona física que guarda una relación jurídico laboral con el Estado, acto que se formaliza, como ya lo indicamos mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano que tenga competencia para ello, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.

La conceptualización del término servidor público obedeció a la necesidad de identificar y precisar quiénes son las personas que están facultadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así someter a dichas personas al marco normativo fijado, y hacerlos cumplir con las obligaciones que les son inherentes para con ello ayudar a que la función pública sea eficaz y eficiente.

I. II. El Régimen Laboral de los Trabajadores del Estado.

“La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, se generan responsabilidades a favor de los sujetos que son lesionados o del Estado.”²

² DELGADILLO G., Luis H. “El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Ed. Porrúa. México, 1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El ordenamiento jurídico mexicano establece un régimen de responsabilidad para los servidores públicos constituido en cuatro diferentes del derecho: El político, el administrativo, el penal y el civil.

La existencia de este régimen de responsabilidad tan amplio implica que necesariamente cuando existan acciones concurrentes y, por tanto, la aplicación de diferentes sanciones, los procedimientos respectivos se desarrollen de manera autónoma e independientemente según la naturaleza de la acción que se deduzca y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas.

Es importante precisar que, en ese sentido no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I. II. III El Control Jurídico de los Servidores Públicos

El control de los servidores públicos permite regular y encauzar el ejercicio de las funciones y atribuciones públicas que corresponden, por mandato legal, a cada uno de los órganos de gobierno, o en su defecto, a sus titulares, cualquiera que sea su rango, nivel o jerarquía. El control legal de los servidores públicos es uno de los elementos más importantes de los regímenes democráticos. Para el maestro Ignacio Burgoa³, la ciudadanía debe estar en contacto permanente con los gobernantes, ejerciendo sobre estos una especie de control político sobre su conducta, su participación en la buena marcha del gobierno no debe contraerse a la mera elección periódica de los titulares de los órganos estatales primarios y

³BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa. 6.ta edición.. México, 1997. pág. 527

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dejar que estos se comporten según su arbitrio, desplegando muchas veces una conducta contraria al orden jurídico y al bienestar general, porstergando el cumplimiento de su deber como funcionarios públicos a la satisfacción de sus intereses personales o a su ambición codiciosa.

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

I. II. III. I Principio de Legalidad

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

"El principio de que ningún órgano del estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior, tiene en todos los estados

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

modernos un carácter casi absoluto; pues salvo el caso de la facultad discrecional, en ningún otro y por ningún motivo es posible hacer excepciones a este principio fundamental. En el supuesto de que cualquier órgano del estado viole con su actuación este principio, existen dentro del derecho positivo mexicano procedimientos y recursos legales para impugnar tales actos."⁴

El Jurista Ignacio Burgoa⁵, lo considera como un principio *intuitu actu* y opina que "la sumisión de la administración pública al derecho, no solamente compromete su eficacia sino que la condiciona, pues sobre todo en el estado moderno, un orden no sería posible si no contara con reglas para la convergencia de las iniciativas, la delimitación de convergencias, la cohesión de la acción y la armonía de los numerosos ejércitos de funcionarios, de otro modo expuestos a la anarquía, sea cual fuera la condición del individuo".

I. II. III. II Principio de Responsabilidad

Por otra parte, el principio de responsabilidad se refiere a la posibilidad legal de imputar la conducta infractora al servidor público que la produjo y en su caso imponerle una sanción previamente establecida en las leyes aplicables. A éste, el maestro Burgoa, lo considera como un principio *intuitu personae*, y agrega que ambos principios, aunque tengan distintas orbitas de operatividad, se complementan puntualmente como piedras angulares sobre las que descansa la democracia. Al violarse el principio de legalidad, por un acto de autoridad, este será susceptible de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos y recursos que en cada estado existan, y al quebrantarse el de responsabilidad el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucional o legalmente estén previstas. Por último señala que ambos principios son

⁴ FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. 28ª Edición. México. 1982 Pág. 98

⁵ Op. Cit. Pág. 552

TIENE CON
FALLA DE ORIGEN

signos distintos de la democracia por cuanto que el primero somete al órgano del Estado en sí mismo, como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo personifica o encarna.

El principio de legalidad tiene su fundamento constitucional en el artículo 14º, lo que obliga a lo servidores públicos a sujetar su actuación a las leyes y reglamentos que la rigen y regulan, y a responder ante ellos mismos, en caso de inobservancia, dando de esta forma lugar al principio de responsabilidad.

El servidor público debe de adecuar su conducta dentro de la competencia legalmente concedida, sin que pretenda anteponer sus intereses particulares a los de la colectividad; sin embargo, el servidor público no siempre se conduce dentro del marco legal por lo que se hace necesario recurrir a los ordenamientos que regulan y sancionan las conductas infractoras. El tipo de conducta determina el procedimiento y las leyes aplicables; sin perjuicio de que una misma conducta puede ser, a la vez, violatoria de distintos ordenamientos jurídicos.

En el sistema legal mexicano, como lo comentamos con antelación, encontramos cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Así pues, cuando la conducta de uno de los servidores públicos lesiona valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad es de índole penal y se deberá desplegar un procedimiento en materia penal, para resarcir o restituir la lesión cometida.

La misma relación guardan las responsabilidades en materia civil, administrativa y política; pero se debe aceptar que puede una sola conducta conllevar responsabilidades de diversa materia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De otro modo "cuando realizan (los servidores públicos) funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos"⁶ la responsabilidad ante la cual se encontrará el servidor público es la responsabilidad política.

Cuando el servidor público en el desempeño cargo o comisión afecta con su conducta la obligación de ejercer la función pública sin quebrantar los principios de legalidad, honradez, lealtad y eficiencia que la propia ley les impone, entonces la responsabilidad será de carácter administrativo.

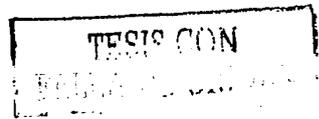
I. III Responsabilidad Política

La responsabilidad política es aquélla que tienen los servidores públicos 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 Constitución y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.

El Título Cuarto constitucional, sentó las bases legales, en materia de responsabilidad política, que actualmente se contempla en su ordenamiento reglamentario, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

En ese ordenamiento se identifica a los servidores públicos sujetos a esta responsabilidad, dentro de los que se encuentran los Directores Generales de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal y de los fideicomisos públicos, en atención a que, según la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de

⁶ DELGADILLO G., Luis H. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Ed. Porrúa; México, 1998. Pág. 22



los *Servidores Públicos*, en el artículo 93 constitucional se reconoce la naturaleza política de sus funciones al facultar a las cámaras del Congreso de la Unión para citar a dichos funcionarios con el fin de que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas actividades, y porque, según la misma exposición de motivos, cuidan recursos y tienen a su cargo funciones de tal trascendencia que, en caso de incurrir en las conductas infractoras, serían sancionados con penas políticas, como la destitución y la inhabilitación que van más allá de las esferas administrativa y penal.

Se consideran como conductas irregulares que dan lugar a responsabilidad política, aquellas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. Pero cabe mencionar que una de ellas es la que se refiere a las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas, presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de los fondos públicos.

Para hacer efectiva la responsabilidad política se debe realizar un procedimiento denominado juicio político que tiene su fundamento en nuestra carta fundamental y que se especifica en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, precisamente en el artículo 7º de dicha ley se establecen las conductas que dan origen a la responsabilidad política de los servidores públicos.

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 y la inhabilitación, que pueden ser impuestas por la Cámara de Senadores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las sanciones correspondientes deberán aplicarse en un periodo no mayor a un año contado a partir de la fecha en que se inició el procedimiento del Juicio Político.

Cabe precisar que el Juicio Político y el Procedimiento para la Declaración de Procedencia son dos procedimientos distintos: a través del primero, de carácter bicameral, se busca imponer a los funcionarios federales que violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, sanciones políticas como 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 o, en el caso de los funcionarios estatales, se busca obtener una resolución declarativa del órgano legislativo federal, que debe hacerse del conocimiento de las legislaturas locales para que procedan según corresponda cuando con su conducta incurran en violación a la Constitución Federal, a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales; a través del segundo, unicameral y por ende más expedito, se busca quitar la inmunidad procesal al funcionario federal para que pueda ejercitarse en su contra la acción penal derivada de las denuncias que se presenten y así estar en posibilidad legal de sujetarlo a las autoridades y al procedimiento penal correspondiente, sin que su propósito sea la imposición de sanciones de tipo político.

El ordenamiento aplicable en materia de responsabilidad política es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cierto derogada en algunas de sus partes, por no decir brutalmente mutilada haciendo gala de una pésima técnica legislativa.

El objeto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentar, en materia de responsabilidad política a:

- Los sujetos de responsabilidad;
- Las causales de responsabilidad política;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Las autoridades competentes para instaurar el Juicio Político;
- El procedimiento del juicio Político;
- Las sanciones por la comisión de conductas infractoras.

I. III. I Los Sujetos de Responsabilidad Política.

Cuando se trata de identificar a los sujetos de responsabilidad política, el artículo 5° de la Ley Federal de Responsabilidades se remite al artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde considera como sujetos del Juicio Político a:

Los Funcionarios de la Federación, entre los que se encuentran:

En el Poder Ejecutivo Federal:
<ul style="list-style-type: none"> • Los Secretarios de Despacho;
<ul style="list-style-type: none"> • Los Jefes de Departamento Administrativo;
<ul style="list-style-type: none"> • El Procurador General de la República;
<ul style="list-style-type: none"> • Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados;
<ul style="list-style-type: none"> • Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria;
<ul style="list-style-type: none"> • Los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas; y
<ul style="list-style-type: none"> • Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.

Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos públicos descentralizados, los de las empresas de participación estatal mayoritaria, los de las

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

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, por lo que se refiere a sus relaciones con el Congreso de la Unión y a que dada la expansión que ha registrado el sector paraestatal, cuidan recursos y tienen a su cargo funciones de tal trascendencia, que va más allá de las esferas administrativas y penal, por lo que deben ser sancionados con penas políticas, si su conducta redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho(...)".⁷

En el Poder Legislativo Federal:

- Los Senadores Propietarios al Congreso de la Unión, y Los 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.

En el Gobierno del Distrito Federal:

- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal

⁷ Texto parcial de la "Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

• Los Diputados Propietarios 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 Judicatura

Los funcionarios públicos estatales mencionados son 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, pero, como ya se mencionó, la resolución que emita el Congreso de la Unión tiene, carácter declarativo, por lo que debe ser comunicada a la Legislatura Local correspondiente para que procedan según lo dispongan sus leyes.

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo que corresponde al Titular del Ejecutivo Federal puede asegurarse que carece de responsabilidad política, en virtud de que si bien es cierto que el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal reputa como servidores públicos a los representantes de elección popular, dentro de los que debe incluirse al primer mandatario, también lo es que el primer párrafo del artículo 110 no lo incluye como sujeto del Juicio Político. Lo que explica porqué no le es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia política o la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en materia administrativa, con base en la interpretación conjunta que debe darse a sus artículos 2º y 5º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al disponer: el primero de ellos, que son sujetos de la misma los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales⁸; es decir, los funcionarios públicos federales y los funcionarios públicos estatales, dentro de los que omite mencionar al titular del Ejecutivo Federal. Por lo que corresponde al segundo numeral invocado, dispone que son sujetos de juicio Político los servidores públicos mencionados en el artículo 110 constitucional, en donde tampoco se incluye al primer mandatario.

I. III. II Conductas que dan Origen a la Responsabilidad Política

Los actos u omisiones cometidos por los funcionarios sujetos al Juicio Político que son contrarios a los intereses públicos fundamentales o a la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, son causa de responsabilidad política, pero las consecuencias de la resolución son distintas tratándose de funcionarios federales y de funcionarios estatales. Las conductas infractoras para los Funcionarios Federales, son:

⁸ Circunstancia que rebasa el ámbito constitucional pues nuestra Carta Magna no dispone nada respecto de personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, lo que da como resultado que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se extralimite del marco legal que establece la propia Constitución y desemboque en una inconstitucional de proporciones evidentes

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Ataque a las instituciones democráticas;
- El 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. Este es un delito contemplado ya por las leyes penales;
- 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 o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de las dos fracciones anteriores; y
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas, y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

(Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos)

Como se puede observar hay un alto contenido político en las causales que pudieran dar origen al juicio de esta naturaleza, ya que a excepción de aquellas que pueden ser comprobadas mediante revisiones o auditorías oficiales, las demás se caracterizan por su vaguedad y su determinación depende de los criterios que apliquen los miembros de las Cámaras al Congreso de la Unión al conocer de conductas que puedan implicar una responsabilidad política. Lo anterior sin incurrir en la ironía de mencionar que los funcionarios que nos ocupa pueden cometer actos u omisiones que violen en forma leve o

FALLA DE ORIGEN

esporádica los planes, presupuestos y programas de la Administración Pública, sin que deban responder legalmente por ello. El Congreso de la Unión tiene atribuciones para valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones que den lugar a responsabilidad política.

No obstante lo anterior, se debe considerar que las responsabilidades políticas que se consignan en nuestro ordenamiento máximo y que define la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no son para nada precisas y esto evita que sea efectiva la imposición de las sanciones pues por un lado la imprecisión da lugar a que la calificación de cualquier acto cometido para ser sujeto de juicio político sea muy subjetiva y por tanto, jurídicamente imposible de enmarcarla e imputar responsabilidad política, aunado por supuesto al procedimiento que se antoja poco funcional.

Como lo habíamos mencionado, los funcionarios estatales son sujetos de responsabilidad, de una forma diferente a los empleados de la federación, y a continuación precisamos dicha conducta:

- Cuando con su conducta violen a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Mientras que para los funcionarios federales la responsabilidad política radica en satisfacer los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, para los funcionarios estatales la responsabilidad política radica en abstenerse de violar la Carta Magna y las leyes federales, así como dar un uso debido a los fondos y recursos que destine la Federación, debido esto al principio de circunscripción territorial y competencia política del Estado Mexicano, ya que las entidades federativas tienen el derecho de darse su propia constitución, dentro de la que se insertará la forma de organización y funcionamiento de los poderes públicos estatales y consiguientemente fijarán las funciones y atribuciones de sus

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

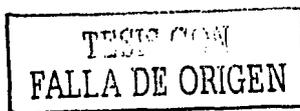
gobernantes o de sus servidores públicos en general y será ante la población de ese mismo Estado, que deba responder el funcionario por la satisfacción de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho dentro del espacio territorial que pertenece a la entidad estatal. Es por eso, que la resolución de la Cámara de Senadores que sea la causa del Juicio Político seguido en contra de algún funcionario estatal por violaciones a la Constitución y a las leyes federales o por el manejo indebido de recursos; tendrá exclusivamente un carácter declarativo y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda; es decir, dentro de su marco constitucional estatal.

No obstante, todos los funcionarios y empleados del Gobierno Federal o de los Gobiernos Estatales o Municipales y del Distrito Federal, tienen la obligación de guardar y hacer guardar la Constitución Federal, ya que según su artículo 128 todos los funcionarios públicos, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo están obligados a protestar la guarda de la Constitución y de las leyes que de ella emanen.

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, en tanto que la de Diputados debe actuar como órgano Instructor y de Acusación, mientras que la de Senadores debe fungir como jurado de Sentencia.

I. III. III Procedimiento para la Imposición de Sanciones Políticas

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 funcionario; estatales. "(...) El Juicio Político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía (...) que no confiere al órgano la potestad de privarlo de su libertad, de su patrimonio o de su vida, que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez.(...)"⁹

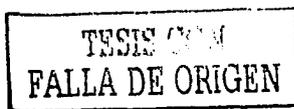
I. III. IV Sanciones por Responsabilidad Política

La Destitución. Consiste en la separación definitiva del empleo, cargo o comisión, en este caso, del funcionario con investidura constitucional.

La Inhabilitación.- Consiste en la incapacidad legal que enfrenta, en este caso el funcionario, para desempeñar temporalmente un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal. El artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que la inhabilitación será de uno hasta veinte años.

El artículo 110 de la Constitución Federal dispone que las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación, lo que en primera instancia podría entenderse que ambas sanciones se aplicarán conjuntamente; sin embargo, el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

⁹ "Comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos": UNAM; Instituto de Investigaciones Jurídicas; México, 1992: p. 268.



Servidores Públicos, al referirse a las mismas sanciones para los enjuiciados políticos, les da un tratamiento alternativo; sin perjuicio que la sanción de destitución siempre deberá ser impuesta por la Cámara de Senadores, siendo opcional para este órgano la imposición de la sanción de inhabilitación.

Mediante la instauración previa del Juicio Político, se impondrán al servidor público, -en todos los casos es un funcionario federal, por parte de la Cámara de Senadores, las sanciones consistentes en su destitución y en su inhabilitación para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público, cuando en el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. A los funcionarios estatales también podrá incoárseles el Juicio Político al igual que a los funcionarios federales, con la salvedad que las conductas infractoras deben traducirse en violaciones a la Constitución Federal, o a las leyes federales o al uso indebido de los recursos y fondos federales, la resolución emitida por la Cámara de Senadores será hecha del conocimiento de la legislatura local correspondiente para que proceda como corresponda; es decir, la Cámara de Senadores no está legalmente facultada para imponer sanciones a los funcionarios estatales.

Cabe hacer mención que el Título Cuarto de la Constitución General de la República y su ley reglamentaria disponen que las declaraciones y resoluciones emitidas por la Cámara de Diputados y Senadores, respectivamente, serán inatacables, por lo que parecería que no existe ningún recurso legal para impugnarlas o revocarlas; sin embargo, deberá proceder el juicio de nulidad cuando no se satisfagan las formalidades esenciales del procedimiento. Circunstancia diversa provocaría que el funcionario al que se le inicia un juicio político se encontrara en situación irregular puesto que estaría a merced de alguna arbitrariedad que se cometiera en su contra en el desarrollo del procedimiento antes mencionado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I. IV. Responsabilidad Administrativa

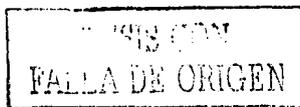
En materia de responsabilidad administrativa el Título Cuarto constitucional también dispuso las prevenciones legales sobre las que debieron expedirse las leyes de responsabilidades:

- Se establecieron como *criterios para determinar la conducta del servidor público: la legalidad, la lealtad, la eficiencia, la honradez y la imparcialidad. Sobre estos criterios gira el catálogo de obligaciones que contempla la ley reglamentaria, aunque agregó el de economía;*

- Se establece la autonomía de los procedimientos y la prevención que no podrán imponerse dos sanciones de la misma naturaleza por una misma conducta;

- Se dispuso la publicación de leyes sobre responsabilidad administrativa que contemplen: las autoridades para aplicarlas, los procedimientos y las sanciones. La Constitución Federal menciona como sanciones la suspensión, la destitución, la inhabilitación y la sanción económica, que deberá imponerse, esta última, de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, sin que puedan exceder de tres tantos de éstos. La ley de la materia impuso como límite máximo, dos tantos del lucro indebidamente obtenidos o de los daños y perjuicios causados;

- Se dispuso que la ley señalara los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones irregulares. Cuando la conducta del infractor fuese grave los plazos de prescripción para la responsabilidad administrativa no podrán ser inferiores a tres años.



En marzo del 2002, con la publicación de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los plazos para la prescripción se modificaron al igual que algunos otros conceptos básicos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tenía, que iremos comentando paso a paso conforme nos encontremos con ellos.

I. IV. I Concepto de Responsabilidad Administrativa

La responsabilidad administrativa es aquella en la incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene cualquiera de las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 8 de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Las obligaciones contenidas en este dispositivo tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que se tutelan en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sinnúmero de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades, como por ejemplo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que, para efectos de responsabilidad administrativa, es considerada como una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo Federal y por ende los servidores públicos adscritos a ella son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, y sin embargo, su ley orgánica no sólo

CON
FALLA DE ORIGEN

establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza, sino que también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en ese mismo ordenamiento*. Así también, en el caso del Poder Judicial de la Federación, cuyos funcionarios, empleados y trabajadores se rigen, en materia de responsabilidad administrativa, por su ley orgánica y no por la ley reglamentaria del Título Cuarto constitucional, las obligaciones a cargo de sus servidores públicos se consignan en el primer ordenamiento referido y se fija un procedimiento administrativo de carácter disciplinario. Esta situación obedece a que el artículo 8° transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación derogó, en mayo de 1995, los artículos 3°, 51 y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos -únicamente en los que se refiere a la Suprema Corte de Justicia- que la contemplaban como autoridad competente para aplicarla.

La Constitución Federal sentó las bases legislativas sobre las que debieron plantearse las responsabilidades legales de los servidores públicos y dispuso que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, precisarán el carácter de servidores públicos de quienes se encontraran desempeñando un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios, en los términos de su artículo 108; asimismo, dispuso la expedición de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y de las demás normas conducentes para sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurriesen en responsabilidad.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002, es el ordenamiento que rige, en materia de responsabilidad administrativa, a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o

* -Circunstancia que acusa un desacato al orden constitucional, pues en ningún caso en el Título Cuarto se menciona que tales o cuales servidores públicos se regirán en materia de responsabilidades administrativas por la propia ley orgánica del órgano de gobierno donde prestan sus servicios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

comisión en el Poder Legislativo Federal, en el Poder Ejecutivo Federal. Su objeto es reglamentar, en materia federal:

- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- El Código Administrativo de Conducta, cuya infracción da lugar a la responsabilidad administrativa;
- Las autoridades competentes para aplicar dicha ley;
- El procedimiento disciplinario administrativo;
- Las sanciones administrativas;
- Los recursos administrativos;
- La autonomía de los procedimientos; y,
- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Su ámbito de aplicación es federal para aquellos servidores públicos que se reputen como tales, aún cuando se encuentren laborando en el interior del país, asimismo, este ordenamiento legal se aplica, con ciertas reservas¹⁰, a los funcionarios, empleados o trabajadores que hayan sido nombrados para ocupar un empleo, cargo o comisión en alguno de los Poderes de la Unión o del Gobierno del Distrito Federal, en tanto que aquellos que hayan sido nombrados por las autoridades estatales o municipales, con base en el principio constitucional de competencia política, se les aplicarán las leyes de responsabilidades que por mandato constitucional tuvieron que haber sido formuladas desde 1983 por las legislaturas locales.

¹⁰ Ya se señaló que los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación están sujetos a los órganos y sistemas de control que, en materia de responsabilidad administrativa, prevé su ley orgánica, por lo que no les es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades. Situación que como se dijo antes violenta lo preceptuado por la Constitución en su Título Cuarto, otorgando prerrogativas que no se encuentran contempladas.

TECIE CON
FALLA DE ORIGEN

De lo anterior se desprende la competencia de la Federación y de las entidades federativas, en materia de responsabilidades, para conocer, instrumentar y sancionar las conductas ilícitas o irregulares de los servidores públicos que estén adscritos a la Federación o a los Estados y Municipios de la República; por lo que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, solo debe aplicarse a los funcionarios, empleados y trabajadores federales, y por excepción a los Gobernadores de los Estados que componen el Pacto Federal, a los Diputados de las Legislaturas Locales, a los Magistrados de los Tribunales Superiores de justicia Locales y, en su caso, a los miembros del Consejo de las Judicaturas Locales, por lo que se refiere exclusivamente a la obligación que tienen de guardar la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como por el manejo de fondos y valores de carácter federal.

I. IV. II Sujetos de Responsabilidad Administrativa

Para identificar a los sujetos de responsabilidad administrativa es necesario recurrir al texto de los párrafos primero y tercero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de lo establecido por el artículo 2º de la ley reglamentaria, y este a su vez se remite al dispositivo constitucional mencionado, por lo que se debe considerar que son sujetos de responsabilidad administrativa, los mismos que la Constitución reputa como servidores públicos; es decir, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas son sujetos de responsabilidad administrativa:

En la Federación:
• Los representantes de elección popular;
• Los Senadores Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión.
• Los Diputados Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Los Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal,

Los miembros del Poder Judicial de la Federación;

- 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 servidores públicos del Instituto Federal Electoral;

- 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 o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

En la Administración Pública Federal

- 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 de los organismos descentralizados,
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

• Los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, y
--

• Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.

En los Estados de la República:

• Los Gobernadores;

• Los diputados de las legislaturas locales;
--

• Los magistrados de los Tribunales Superiores de justicia locales;

• En su caso, los miembros de las judicaturas Locales.
--

En atención a lo anterior, es necesario puntualizar que el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, está limitado a los servidores públicos federales que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Ejecutivo Federal, en el Poder Legislativo Federal; en virtud de que, por una parte, los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación son efectivamente sujetos de responsabilidad administrativa, pero no con base en las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino con base en su ley orgánica, y por la otra; la responsabilidad administrativa de los servidores públicos estatales debe estar regulada por sus propias leyes de responsabilidades, según lo dispone el primer párrafo del artículo 109 constitucional, a menos que el servidor público estatal de que se trate, y cualquiera que sea su nivel e investidura, cometa una infracción a las leyes federales o haga uso indebido de los recursos o fondos federales que dé origen a responsabilidad administrativa.

Mención aparte merecen los funcionarios estatales a los que la Constitución Federal considera como sujetos de Juicio Político y que de acuerdo con la ley reglamentaria son

<p>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p>

también sujetos de responsabilidad administrativa, ya que el tratamiento de la responsabilidad administrativa debe ser diferente en el caso de estos, al de los empleados y funcionarios estatales que no están sujetos al Juicio Político, ya que si aquellos cometen infracciones leves que entren en la esfera de responsabilidad administrativa y que no sean suficientemente graves para sujetarlos al Juicio Político, sería absurdo que se les sujetará al procedimiento disciplinario que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos por violaciones al Código de Conducta Administrativo, y en caso de que fuese legalmente procedente, para imponerles sanciones como el apercibimiento, la amonestación, o suspensión temporal de sus cargos hasta por tres meses, cuando se trata de gobernadores, magistrados, consejeros de la judicatura o diputados.

Aún tratándose exclusivamente de la Administración Pública Federal, la determinación de los servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa no puede ser tampoco concluyente, en virtud de que en el sector paraestatal, se encuentran organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria que son regulados por la ley laboral común, es decir por el apartado A) del artículo 123 constitucional y no por el apartado B) que regula las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, como en el caso, entre otros, de la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social y Petróleos Mexicanos, o en su defecto, por sus propios ordenamientos, como las instituciones autónomas de enseñanza superior, lo que legalmente imposibilita, aún cuando se reputen a sus empleados o trabajadores como servidores públicos, a sujetarlos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Independientemente de lo anterior, la responsabilidad administrativa se refiere en gran medida, por definición, a los actos irregulares cometidos por los servidores públicos adscritos al Poder Ejecutivo, porque, aún cuando también pueden ser responsables aquellos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que están adscritos al Poder Legislativo Federal y al Poder Judicial de la Federación, con las salvedades mencionadas, es innegable que los actos de administración y prestación de servicios son realizados por los funcionarios, empleados y trabajadores de aquella potestad pública ya que la masa burocrática se encuentra en las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyo personal es marcadamente superior, en número, al de los poderes públicos restantes.

Con estos elementos se puede concluir que son sujetos de responsabilidad administrativa, en términos generales, los funcionarios, empleados y trabajadores adscritos a los gobiernos federal, estatales o municipales, de acuerdo con las correspondientes leyes de responsabilidades y en el ámbito de sus respectivas competencias.

I. IV. III Conductas de Responsabilidad Administrativa

El artículo 113 de la Constitución Federal dispone que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán determinar las obligaciones a su cargo a fin de salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones;

Estas obligaciones están previstas en el Código de Conducta contenido en las 24 fracciones del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y que corresponde a su antecesor en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el artículo 47, precisando así, aunque de manera enunciativa, las obligaciones específicas de los servidores públicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El incumplimiento de estos criterios de conducta dará lugar a la sujeción del procedimiento disciplinario y a la aplicación de las sanciones correspondientes. Dichos criterios, como ya lo habíamos anotado son:

"1.-Legalidad

- 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, los reglamentos administrativos y las circulares, entre otras normas, ya sea federales o locales.
- Sujetar su conducta a las normas que determinen el manejo de los recursos económicos públicos.
- Ejercer sus facultades dentro del marco legal de los ordenamientos legales.
- Utilizar la información reservada a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones públicas.
- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de haber concluido el periodo para el cual se otra causa, hubieren cesado.
- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de su situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a la competencia de ésta.
- Informar al titular de la dependencia, o en su caso al titular de la entidad, de los actos u omisiones que cometan los servidores públicos sujetos a su dirección, cuando incumplan alguna de las obligaciones señaladas en el artículo 47 de la ley reglamentaria o de las normas que al efecto se expidan.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- *Abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.*
- *Abstenerse de inhibir al quejoso en la presentación de la queja o denuncia o de realizar una conducta injusta que lesione los intereses de quienes la formulen.*

2.- Honradéz

- *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.*
- *Excusarse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal o de negocios, incluyendo aquellos en los que pueda resultar un beneficio económico para el servidor público.*
- *Excusarse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que terceros tengan interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos en los que pueda resultar un beneficio económico para el servidor público, con los que este último mantenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedad de las que el servidor público forme o haya formado parte.*
- *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, cargos o comisiones, para si 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.*
- *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 si o por interpósita*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

persona, bienes, mediante enajenación a su favor o para las personas que tenga una relación personal, familiar o de negocios, cuyo precio sea notoriamente inferior al del mercado ordinario y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público.

- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales -para él o para las personas con las que tenga relación personal, familiar o de negocios-, a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga.
- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, contratación, nombramiento, designación, promoción, remoción, cese o sanción de cualquier persona, o en su caso, cuando el servidor público, por esta situación, satisfaga un interés personal, familiar o de negocios, o que pueda derivar algún beneficio o ventaja para el servidor público o para cualquier persona física o moral con las que guarde una relación profesional, comercial o industrial.

3.-Lealtad¹¹

- Custodiar y cuidar la documentación e información a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión.
- Impedir o evitar el uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización de la documentación e información a la que tenga acceso por su, empleo, cargo o comisión. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos

¹¹ En su momento, este criterio de lealtad fue fuertemente criticado en los diferentes foros. En el Diario de Debates de ambas Cámaras legislativas, se encuentran críticas muy enconadas por considerar este término como sumamente subjetivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones en el servicio público.

- 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. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba.

- Informar por escrito al jefe inmediato, y en su caso al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos en los que tenga interés familiar, personal o de negocios, incluyendo aquellos en los que pueda resultar un beneficio económico para el servidor público, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales laborales o de negocios, o para socios o sociedad de las que el servidor público, o las personas referidas, formen o hayan formado parte, y que sean de su conocimiento y observar las instrucciones que por escrito reciba de su atención, trámite o resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

4.-Imparcialidad

- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con imparcialidad a las personas con que tenga relación con motivo de éstos.

- Abstenerse de realizar actos u omisiones que impliquen abuso o ejercicio indebido de su empleo cargo o comisión.

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

- Abstenerse de autorizar a un subordinado para que, sin causa justificada, deje de asistir a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año.

TESIS COM
FALLA DE ORIGEN

- *Abstenerse de otorgar indebidamente a sus subordinados licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo, o concederle otro tipo de percepciones, cuando las necesidades del servicio no lo exijan.*
- *Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de aquel que haya sido inhabilitado, mediante resolución firme, para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.*

5.-Eficiencia

- *Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y deberá abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia en el servicio.*
- *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 éstos.*
- *Utilizarlos recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, a los fines que están afectos.”¹²*

La inobservancia de las obligaciones que tiene a su cargo el servidor público dará origen al procedimiento disciplinario estatuido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a la aplicación de las sanciones correspondientes.

I. IV. IV Sanciones por Responsabilidad Administrativa

La fracción III del artículo 109 constitucional dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la

¹² SERRA ROJAS, Andrés; "Derecho Administrativo"; Ed. Porrúa: México, 1993. págs. 236-239

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en:

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

1.- Apercibimiento (Privado o Público).- El 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, bajo pena de incurrir en responsabilidad y hacerse acreedor a una sanción mayor.

2.- Amonestación (Privada o Pública).- La 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 como leve.

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 en el hecho de hacerlo del conocimiento de la Secretaria de la Controlaría para que incluya a éste en el registro de servidores públicos sancionados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Secretaría de Controlaría como órgano facultado por la ley de la materia para dictar los lineamientos y políticas generales en la aplicación de la ley, ha emitido entre otros documentos, una guía para la aplicación e interpretación de la ley. En este documento denominado Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público 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."

Este criterio es objetable en atención a que por una parte, habiéndose iniciado un proceso administrativo disciplinario es requisito el cumplimentarlo, acto que se logra mediante la resolución firme y por escrito que emite el titular del órgano competente, ya que si se hiciera en forma verbal no existiría la evidencia de la actuación de la unidad administrativa que conoce de la responsabilidad y parecería que el caso quedó inconcluso; y por la otra subsiste el hecho, de que habiendo sido sancionado privadamente el servidor público, no se le considere reincidente en caso de que incurra en otra responsabilidad, situación que tendría que acreditarse, en su oportunidad, ante otras autoridades, como la laboral, y por ende la falta de constancia impediría acreditar la reincidencia.

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

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contemplan dos tipos de suspensión:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- La primera es de naturaleza correctiva y sancionadora y se dicta al final del procedimiento disciplinario y específicamente en los puntos resolutorios del documento emitido por el órgano competente. Está enmarcada en su artículo 13 fracción II.

- La segunda es aquella que estipula su artículo 21 fracción V al facultar a la Secretaría de la Contraloría y a los Órganos de Control Interno, para proceder a la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos los, empleos o comisiones si, a su juicio, así conviene para la conclusión o continuación de las investigaciones. Esta suspensión interrumpe temporalmente los efectos del acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión, y rige desde el momento en que el servidor público presunto responsable sea notificado. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento. En este caso, la suspensión impuesta debe considerarse como medida de carácter procedimental, y por tanto, no prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público suspendido.

4.- Destitución.- La destitución, es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral con el Estado.

La destitución de trabajadores de base.- 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 de trabajadores de confianza, en el primer caso, el área legal de la dependencia o entidad presentará, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

demanda laboral en contra del servidor público responsable, a la que se acompañará como documento fundatorio la resolución firme por la que la Secretaría de, la Contraloría o, en su caso, la Contraloría Interna, impusieron como sanción la destitución al trabajador de base. Lo anterior encuentra su fundamento en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que dispone a la letra:

Artículo 46. "Ningún trabajador podrá ser cesado sino por causa justa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solamente dejará de surtir efectos, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, por las siguientes causas:

V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

- a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad y honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
- c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materia prima y demás objetos relacionados con el trabajo.
- d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que ahí se encuentren.
- g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las ordenes que reciba de sus superiores.
- h) Por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- i) por falta reiterada de cumplimiento de las condiciones generales del trabajo de la dependencia de que se trate.
- j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria."

Toda vez que la separación definitiva del trabajador de base debe fundamentarse en una causa justa y su nombramiento dejará de surtir efectos solamente por laudo firme dictado por el Tribunal Federal Laboral, la resolución administrativa debe contener las causas y los fundamentos, razonamientos y motivaciones que provocaron la imposición de la sanción de destitución. La Secretaría de la Contraloría o la Contraloría Interna deben encuadrar la conducta del trabajador dentro de la legislación laboral y probar que ha sido contraria a las disposiciones legales que rigen su conducta laboral.

Para que la sanción de destitución surta efectos, el Tribunal procederá a dictar el Laudo correspondiente, basado en los razonamientos y fundamentación de la resolución dictada por la Secretaría de la Contraloría o por Contraloría Interna de que se trate.

La destitución de trabajadores de confianza.- La resolución administrativa por la que se impone como sanción al servidor público de confianza la destitución del empleo, cargo o comisión surte efectos desde el momento en que le es notificada oficialmente. La autoridad competente debe remitir una copia de la resolución al área de recursos humanos correspondiente para los efectos legales a que haya lugar. Si esta autoridad es una Contraloría Interna debe remitir, también, copia de la resolución a la Secretaría de la Contraloría para que se asiente en el registro de sanciones. Es decir, que mientras que en el régimen de base se requiere demandar la destitución del servidor público responsable ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; en el régimen de confianza, por la naturaleza de las funciones del servidor público, no es necesario formular la demanda laboral, por lo que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

consecuentemente, el acto administrativo que se traduce en la resolución dictada por el titular de la Contraloría, surte sus efectos a partir de la legal notificación al servidor público.

5.- Sanción económica.- La sanción económica consiste en la obligación a cargo 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 o por la obtención indebida de beneficios económicos

La sanción económica está íntimamente relacionada con la responsabilidad civil del servidor público, en tanto que como producto de su conducta infractora, está obligado a reparar el daño, satisfacer los perjuicios y pagar la sanción económica con bienes de su propiedad que alcancen a cubrir estos conceptos.

Procede destacar que es operante aplicar, en el mismo acto procesal como lo es la resolución, una sanción esencialmente administrativa como la destitución y otra de tipo económica, ya que la naturaleza de las mismas es diferente, en tanto que ésta es de carácter patrimonial y busca la reparación de los daños y perjuicios y/o un castigo económico al infractor por la obtención de un lucro indebido, mientras que mediante la imposición de aquella se pide la terminación de los efectos de un nombramiento, sin responsabilidad para el Estado.

La resolución mediante la cual se impongan sanciones económicas constituirán créditos fiscales en favor de la Hacienda Pública y se harán efectivas mediante el procedimiento coactivo de ejecución que contemplan las leyes fiscales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6.- *Inhabilitación.* La última sanción administrativa que contempla la ley de la materia es la inhabilitación, que 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 imposición de esta sanción implica conductas sumamente graves que pueden tipificarse en la legislación penal. Cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro indebido o cause daños y perjuicios, la penalidad será de uno hasta diez años, si el monto de aquello no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede dicho límite.

I. IV. V La Competencia para la Aplicación de Sanciones

El artículo 16 de la ley de la materia establece las reglas; que deben observar la Secretaría de la Contraloría y las Contralorías Internas para la aplicación de sanciones. Estas se refieren a la competencia de cada una de ellas en atención al tipo de sanción y a la consideración de los procedimientos y leyes aplicables que protegen los derechos laborales de los trabajadores al servicios del Estado.

La Secretaría de la Contraloría y las Contralorías Internas, en el ámbito de sus respectivas competencias, son los órganos facultados para aplicar las sanciones por responsabilidad administrativa. El primer parámetro que debe establecerse es que la Secretaría de la Contraloría es la máxima autoridad en materia de responsabilidad administrativa y que las Contralorías Internas solamente podrán intervenir como autoridades competentes en los procedimientos disciplinarios que se instauren en contra de los servidores públicos adscritos a las dependencias o entidades a la que pertenezcan estos órganos-administrativos. Consecuentemente, las sanciones que legalmente no puedan

imponer las Contralorías Internas se entienden reservadas para la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Tratándose de imposición de sanciones, el límite de competencia entre estas dos autoridades se basa en el tipo y la modalidad de la sanción que corresponda imponer al servidor público infractor, por tanto, si el presunto responsable se encuentra adscrito a la dependencia o entidad de la que forma parte la Contraloría Interna, no hay ningún impedimento legal para que ésta reciba la queja o denuncia, realice las investigaciones procedentes, desahogue la audiencia contemplada en el artículo 21 fracción I de la ley y elabore la resolución en la que proponga la sanción que a su juicio proceda para que sea la Secretaría de la Contraloría quien revise el caso y determine o no la procedencia de la sanción indicada y la aplique, ó en su defecto, cuando se trate de la destitución de trabajadores de base, la demande ante las autoridades laborales competentes.

La Contraloría Interna, el Área de responsabilidades está legalmente facultada para aplicarlas sanciones siguientes:

- El apercibimiento público o privado,
- La amonestación pública o privada,
- La suspensión del empleo, cargo o comisión que desempeñe el servidor público infractor, siempre y cuando la suspensión no sea menor de tres días ni mayor de tres meses,
- La destitución del empleo, cargo o comisión que desempeñe el servidor público infractor. Si el servidor público es un trabajador de base, la destitución debe demandarse por el superior jerárquico de acuerdo los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación laboral y de acuerdo a las leyes respectivas. La Secretaría de la Contraloría podrá demandar en estos términos si la Contraloría Interna se abstiene de hacerlo. Si el servidor público es un trabajador de confianza, la destitución se aplicará por el superior jerárquico.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- La sanción económica, cualquiera que sea su límite, y
- La inhabilitación.

Por lo que corresponde a la inhabilitación, el artículo 16 fracción III de la ley de la materia dispone actualmente que la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría de la Contraloría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato. En la Ley anterior esta situación se encontraba enmarcada en el artículo 56 fracción V, y disponía que la inhabilitación sería impuesta por resolución que dicte la autoridad competente. Antes de que este numeral fuera modificado disponía que la inhabilitación sería aplicable por resolución jurisdiccional que debería dictar el órgano que correspondiera según las leyes aplicables. Aun antes y después de la penúltima reforma mencionada, este dispositivo ha provocado opiniones e interpretaciones contradictorias que han tratado de ser resueltas por distintas tesis jurisprudenciales emitidas por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que la autoridad materialmente jurisdiccional a la que se refería en su origen, y se sigue refiriendo dicho numeral, es la misma que conoce de la queja o denuncia administrativa, esto es, la Secretaría de la Contraloría, o en su defecto, las Contralorías Internas. Aunado a lo anterior, también se ha considerado como inconstitucional la imposición de sanciones que pudieran ser de naturaleza penal por parte de las autoridades administrativas, sobre todo cuando aparentemente se pudieran estar lesionando los derechos civiles, políticos o familiares del servidor público responsable, por contravenir los artículos 21 y 49 constitucionales, el primero referido a que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, y el segundo a la distribución de competencias entre las potestades públicas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los argumentos¹³ en los que se apoyó la autoridad judicial para establecer en este sentido su criterio fueron que:

- La inhabilitación puede ser considerada como una sanción penal impuesta por las autoridades judiciales cuando sea el resultado de una conducta criminal o como una sanción administrativa impuesta por las autoridades competentes a las que reputa como tales la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos cuando sea el resultado de infracciones al Código de Conducta previsto en el artículo 8° de dicho ordenamiento;
- La inhabilitación impuesta al servidor público responsable por la autoridad administración restringe temporalmente su capacidad para ocupar puestos públicos, sin que por ello se vean afectados sus derechos políticos, civiles o familiares;
- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas, están facultadas para imponer a los servidores públicos infractores las sanciones administrativas que contempla la ley de la materia, a excepción de la destitución de los trabajadores de base, en el ámbito de sus respectivas competencias y de acuerdo a los criterios relativos a la gravedad de la infracción el monto de daño causado y las demás circunstancias que, previene la ley;
- El artículo 56 fracción V de la ley de la materia no es violatorio del artículo 21. en su parte inicial, de la Constitución General de la República, porque este se refiere a las penas derivadas de la comisión de conductas delictivas que deben ser impuestas por jueces penales, que no comprende las sanciones administrativas a las que se hagan acreedores los

¹³ Semanario Judicial de la Federación. Pleno de la Suprema Corte. Novena Época. Tomo III pp. 93 y 120.

servidores por faltar a los deberes propios de sus funciones, en virtud de que estas últimas están previstas en el Título Cuarto de la propia constitución:

- El Título Cuarto constitucional distingue las sanciones que deben imponerse por responsabilidad penal de las que deben imponerse por responsabilidad administrativa o política, dentro de las que se encuentran, en ambos casos, la inhabilitación; y,
- El artículo 56 fracción V de la ley de la materia no es violatorio del artículo 49 constitucional por lo que se refiere a la distribución de competencias, en este caso entre la autoridad judicial y la autoridad administrativa, porque la primera tiene reservada la imposición de sanciones, entre ellas la inhabilitación, de acuerdo con el artículo 24 del Código Penal en materia federal, mientras que la segunda tiene reservada la aplicación de la misma sanción, en los términos de la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Federal.

Por otra parte, las Contralorías Internas u Órganos de Control Interno tendrán responsabilidad cuando se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores, o que al hacerlo, no se ajusten a lo dispuesto por la ley de la materia.

Si la Contraloría Interna tuviera conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, dará vista de ellos a la Secretaría de la Contraloría y a la autoridad competente para conocer del ilícito. Si de las investigaciones o auditorías, la Secretaría de la Contraloría encuentra responsabilidad de los servidores públicos, lo informará a la dependencia correspondiente para que se avoque al asunto y aplique las sanciones que correspondan en el ámbito de su competencia.

La ejecución de las sanciones administrativas impuestas mediante resolución firme se debe llevar a cabo inmediatamente y en los mismos términos que disponga la resolución.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuando la suspensión, destitución o inhabilitación sea impuesta a los empleados de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se consideran de orden público.

I. IV. V. I La Aplicación de Sanciones.

Para dictar la resolución, la Secretaría de la Contraloría y las Contralorías Internas deberán tomar en cuenta:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas o las que se dicten con base en ella;
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- El nivel jerárquico, los antecedentes y condiciones, del infractor;
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- La antigüedad del servicio;
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones;
- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de las obligaciones;

I. IV. V. II Abstención Para la Imposición de Sanciones

Por otra parte, la Secretaría de la Contraloría y las Contralorías Internas podrán abstenerse de sancionar al servidor público en los siguientes casos:

- Que sea por una sola vez,
- Que se justifique la causa de la abstención,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Que los hechos de que se trate no revista gravedad ni constituyan delito,
- Cuando lo amerite los antecedentes y circunstancias del infractor,
- Que en su caso, el daño o perjuicio causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Para la imposición de las sanciones que prevé la ley de la materia, la autoridad competente se sujetará a los siguientes términos de prescripción:

- Prescribe en tres años para la imposición de sanciones que la ley prevé
- Prescribirán en cinco años para infracciones graves.

I. IV. VI Recursos Contra Resoluciones Administrativas

Al servidor público sancionado por la Secretaría de la Contraloría o por las Contralorías Internas le asiste el derecho de recurrir las resoluciones dictadas por estas autoridades mediante la interposición del recurso de impugnación o el de revocación que se tramitará de acuerdo a lo siguiente:

Impugnación.-Mediante la Impugnación el servidor público sancionado se inconforma legalmente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en contra de la resolución dictada por la Secretaría de la Contraloría o las Contralorías Internas. La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dispone que este tribunal administrativo es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, entre otras, por las que se impongan sanciones a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Las resoluciones se consideran definitivas cuando no admiten recurso o cuando su interposición es optativo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

I. V. Responsabilidad Civil

Cuando nos referimos a la responsabilidad política, administrativa y penal, de los servidores públicos en sus respectivos empleos cargo u comisiones encontramos bien identificado la reglamentación mientras que la responsabilidad civil está diseminada en varias legislaciones el Código Civil, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y el Código Penal.

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

La responsabilidad civil del servidor público no se construye a sus actos como particular, sino que también engloba su actividad dentro de su empleo, cargo o comisión, en el que su actuación u omisión causen de manera alguna, ya sea dolosa o culposamente, un menoscabo o un daño a la hacienda pública o a un particular.

Cabe hacer mención que la responsabilidad civil del servidor público está dada en función del empleo cargo o comisión que este detenta, es decir, la relación jurídico laboral que este tiene con el estado y que de ninguna manera esta dada debido a su calidad de persona jurídica, pues la responsabilidad civil de los particulares se da en función de su calidad de persona jurídica. Es de este punto que podemos inferir claramente que la responsabilidad civil de los servidores públicos nace precisamente desde el momento en que nace legalmente una relación laboral entre el particular y el estado. Por lo que si dicho

menoscabo o daño es realizado por el servidor público en las funciones de su empleo, éste deberá sufrir una sanción económica determinada por la ley. La autoridad competente para imponer la sanción económica es, por supuesto, la autoridad administrativa. Es necesario indicar que una vez impuesta esta sanción económica, independientemente de que la conducta desplegada por el servidor público de origen a diferentes procesos, es decir penal, civil y administrativo, la sanción pecuniaria no podrá imponerse nuevamente pues claramente establece la Constitución que en ningún caso podrá imponerse sanciones de la misma naturaleza mas de una vez.

En estricto sentido, las disposiciones que conforman el marco legal de la responsabilidad civil del servidor público adscrito a los Poderes de la Federación son el Código Civil Federal, Código Civil del Distrito Federal, El Código Penal Federal y del Distrito Federal; sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diferentes ordenamientos administrativos, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la recién publicada Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establecen las bases para el tratamiento legal de esta figura, y contienen disposiciones relativas que prevén y sancionan conductas infractoras que dan lugar a este tipo de responsabilidad; circunstancia que al valorarla nos damos cuenta que no se refiere más que a la estimación en dinero sobre el daño ocasionado por el servidor público. Daño que puede ser susceptible de repararse por la vía civil, la penal o la administrativa por los medios invocados por la ley fundamental. Las figuras a que hacen referencia la Ley de Contabilidad y Gasto Público, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y otras, atentan contra lo preceptuado por la Carta Magna, con relación a que si la aplicación de la sanción es de índole penal, entonces deberán aplicarse las leyes de la materia y si por otro lado son de índole administrativa, entonces deberá aplicarse la ley correspondiente, pero no se debe quebrantar el orden constitucional, incorporando a cada ley la posibilidad de imponer sanciones, bajo sus propias reglas y en con su propio catálogo de sanciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Continuando con la interpretación del Título Cuarto de la Constitución en donde se establecen los lineamientos de la responsabilidad civil de los trabajadores del Estado dispone que en las conductas ilegales en el que el servidor público obtenga un beneficio económico o cause un daño o perjuicio, las sanciones deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido o los daños y perjuicios causados, en la inteligencia que las sanciones económicas que se impongan, no podrán ser mayores a tres tantos del lucro obtenido o el deterioro del patrimonio y de futuras ganancias que se dejaron de percibir causados por el despliegue de la acción del servidor público.

La responsabilidad civil requiere de la concurrencia de los siguientes elementos:

- a) Un hecho ilícito;
- b) La existencia de un daño, y;
- c) Un nexo de causalidad entre el hecho y el daño.

Un acto ilícito significa que se ha realizado una conducta dolosa o culposa. Es decir, que el servidor público, ha obrado con la intención de causar el daño o éste se ha producido por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado o impericia. En la doctrina francesa, el daño causado intencionalmente constituye un delito civil y el que se origina por culpa o negligencia se denomina cuasidelito.

La ilicitud de la conducta, es el dato característico de la responsabilidad civil. El daño causado sin justificación alguna, es decir, violando los principios del orden y la justicia en los que se sustenta la convivencia social. Es importante mencionar que el daño causado por caso fortuito o fuerza mayor, que excluyan la culpa o el dolo, no dará lugar a la responsabilidad civil por el hecho de no poder ser previsto o porque habiendo sido previsto no pudo ser

evitado. Tampoco surge la responsabilidad si el daño se ha causado en ejercicio de un derecho o se produjo por el hecho de la víctima.

El segundo elemento de la responsabilidad civil es el daño o menoscabo que sufre una persona en su patrimonio, lo que se denomina daño emergente. El daño reparable comprende también la privación de cualquier ganancia lícita que se podría haber obtenido por el cumplimiento de la obligación, llamado lucro cesante.

Actualmente, también se entiende por daño la lesión a los bienes no valuables en dinero, generalmente se clasifica esta especie de daños en aquellos que atañen a la persona en su aspecto social (honor, reputación, dignidad, pública consideración, buena fama); los que lesionan a la persona en sus sentimientos, su integridad corporal, su configuración y aspecto físico, el derecho a su imagen, al secreto de su vida íntima, su vida afectiva.

Aún cuando el daño moral no es susceptible de una reparación pecuniaria, es de justicia que al ofensor se le obligue a pagar al ofendido una suma de dinero por concepto de indemnización.

La relación de causalidad es el tercero de los elementos necesarios para que surja la responsabilidad civil. En presencia del efecto, la autoridad debe determinar la causa que produjo el daño y si aquella es imputable al servidor público. El problema de la responsabilidad civil es de atribución de las consecuencias de derecho que se producen cuando alguien ha sufrido un daño. El nexo de causalidad entre el hecho ilícito y el daño reparable, consisten en establecer la consistencia de los supuestos necesarios para imputar las consecuencias de derecho que produce un daño injusto.

La reparación del daño consiste en la obligación de restituir en la de restablecer la estimación anterior y cuando esto no sea posible, en el resarcimiento de dinero por el equivalente del menoscabo al patrimonio causado y en la indemnización de los perjuicios.

La Constitución Federal es clara en este sentido, el legislador pretendió, tanto en materia penal como en materia administrativa, que el servidor público responsable fuera severamente castigado en el aspecto económico —civil-, particularmente cuando se tratase de conductas que causaran daños y perjuicios a la hacienda pública o que, en su defecto, implicaran lucro indebido o la obtención de beneficios adicionales por parte del servidor público en el desempeño de las actividades propias de su encargo.

La sanción económica, como elemento de la responsabilidad civil, no tiene como único fin el restituir o indemnizar por el daño o perjuicios causados o de los beneficios obtenidos indebidamente por el servidor público. Sino que, la Constitución General de la República la prevé con un carácter severamente sancionador, con el propósito de inhibir conductas futuras similares, al imponer al servidor público infractor la obligación de pagar hasta tres tantos como límite del lucro indebidamente obtenido y de los daños y perjuicios ocasionados con motivo de su accionar.

Como elemento complementario a los señalado con anterioridad, cabe apuntar que el artículo 22 párrafo III de la Constitución Federal dispone que no se considera como confiscación de bienes la aplicación total de los bienes de una persona hecha por autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerará como confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109 Constitucional, ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado respecto de los cuales éste se conduzca como dueño y no pueda acreditar su legítima

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

procedencia. En este sentido, el precepto constitucional excluye del concepto de confiscación de bienes, prohibido expresamente por el mismo ordenamiento, el decomiso para la aplicación correspondiente.

I. V. I La Responsabilidad Civil en el Código Civil Federal

Mediante esta figura jurídica se busca colocar a la víctima u ofendido en la situación en que se encontraba antes de la comisión del hecho u acto dañoso, y cuando no es posible su reparación, el responsable está obligado a pagar una indemnización económica con la que legalmente se busca satisfacer el daño material y moral causado a la víctima, tal y como lo referimos con antelación.

El Código Civil Federal en vigor regula en forma dispersa la responsabilidad civil, ya que por una parte contempla en los artículos 1910 al 1934 en el capítulo V denominado "de las obligaciones que nacen de los actos ilícitos", y por otra en diversos artículos del capítulo denominado "consecuencias del incumplimiento de las obligaciones."

Es sabido que las fuentes o el origen de las obligaciones que contempla la legislación civil son:

- Los contratos,
- La Declaración unilateral de la voluntad,
- El enriquecimiento ilegítimo,
- La gestión de negocios
- Los hechos ilícitos, y
- El riesgo profesional.

En atención a esta clasificación legal, sería válida la opinión jurídica que sostenga que el enriquecimiento ilegítimo y los hechos ilícitos son efecto o consecuencia de las obligaciones y no su fuente u origen, como tradicionalmente las ha considerado el legislador particularmente cuando dentro de los hechos ilícitos se enmarcan básicamente las disposiciones sobre responsabilidad civil subjetiva; si se parte de la base del artículo 1830 del Código Civil Federal, es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres, significa que esta fuente de las obligaciones contiene a las figuras jurídicas que dan origen a una obligación; la consecuencia está contenida en las causas. Incluso, el capítulo correspondiente a hechos ilícitos contempla las reglas para la reparación del daño que son comunes a todas las fuentes restantes y además está reglamentada en otros capítulos del Código Civil lo que provoca su dispersión legislativa.

No obstante el tratamiento legislativo dado en el Código Civil Federal a la responsabilidad civil, es procedente afirmar que la contravención o incumplimiento de cualquier acto generador de obligaciones constriñe al sujeto a reparar el daño que cause por la comisión de una conducta culpable; ya sea intencional o imprudente o, en su defecto no culpable como en el caso del riesgo profesional (responsabilidad civil objetiva), independientemente de que la fuente obligacional de que se trate tenga un carácter contractual o extracontractual, a menos que se demuestre que el daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima. Por consiguiente, la responsabilidad civil por hecho ilícito puede fincarse en contra de los servidores públicos y en contra del Estado, previendo los casos en que la legislación civil prevé los supuestos en los que el estado es responsable solidario y subsidiario.

Es de hacer mención que para encontrar una visión integral de las obligaciones de responsabilidad civil, habrá que agregarles las conductas delictivas codificadas en los

ordenamientos penales del país, teniendo presente que únicamente podrían provocar una responsabilidad civil subjetiva, independientemente de las penas que merezca el inculpaado.

Como ya se indicó, en materia civil la reparación del daño material de consistir en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ella sea posible, o en el pago de daños y perjuicios, a elección del ofendido. Por su parte el daño moral, que implica la afectación de los sentimientos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, etc. o la consideración que de una persona tienen las demás, deberá ser reparado mediante una indemnización en dinero, que se reputa independiente de la reparación del daño material. La reparación del daño es determinada por el juez tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- Los derechos lesionados.
- El grado de responsabilidad.
- La situación económica del responsable.
- La situación económica de la víctima, y
- Demás circunstancias que rodearon el caso.

Situación a la que también se encuentra sujeto el Estado y los servidores públicos, derivados de sus actos.

En virtud, pues, de que ninguna persona ya sea física o moral está exenta de esta obligación, la ley las responsabiliza a todas en los mismos términos cuando incumplan sus obligaciones legales o contractuales, con independencia de que la conducta de que se trate sea cometida materialmente por el responsable o que, en su defecto, sea dolosa o culposa. De manera tal que los servidores públicos y el Estado tienen la obligación de reparar los daños causados, sin embargo, el origen de su responsabilidad es diferente ya que el Estado

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

es susceptible de *responsabilidad civilmente*, pero en forma objetiva; ya que ésta responsabilidad nace de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, lo que se denomina *responsabilidad civil subjetiva*, y de la obligación que el ordenamiento civil impone a aquél con sus variantes de solidaria y subsidiaria.

Según anotamos en el párrafo anterior, podemos inferir que la responsabilidad civil se divide en subjetiva y objetiva, y se distinguen entre sí por la presencia de un elemento animico denominado culpa, que encontramos indefectiblemente en la primera, mientras que en la segunda, no es posible identificar una conducta humana lesiva. Dentro de la responsabilidad civil objetiva, la doctrina ha identificado a su vez el riesgo creado también llamado riesgo profesional o responsabilidad laboral, en donde surge la responsabilidad de un sujeto aunque no realice ninguna actividad dañosa, pero que, sin embargo, es susceptible de hacerse responsable de la misma y consecuentemente, reparar los daños que se hayan ocasionado. La diferencia fundamental entre la responsabilidad subjetiva y objetiva radica en la presencia de un elemento clave, la culpa en la conducta lesiva, ya sea esta dolosa o culposa.

De tal suerte que, en la responsabilidad civil subjetiva es posible encontrar una conducta que ocasione un daño de manera intencional o en forma imprudencial; en tanto que en la responsabilidad civil objetiva no hay culpa directa pues su imputación sólo existe por albergar al ente culpable como parte integrante de su organigrama y en ese entendido es susceptible de ser señalado responsable en el dispositivo jurídico correspondiente como es el caso en el Código Civil Federal que impone al Estado la obligación de responder por los daños y perjuicios que causen los servidores públicos con motivo del ejercicio de las

atribuciones que le están encomendadas.¹⁴ Esta responsabilidad también se encuentra catalogada en dos formas distintas, la primera es la responsabilidad solidaria que se debe entender así cuando existen actos ilícitos dolosos y la segunda es la subsidiaria que debe entenderse en los demás casos, en los que sólo puede hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios que se hayan ocasionado.

I. V. II Teoría Subjetiva de la Responsabilidad.

El particular no tiene ningún derecho para reclamar al Estado una indemnización, porque el estado es irresponsable, debido a que sólo es un ente jurídico. El funcionario, la persona física, es el único responsable de sus actos, porque está obligado al cumplimiento de la ley; con más razón cuando el actúa ilícitamente, violando la ley y ocasionando daños y perjuicios de los que debe de responder.

¹⁴ En derecho civil, todo perjuicio por un hecho ilícito tiene reparación, y presenta tres tipos generales de responsabilidad

- a) La responsabilidad por hecho personal;
- b) La responsabilidad por hecho de otro y
- c) La responsabilidad por el hecho de las cosas

El estado es un persona jurídica que actúa por medio de organos que han sido creados por mandatos legales. es decir, esferas limitadas de competencia las cuales se ejercen por titulares de la función pública que son personas físicas. En esta actividad estatal se pueden lesionar derecho de los particulares, existiendo la obligación legal de indemnizarlos por los perjuicios que ocasionen. Es un principio del derecho administrativo la teoría del riesgo creada por el Estado por el funcionamiento de los servicios públicos y el ejercicio de las demás actividades.

Son las personal físicas las que cometen las violaciones legales, sin culpa dolosamente, por imprudencia o simplemente por el manejo de las cosas que originan perjuicios. Cuando una dependencia del Ejecutivo es responsable, con ello indicamos que son responsables las personas físicas que atienden esos servicios públicos o que su funcionamiento puede originar en determinadas condiciones, una responsabilidad pública.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo II. Ed. Porrúa México, 1976. pág. 242

I. V. III Teoría Objetiva de la Responsabilidad.

El Estado es siempre responsable de la actividad de sus agentes en el funcionamiento del servicio público o en la realización de la esfera de competencia. En determinadas condiciones el Estado puede repetir contra el causante del daño, si le es directamente imputable. La culpa en el servicio se origina por el funcionamiento regular de éste que ocasiona daños y perjuicios imprevistos.

La determinación de la responsabilidad personal del funcionario en el ejercicio de sus atribuciones, la doctrina distingue entre la culpa personal y la culpa del servicio, esta última siempre a cargo de la administración pública. La primera se origina por actos ilegales, propios e intencionados o sin ella que entrañan errores y violaciones a las leyes.

El legislador consignó la responsabilidad civil objetiva solidaria o directa del Estado fundándose en el hecho que éste "... por su organización, recursos, medios de programación y sistemas de vigilancia, así como por su responsabilidad en su elección, capacitación y control de personal, está en condiciones en todo momento de prever y corregir las actuaciones dolosas de los servidores públicos. Si no obstante ello, el ilícito se produce, debe asumir frente a la persona que lo sufrió, la obligación de indemnizarla plenamente por los daños y perjuicios ocasionados ..." ¹⁵

Con base en lo anterior se puede señalar que la responsabilidad civil del servidor público tiene su origen en:

- La causación de daños y perjuicios al Estado,

¹⁵ Exposición de Motivos de la Iniciativa que reformó los artículos 1927 y 1928 del Código Civil Federal.

- La causación de daños y perjuicios a terceros, en el ejercicio de sus atribuciones
- El enriquecimiento ilícito.

En este punto debemos recordar que el enriquecimiento ilícito no se compone sólo de la definición que el ordenamiento penal le otorga sino con ello debemos entender todas y cada una de las conductas que de efectuarlas conllevan una ganancia económica ilícita para el servidor público, inclusive sin necesidad de ocasionar daños y perjuicios al Estado, que además podrían dar lugar a la responsabilidad penal y administrativa y, en general, todas aquellas conductas que contravienen los ordenamientos que regulan el comportamiento del servidor público al pretender obtener beneficios indebidos adicionales a los que le otorga el Estado por el desempeño de su empleo cargo o comisión.

I. V. IV Sujetos de Responsabilidad Civil.

Son sujetos de responsabilidad civil:

1. Todos los servidores públicos; particularmente aquellos que manejen recursos públicos federales, cualquiera que sea su función dentro de los órganos de gobierno federal o en los Estados o en los municipios. Los funcionarios que están sujetos al juicio político y aquellos que gozan de inmunidad procesal, también son sujetos de esta responsabilidad, aún cuando, tratándose de daños y perjuicios a la Hacienda Pública, la autoridad que conozca de las irregularidades deberá hacer del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ésta a su vez, entere al Presidente de la República, para que se proceda conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta disposición está contenida en el artículo 177 del Reglamento de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, por lo que sólo obliga a las autoridades administrativas, para que agoten el procedimiento de fincamiento de responsabilidad e inmediatamente después, lo turnen a las autoridades hacendarias para su solventación, o en su caso, agoten el procedimiento coactivo de ejecución que está previsto en el Código Fiscal de la Federación.

2. El Estado.- El Código Civil Federal establece la responsabilidad civil del estado cuando sus servidores públicos, en el ejercicio de sus atribuciones, ocasionen un daño o perjuicio a terceros. En sus dos variantes el material y el moral. En este caso de responsabilidad civil objetiva a cargo del estado es de hacer mención de las modificaciones que ha sufrido el código civil respecto a la responsabilidad del Estado por lo que a continuación reproducimos las más importantes:

Antes de su reforma el artículo 1928 del Código Civil disponía:

"El Estado tiene la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes."

Con fecha 10 de enero de 1994 este dispositivo legal fue reformado, junto con el 1916 y 1927, para facilitar a la víctima la vía para exigir al Estado el pago de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos.

De tal manera que actualmente el artículo 1927, quien es el que dispone la responsabilidad del Estado queda de la siguiente forma:

TEMA CON
FALLA DE ORIGEN

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

Mientras que el artículo 1928 establece:

"El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios u operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado."

En estas reformas, admiten finalmente la posibilidad de la responsabilidad solidaria y subsidiaria del estado, pero como dice el Maestro Luis Humberto Delgadillo en su libro "El Sistema de Responsabilidades de los servidores Públicos", no se ha querido dar el gran paso para reconocer que el sólo ejercicio de la función pública, por sí puede ocasionar daños a particulares, en los términos que establecía la *Lex Aquilia*. Esto es, que la responsabilidad del Estado sólo puede derivarse de actos ilícitos dolosos. Por lo que no se reconoce la responsabilidad que el maestro Serra Rojas indica en la referencia anterior¹⁶ "la responsabilidad por el hecho de las cosas."

Como complemento de lo anterior, se adicionó a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al artículo 77-bis, que ahora a partir de la expedición de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se reconoce en el artículo 33, que a la letra dice: "*Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el*

¹⁶ Ver nota al pie no. 12

dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordene su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

Lo anterior, sin perjuicio de que el particular acuda directamente ante la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeñe su empleo cargo o comisión para que éstas resuelvan lo conducente lo conducente.

Si la dependencia o entidad determina que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, las vías jurisdiccionales correspondientes.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en la que se proponga la reparación de daños o perjuicios, la dependencia o entidad se limitará a su determinación en cantidad líquida y a emitir la orden de pago respectiva.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares."

Podemos encontrar en el procedimiento disciplinario una ventaja sobre el procedimiento civil, pues en el primero no es necesario demostrar que los daños y perjuicios se ocasionaron por un acto ilícito doloso, sino que se amplía a cualquier conducta del servidor público que haya causado daños y perjuicios al particular. No obstante lo anterior, la reparación del daño se encuentra supeditado a varias determinaciones, la primera tiene que ver con la responsabilidad del servidor público en el procedimiento; una vez que suceda esto, el particular, aún cuando no le otorga la ley interés jurídico alguno en el procedimiento disciplinario, la autoridad administrativa no está en posibilidad de informarle al particular si se consideró responsable al servidor público inculcado, lo que hace sumamente difícil al particular la tarea de solicitar la indemnización correspondiente; pues aquel debe tener conocimiento si el servidor público fue administrativamente responsable, antes de iniciar la solicitud para el resarcimiento de los daños y perjuicios. Pero esa no es la única determinación que el particular tiene que sortear sin que, aún cuando el estado al momento

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la imposición de la sanción correspondiente para el infractor ya determinó los daños y perjuicios ocasionados para formular la sanción económica correspondiente a hasta a tres tantos de los beneficios obtenidos o daños causados; es necesario que la Secretaría, la contraloría interna o la dependencia en al que el servidor público sancionado se encuentre adscrito, considere si ha lugar o no a pagar la indemnización correspondiente y cuanto será el monto en cantidad líquida. Lo que es poco eficaz y hace poco probable que el particular pueda ser resarcido por el menoscabo ocasionado.

El legislador reproduce en la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el dispositivo que se contemplaba en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que se refiere a la situación de que el organismo al que legalmente le compete la vigilancia y la defensa de los derechos humanos puede emitir una recomendación en razón de la reparación de los daños y perjuicios y que sea aceptada por la autoridad, ésta se encuentra en la situación de determinar el monto en cantidad líquida de la indemnización, situación que alarma y produce cierta inestabilidad legal pues la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se erige como órgano de decisión respecto a dicha cuestión.

I. V. V Sanciones Correspondientes a la Responsabilidad Civil

Estas sanciones sonde carácter económico y lo que se persigue es precisamente resarcir los menoscabos que se ocasionan a los particulares o a la hacienda pública y que debido a su naturaleza puede ir acompañad de sanciones de índole administrativo como la inhabilitación o suspensión, de sanciones de carácter penal e inclusive de sanciones de carácter político según sea el caso sin perjuicio por supuesto de que concurran mas de una de estas modalidades.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por mandato constitucional dichas sanciones económicas pueden ser hasta tres tantos del lucro obtenido; tal determinación se reproduce en la nueva ley, precisamente en el artículo 15 haciendo mención que de ningún modo la sanción económica puede ser igual o menor al daño ocasionado. Este mismo artículo dispone que las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos se deberá actualizar, para efectos de su pago en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación como si se tratara de aprovechamientos y contribuciones.

Por su parte el artículo 30, en su tercer párrafo establece que las sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor de Erario Federal y el procedimiento administrativo para hacerlas efectivas será el de ejecución marcado en el Código Fiscal de la Federación y su tratamiento se sujetará al mismo que dichos créditos y a las leyes fiscales aplicables.

I. VI. Responsabilidad Penal

El Título Cuarto constitucional, establece una serie de prevenciones que son observadas por la legislación vigente entre las que se encuentran:

- La comisión de delitos que deberá ser perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.
- Los funcionarios federales, con inmunidad procesal, son plenamente responsables por cualquier delito que cometan en el ejercicio de sus encargos; sin perjuicio de que para proceder penalmente contra ellos, es necesario iniciar un procedimiento para desincorporar de la persona del inculcado la inmunidad procesal ante la Cámara de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Diputados que declarará, por mayoría calificada de sus miembros en sesión, si ha lugar a proceder contra el inculpado.

- El presidente de la República sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común. Para proceder penalmente contra él, el procedimiento de declaración de procedencia se hará por la Cámara de Senadores, quien la declarará si a su juicio debe proceder la denuncia penal. La inmunidad de la que se encuentra investido el presidente subsiste mientras dure el tiempo de su encargo, pasando este, el presidente podrá ser acusado de cualquier delito.
- La responsabilidad por delitos cometidos por cualquier servidor público, durante el tiempo de su encargo, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto que el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111 constitucional.

El 5 de enero de 1983 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, y que para 1999 se tomó como base éste mismo dispositivo legal para separar el aspecto Federal del Común y crear así el Código Penal para el Distrito Federal y El Código Penal Federal. Esta reforma tuvo como prioridad establecer nuevas modalidades y adicionando seis tipos penales, plasmando con ello las conductas delictivas en que pueden incurrir los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones.

Dentro del nuevo ordenamiento penal comentado, a partir de 1999, se encuentra también el Título Undécimo relativo a los delitos cometidos por los servidores públicos en contra de la administración de justicia y por el ejercicio indebido del propio derecho; es de mencionar que en diversos artículos se tipifican hechos delictivos en los que la calidad de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

servidor público del individuo que los cometa en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas está definida como una agravante.

Lo que permite evitar que los servidores públicos utilicen de manera ilícita su posición dentro de la estructura del gobierno federal para impulsar, realizar, planear, inducir o permitir cualquier conducta delictiva que se cometa en menoscabo de la sociedad. Cabe hacer mención que independientemente de la circunstancia anteriormente aducida, el servidor público es penalmente responsable de cualquier conducta delictiva y no sólo de las que cometa con motivo del desempeño de sus funciones.

I. VI. I Concepto de Responsabilidad Penal

El artículo 7° del Código Penal Federal, menciona que el delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales. Con base en lo indicado por este dispositivo se puede señalar que la responsabilidad penal surge como consecuencia de la comisión de conductas delictivas infractoras de las disposiciones penales. Cabe destacar que la responsabilidad penal no pasa de la persona y los bienes de los delinquentes, excepto en los casos que la ley especifica.

La premisa fundamental es que los individuos son plenamente responsables por las conductas delictivas que desplieguen, ya sean o no servidores públicos, en consecuencia, en Código Penal Federal dispone en su artículo 13, que son autores o partícipes del delito:

- Los que acuerden o preparen su realización;
- Los que la realicen por sí;
- Los que lo realicen conjuntamente;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Los que los lleven a cabo sirviéndose de otro;
- Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo;
- Los que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión;
- Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito; y,
- Los que sin acuerdo previo, intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo.

Por otra parte, el artículo 212 del Código Penal Federal establece quien es un servidor público, para efectos de las conductas delictivas tipificadas y sus consiguientes sanciones en los títulos Décimo y Undécimo; adicionalmente el último párrafo del mismo artículo, incluye como sujetos a las mismas sanciones de cada uno de los delitos descritos en estos dos títulos a toda persona que participe en la perpetración de ellos.

Como ya vimos, en el caso de los servidores públicos, la responsabilidad penal se presenta cuando éste infringe lo dispuesto por alguno de los preceptos contenidos en los títulos de referencia del Código Penal Federal; no obstante es necesario poner atención a la jerarquía del servidor público que cometió el ilícito a efecto de determinar el procedimiento que deberá aplicarse, toda vez que, recordando lo que el artículo 111 constitucional menciona, existen servidores públicos que gozan de inmunidad procesal o fuero como se decía anteriormente, por lo que no pueden ser sujetos del procedimiento penal hasta que no haya sido declarado su procedencia ya sea por parte de la Cámara de Diputados o, en su caso, la Cámara de Senadores por los delitos graves cometidos por el presidente de la República.

TRUJE CON
FALLA DE ORIGEN

La responsabilidad penal en que pueden incurrir los servidores públicos presenta ciertas variantes, en tanto que el conocimiento del acto u omisión que sancionan las leyes penales sea competencia de los tribunales comunes de la materia en el Distrito Federal por delitos del fuero común, esto es que son delitos cometidos por un servidor público, pero que no se dan cuando el servidor público se encuentra en el desempeño de su empleo. De otra forma cuando el servidor público cometa una delito contenido en el dispositivo legal local y este es cometido en el desempeño de las funciones propias del burócrata o con motivo de él, entonces la competencia será de los tribunales federales.

Con estos elementos podemos concluir que la responsabilidad penal, tratándose de los servidores públicos, es aquella en la que incurren cuando sus actos u omisiones son sancionados por las leyes penales. Estos actos u omisiones pueden darse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en cuyo caso es necesario referirse a los distintos tipos penales que contemplan los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Federal de la materia.

I. VI. II Delitos Penales Cometidos por los Servidores Públicos

Como ya hemos mencionado, a partir del 5 de enero de 1983, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación reformas al título Décimo, con lo que además de prever nuevas modalidades a los tipos penal existentes se adicionaron otros seis nuevos, lo que hace un total de doce delitos, mas la adición que se le hizo al código de la materia del artículo 222 bis, además de dos que menciona el Título Undécimo, y que tiene su modalidad cuando se trate de la participación en éstos del cualquier servidor público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los delitos de referencia y de conformidad con su orden de aparición el Código Penal

Federal son:

1. Ejercicio Indevido del Servicio Público,
2. Abuso de autoridad,
3. Coalición de Servidores Públicos,
4. Uso indebido de atribuciones y facultades,
5. Concusión,
6. Intimidación,
7. Ejercicio abusivo de funciones,
8. Tráfico de Influencia,
9. Cohecho,
10. Cohecho a servidores públicos extranjeros,
11. Peculado,
12. Enriquecimiento Ilícito.

Los dos delitos tipificados en el Título Décimo Primero son:

1. Delitos cometidos contra la administración de justicia.
2. Ejercicio Indevido del propio derecho.

Cabe hacer mención que en el Código Penal Federal, la mayoría de las sanciones de las conductas delictivas se encuentran agravadas si el que las comete es un servidor público en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión o/y con motivo de este.

I. VI. III Sanciones Aplicables a la Responsabilidad Penal

De conformidad con el artículo 24 del Código Penal Federal, las penas y medidas de seguridad son:



• Prisión
• Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad;
• Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos;
• Confinamiento;
• Prohibición de ir a lugar determinado;
• Sanción pecuniaria;
• Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito;
• Amonestación;
• Apercibimiento;
• Caución de no ofender;
• Suspensión o privación de derechos;
• Inhabilitación, suspensión o destitución de funciones o empleos;
• Publicación especial de sentencia;
• Vigilancia de la autoridad;
• Suspensión o disolución de sociedades;
• Medidas tutelares para menores; y,
• Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.

Por supuesto que en la lista anterior, hay algunas penas y medidas de seguridad que por su naturaleza no podrían ser directamente aplicables al servidor público sentenciado, como por ejemplo la antepenúltima, pero fue necesario transcribir íntegramente el artículo 24

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

que refiere en general cuáles son las medidas y sanciones aplicables a cualquier persona que despliegue una conducta ilícita.

I. VI. IV Sujetos de Responsabilidad Penal.

Todos los servidores públicos son penalmente responsables por las conductas ilícitas que desplieguen en contravención de las disposiciones contenidas en las leyes aplicables de la materia, ya se trate de delitos del fuero federal o delitos del fuero común, excepción hecha del Presidente de la República que solamente puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; sin embargo, aquellos servidores públicos a los que alude el artículo 111 constitucional no pueden ser sujetos del procedimiento penal si no han sido previamente desaforados. En efecto el artículo 111 del texto constitucional no incluye, como sujetos de este procedimiento especial, a todos los funcionarios que son considerados por la misma Constitución como sujetos de Juicio Político.

En todos los casos debe existir la denuncia penal correspondiente y/o el requerimiento del Ministerio Público cuando se hayan cumplido los requisitos procesales para el ejercicio de la acción penal.

I. VI. IV. I Declaración de Procedencia

Este procedimiento tiene su fundamento constitucional en el artículo 111, como ya se comentó con antelación, y continúa en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El procedimiento especial relativo a la Declaración de Procedencia deberá instaurarse en contra de los servidores públicos mencionados en el artículo 111

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

constitucional durante el desempeño de su empleo cargo o comisión o un año después de la conclusión de los mismos.

No se requiere la Declaración de Procedencia cuando el funcionario público cometa un delito mientras no se encuentre en funciones o se encuentre separado de su encargo.

Cabe recordar que es necesario estar atentos a la jerarquía del servidor público que cometió el ilícito a efecto de determinar si es procedente la Declaración de Procedencia o no a efecto de iniciarlo ante la Cámara de Diputados, y en el caso del Presidente de la República, ante la Cámara de Senadores.

La función de ambas Cámaras es analizar la probable existencia de conductas infractoras de las leyes federales y declarar, en su caso, si ha lugar o no para proceder contra el inculpado, pero de ninguna manera son autoridades competentes para aplicar las leyes, incoar el procedimiento penal, ni imponer las sanciones, toda vez que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, según se desprende del artículo 21 constitucional. Consecuentemente el artículo 109 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la comisión de delitos deberá ser perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, las sanciones de esta naturaleza se aplicarán de acuerdo por lo dispuesto por ella, por esa razón habiéndose declarado la procedencia de la denuncia, el funcionario inculpado quedará sujeto a las autoridades penales competentes para que actúen conforma a sus facultades.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Capítulo II El Control Constitucional en Materia de Responsabilidad de los Servidores Públicos

II. I. Antecedentes

II. I. I. Época Prehispánica

Durante el siglo XV la sociedad Mexica, con ayuda de sus aliados, se convirtió en la principal potencia militar del Valle de México, lo que le permitió iniciar campañas de conquista sobre otros pueblos y así imponer su dominio político y económico en una vasta región de Mesoamérica. El objetivo fundamental de la expansión Mexica era el de imponer tributo a los señoríos ocupados, que consistían en productos agrícolas, artículos domésticos y de lujo, así como los servicios personales, que se podían traducir en la obtención de esclavos.

La complejidad sociopolítica y económica que en ese tiempo alcanzó la civilización Mexica, se vio precisada en la existencia de una serie de instituciones políticas controladas por las autoridades del señorío tenochca. Para el eficaz funcionamiento de éstos órganos institucionales, se disponía de una amplia maquinaria burocrática compuesta por funcionarios al servicio del *huey tlatoani*. La administración central de México-Tenochtitlan fue encabezada por el soberano, quien era el gobernante vitalicio con poder político, judicial, militar y religioso superior a cualquier otro funcionario del señorío.

El segundo funcionario de importancia dentro del señorío Mexica fue el cihuacóatl, una especie de viceemperador, quien desempeñaba un papel importante en materia hacendaria, jurídica y cultural. Este funcionario cumplía con funciones de alta envergadura, tales como suplir las faltas del emperador y representarlo en las expediciones de conquista, relevantes, cuando el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

emperador no iba al frente de los ejércitos mexicas. Tanto el huey tlatoani, como el cihuacóatl eran auxiliados a su vez por consejos de gobierno, integrados por miembros de la clase noble, quienes realizaban una amplia gama de actividades en materia administrativa, judicial, militar y religiosa.

El Cuerpo de gobierno más próximo al huey tlatoani era el consejo permanente formado por cuatro dignatarios con quienes la máxima autoridad Mexica y el cihuacóatl acordaban asuntos de importancia trascendental, estos cuatro dignatarios gozaban de facultades electorales, administrativas, militares y hacendarias.

Otro de los consejos al servicio del monarca era el de justicia, conformado por un gran número de jueces y funcionarios que desempeñaban distintas actividades judiciales.

Al frente del consejo de hacienda estuvo el huey calpixque, gran recaudador de tributos, quien tuvo bajo sus ordenes a una serie de calpixques menores asignados en los pueblos sometidos por los mexicas. Si el tributo entregado consistía en productos agrícolas el huey calpixque lo entregaba al petlacácatl, importante funcionario fiscal. Si el impuesto cobrado eran macanas, rodelas o armas en general, el gran recaudador los entregaba al tlacoacácatl, un de los más altos militares del señorío.

El consejo de guerra era parte integrante de la administración central mexica y al frente de él se hallaban dos altos guerreros: el tlacatécatl y el tlacoacácatl. Cabe hacer notar que uno de los principales requisitos para alcanzar el título de huey tlatoani era haber ocupado el puesto de máximo general del ejército.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La organización religiosa ocupaba un lugar fundamental dentro de la compleja red institucional prehispánica. El culto ceremonial y la educación eran las principales funciones y se encontraba, este consejo en manos de dos sumos sacerdotes: el Quetzalcóatl Tótec tlamacazqui y el Quetzalcóatl Tláloc tlamacazqui. Otros funcionarios al servicio del huey tlatoani, que también formaron parte de la autoridad central, fueron los tecuhtli, suprema autoridad de los pueblos adscritos al señorío tenochca.

Para el cabal cumplimiento de las diversas tareas de gobierno, los dirigentes mexicas exigían a la amplia gama de funcionarios a su servicio honestidad y responsabilidad absolutas en el desempeño de su labor. Ni siquiera los más altos dignatarios escapaban de tales obligaciones jurídicas y morales.

La legislación tenochca tipificó los diversos delitos en que podían incurrir los funcionarios públicos, a fin de evitar abusos de poder y mal ejercicio de sus encargos. Cada delito estaba acotado por un castigo que correspondía a este según la gravedad del mismo y la jerarquía del funcionario que lo cometía. Así cuando el delito era grave, el castigo era pena capital.

El peculado o hurto al tesoro real por parte de un funcionario fiscal menor implicaba el castigo de trasquilamiento o destitución de su empleo; pero si era cometido por un administrador real se le condenaba a muerte y e le confiscaba la totalidad de sus bienes.

Los jueces y magistrados que aceptaban obsequios para desviar la aplicación de la ley eran castigados, en caso de poca importancia, con la destitución y el trasquilamiento, y con la muerte por desolladura en asuntos de gravedad. En estado de guerra los militares que incurrieran en los delitos de desertión, indisciplina, insubordinación, cobardía, robo de cautivos, eran castigados con la decapitación. Por su parte, los sacerdotes que rompían el voto de castidad eran sentenciados a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la pena de muerte o al destierro. El estupro cometido con una sacerdotisa o con una joven de familia noble, era castigado con el empalamiento de ambos culpables; posteriormente sus cuerpos eran cremados y sus cenizas se esparcían al viento.

La rigidez de los castigos impuestos a los distintos funcionarios era consecuencia de la gran necesidad del pueblo Mexica de contar con servidores públicos sabios, honrados, responsables y eficientes en el ejercicio de las principales actividades de Tenochtitlán.

II. I. II Época colonial

Durante el periodo del México colonial, existieron diversos cargo para autoridades y funcionarios novohispanos, desde el virrey que era el representante del monarca español, hasta oidores, consejeros, gobernadores, intendentes, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes ordinarios, regidores, fiscales, protectores de indios, alcaldes del crimen, oficiales de la Real Hacienda, alférez, alguaciles, escribanos, intérpretes y personal naval y militar.

Todo cargo que implicara autoridad pública debía cumplir una serie de leyes e instrucciones dictadas desde la metrópoli. A causa de la lejanía, la Corona estimó conveniente establecer algún tipo de control sobre los funcionarios coloniales para vigilar su actuación y, en su caso, castigar a todo aquel que no cumpliera con sus responsabilidades y obligaciones. Entre las sanciones más comunes estuvieron las amonestaciones, represiones en público, multas, suspensión del empleo o sueldo, u obligación de devolver a las cajas reales las cantidades obtenidas indebidamente.

Para lograr tales fines, los monarcas españoles instauraron en la Nueva España dos sistemas con los que pretendieron controlar la corrupción, obtener una administración pública

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ejercida con honradez, beneficiar a la Corona y a la comunidad, proteger derechos de los particulares y evitar los abusos de los funcionarios. Estos sistemas fueron las visitas y los juicios de residencia.

Las visitas eran inspecciones a la acción de gobernantes, funcionarios u organismos coloniales relacionados con la administración pública y comenzaron a aplicarse en Hispanoamérica desde 1449, época de los reyes católicos, cuando se designó juez pesquisidor a Francisco de Bobadillas para que investigara el gobierno de Cristóbal Colón en Santo Domingo. Sin embargo, fue el reinado de Felipe II en 1588, cuando se promulgaron leyes que fijaron el carácter permanente de esta institución.

La visita podía ser ordenada en cuanto existiera alguna sospecha o denuncia de mala administración. La realizaba un juez visitador. Si el inspeccionado era un funcionario nombrado por la Corona, el juez era seleccionado por el Consejo de Indias en consulta con el rey; para funcionarios nombrados en la Nueva España el visitador era designado por el virrey en consulta con la Audiencia, una vez nombrado, el visitador viajaba al territorio designado, donde se le recibía con gran solemnidad.

Como primer paso se emitía una publicación y se enviaban copias del edicto a todas las ciudades, pueblos y villas cercanas. En ella se convocaba a todo aquel que se sintiera agraviado, a hacer denuncias dentro de un periodo determinado. Según el procedimiento, se recogían testimonios y se realizaban interrogatorios que eran secretos para el funcionario en investigación, de modo que no pudieran surgir amenazas o "arreglos" que ocultaran o distorsionaran las evidencias. El visitador debía revisar toda la documentación pertinente del caso; si se encontraban delitos graves contra el bienestar público, los funcionarios podía quedar suspendidos de su puesto, e incluso ser exiliados de la provincia de su jurisdicción o enviados a España.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Los informes del juicio, en casos de gravedad, eran enviados al Consejo de Indias; los delitos menores eran remitidos al virrey o a otros funcionarios de justicia. El Consejo de Indias o el virrey eran quienes dictaban sentencia, la cual debía llevar la aprobación real.

En esos tiempos existieron varios tipos de visitas:

- La ordinaria en la que se verificaba periódicamente las audiencias, virreyes y gobernadores, con su correspondiente provincia; y a los corregidores y alcaldes mayores con sus respectivas poblaciones y límites municipales.
- La extraordinaria, que debía ser ordenada por el monarca o el virrey cuando se presentaban circunstancias imprevistas.
- La específica se aplicaba a un solo funcionario o provincia después de que se habían recibido quejas o acusaciones.
- Las generales que se hacían a todo un virreinato o a una capitania general.

Las visitas fueron un instrumento de control del poder con que contó la Corona española durante los tres siglos de su denominación en América. El otro método de control fue el juicio de residencia. Que consistía en un enjuiciamiento al que era sometida toda autoridad colonial desde el virrey hasta los alcaldes ordinarios¹ cuando se retiraban de la vida pública o cambiaban de funciones. A aquellas personas con cargos vitalicios se les sometía a juicio de residencia cada cinco años. Ninguna autoridad podía ser promovida a otro cargo sin haberse presentado a este juicio, donde el tribunal le entregaría una certificación del Consejo de Indias o de la Audiencia en la que se le absolvía o se declaraba no haber hallado cargos en su contra². Los jueces de residencia para

¹ A partir de 1799 se excluyeron de este tipo de juicios a alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, alguaciles y otros funcionarios concejales, por estar sometidos a otras autoridades coloniales superiores.
² Esta certificación subsiste hasta nuestros días y su fundamento es el artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con la denominación de "Constancia de no inhabilitación", con lo que la persona en cuestión podrá tener la posibilidad de obtener un puesto, cargo o comisión en la Administración Pública Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

funcionarios nombrados por la Corona (virreyes, oidores, etc.) eran designados por el Consejo de Indias a partir de una lista hecha por el virrey. Generalmente fueron abogados o miembros de la Audiencia. Para funcionarios nombrados en las colonias, el virrey, en consejo con la Audiencia, seleccionaba al juez. Éste debía viajar a la provincia indicada y emitir una proclama señalando los días y lugar en que se instalaría el tribunal de residencia, invitando a la comunidad a presentar sus quejas, acusaciones o evidencias contra el enjuiciado, y procedía a interrogar a los testigos. El juez debía reunir pruebas e informarse de la conducta de los funcionarios, y una vez escuchada la defensa elaboraba su informe, pronunciaba la sentencia y la remitía al Consejo de Indias o a la Audiencia.

El Consejo de Indias revisaba los juicios de los funcionarios designados por la Corona, y la Audiencia el resto. Toda decisión necesitaba la aprobación real. Las penas más comunes eran la confiscación de los bienes, la multa o la prisión.

En 1667 se estableció que el juicio de residencia de un virrey debía completarse en seis meses, y el de presidentes, oidores, corregidores y otros funcionarios menores en sesenta días. Había juicios secretos en los que se investigaba si el funcionario en cuestión cumplía correctamente con las obligaciones de su cargo y si seguía las instrucciones que la Corona dictaba. Asimismo había juicios públicos en los que cualquier persona que se sintiera agraviada por el funcionario en cuestión podía hacer acusaciones y solicitar su castigo.

Durante los tres siglos de dominación española sobre los territorios americanos, hubo muchos juicios de residencia. Destaca en primerísimo lugar el juicio a Hernán Cortés; cuando este salió a la expedición de Las Hibueras en 1524, sus enemigos se dedicaron a formular graves acusaciones en su contra, tales como extralimitaciones en el poder, excesos y la excesiva adquisición de bienes. Esto motivó enfrentamientos entre partidarios y enemigos de Cortés por lo

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

NO SALA
LIBRO

cual el monarca Carlos I de España decidió enviar a Luis Ponce de León como juez de residencia para que en julio de 1526, enjuiciara a Cortés y a sus alcaldes mayores y oficiales. Ese mismo mes se publicó el pregón para entablar juicio al conquistador:

"Sepan todos los vecinos y moradores y estantes y habitantes de esta Nueva España, como el Sr. Licenciado Luis Ponce de León, Juez de residencia en esta Nueva España y sus provincias, por su Majestad, ha de tomar residencia por mandato de su Majestad a D. Hernando Cortés, Capitán General y Gobernador que ha sido de esta Nueva España y a sus alcaldes mayores y lugartenientes y alguaciles mayores y menores y capitanes y otros cualesquiera oficiales de Justicia y capitanes que ha tenido en esta Nueva España desde que a ella pasó hasta ahora; asimismo, Alonso de Estrada, Tesorero de su Majestad y a Rodrigo de Albornoz, Contador de su majestad; y a Pedro Alminde Chirino, veedor y a Gonzalo de Salazar, Factor de su Majestad y a sus lugartenientes, y a hacer pesquisa e inquisición e inquirir para saber cómo y de qué manera cada uno de ellos han usado y ejercido sus oficios, la cual dicha residencia le ha de tomar por tiempo y espacio de noventa días primeros siguientes...; por ende todas las personas que de los dichos o de cualquiera de ellos han sido o son agraviados o estuvieron quejosos en cualquier manera parezcan ante el dicho Licenciado Señor Luis Ponce de León, dentro de dicho termino de los dichos noventa días, e oíles y guardarles...

Después de un prolongado juicio a Cortés se le confiscaron sus propiedades, parte de las cuales le fueron devueltas posteriormente. Otros de los casos más sonados de virreyes enjuiciados fueron los de Álvaro Manrique de Zúñiga en 1590, Diego López Pacheco (1642), Joaquín de Monserrat (1760), Juan Vicente de Güemes Pacheco en 1794 y Miguel de la Grúa Talamanca en 1790.

TRABAJADO CON
FALLA DE ORIGEN

El juicio de residencia fue utilizado por la Corona con el fin de evitar la corrupción y lograr una mayor honradez en la administración del gobierno y justicia; sin embargo, no siempre fue efectivo, ya que altos funcionarios con conexiones sociales y familiares poderosas en la corte quedaban dispensados. El viajero y científico alemán Alexander Von Humbolt escribió al respecto: "si un virrey es rico, listo y tiene el apoyo de un asesor valiente en América y de amigos poderosos en Madrid, puede gobernar arbitrariamente sin temor a una residencia"

Otra limitante de este juicio era la falta de confiabilidad de muchos testigos, ya que en ocasiones actuaban con malicia, envidia o ambición.

En 1812 se formuló una nueva Constitución de Cádiz, la cual rigió a la metrópoli y a sus colonias por un corto periodo. En ella fue reglamentado en juicio de residencia bajo el nombre de juicio de responsabilidad.

II. I. III El Siglo XIX

La independencia de México se concretó en 1821, cuando Agustín de Iturbide entró en la ciudad de México con el Ejército Trigarante. De inmediato se procedió a establecer una Junta Provisional Gubernativa que se ocuparía de legislar y organizar el Primer Congreso Constituyente, mismo que se instaló el 24 de febrero de 1822.

El 21 de mayo del mismo año Iturbide fue nombrado emperador; éste disolvió al Congreso e instauró en su lugar una Junta Nacional Constituyente. A ella correspondió aprobar el Reglamento Político Provisional del Imperio que en su texto incluyó algunas disposiciones referentes a los funcionarios. Estableció que la "persona del Emperador" era sagrada e inviolable y que sólo sus

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ministros serían responsables de los actos del gobierno, y encomendaba al Supremo Tribunal de Justicia la tarea de juzgar a los funcionarios que incurrieran en algún delito.

Los desacuerdos de importantes sectores de la sociedad con el imperio pronto se manifestaron. Antonio López de Santa Anna proclamó, a principios de 1823, el Plan Casa Mata que exigía principalmente la reunión de un nuevo Congreso Constituyente. Inturbide se vio obligado a reinstalar la Asamblea, después de lo cual abdicó.

El Congreso se reunió nuevamente y después de algunos contratiempos comenzó a sesionar el 5 de noviembre de 1823. Los trabajos de esta Asamblea duraron aproximadamente un año. El 3 de octubre de 1824 fue aprobada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Constitución designó a la Cámara de Diputados y Senadores como gran jurado en las acusaciones hechas al presidente de la Federación por delitos de traición contra la independencia nacional, por cohecho, soborno y por impedir o entorpecer las elecciones y las funciones de la Cámaras; señaló que el presidente sólo podía ser acusado por delitos establecidos en dicha Constitución y que las acusaciones hechas al vicepresidente serían atendidas por la Cámara de Diputados; fijó las responsabilidades de los Secretarios de Despacho; estableció las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia y elaboró un procedimiento de elección de 24 individuos para juzgar a los magistrados de dicha corte.

La Constitución de 1824 estuvo vigente hasta 1835, cuando por desacuerdos entre liberales y conservadores, se decidió crear una nueva Constitución de carácter centralista. Este giro implicó que los conservadores tomaran el mando del país y pusieran fin al sistema federal. Las Siete Leyes, como se le conoce a esta Constitución, también delimitó las responsabilidades de los funcionarios. Cabe aclarar que esta Constitución, además de los tres poderes federales, Ejecutivo,

Legislativo y Judicial, creó el Supremo Poder Conservador, órgano que tenía como objetivo frenar los posibles abusos de los tres poderes federales. Así el artículo 17 estableció que el Supremo Poder Conservador no podría ser censurado o juzgado por sus opiniones; si algún miembro de ese poder era inculcado por algún delito, la acusación se hacía frente al Congreso General; determinó las modalidades para poder hacer una acusación al Presidente de la república; señaló las prerrogativas de dicho funcionario; determinó las responsabilidades de los Consejeros del gobierno y de los Ministros; por último enlistó los delitos que provocarían acción popular contra los magistrados y los jueces que los cometieron.

Las Siete Leyes no resolvieron los desacuerdos políticos sino que los empeoraron. México enfrentó la guerra contra Texas, intentando mantenerla como parte del territorio nacional, pero en 1836, el departamento logró independizarse; asimismo, en 1838, Francia utilizando como pretexto el cobro de una deuda, intervino militarmente en México.

La expulsión de las tropas francesas, la costosa lucha en Texas y los conflictos internos, agravaron los problemas ya existentes. De esta manera en 1839, con Santa Anna en la presidencia, se contempló la posibilidad de reformar la Siete Leyes. Aún cuando dos proyectos fueron presentados, ninguno satisfizo las demandas de los grupos, así que el gobierno ordenó la disolución del Congreso y reunió una Junta de Notables para redactar una nueva Constitución.

El resultado de este Congreso consistió en la promulgación de 1843 de las Bases Orgánicas, estatuto, también, de corte centralista. Las disposiciones jurídicas regularon la responsabilidad de los funcionarios del gobierno centralista de acuerdo a esta carta, fueron las siguientes: A los diputados y senadores se les concedió el fuero de inmunidad con carácter absoluto; se estableció un Gran Jurado el cual debía aclarar si había o no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes que hubiesen cometido los Secretarios de Despacho, ministros de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Suprema Corte de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y gobernadores de Departamento. El presidente de la república no quedaba exento de los procedimientos de responsabilidad, sin embargo, contaba con cierta inmunidad. También estableció la facultad del presidente para suspender de sus empleos y privar de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes, la imposición de multas que no rebasaran la cantidad de quinientos pesos a los que desobedecieron sus ordenes o le faltaren al debido respeto. Las mismas atribuciones, aunque no tan estrictas, fueron conferidas a los gobernadores.

Durante los primeros meses de 1847, México enfrentó una nueva guerra, ahora contra Estado Unidos, propiciada en cierta medida por la independencia de Texas. El nuevo conflicto provocó una crisis financiera y política que permitió a los liberales reinstalar un sistema federal de gobierno. Así mediante el Acta Constitutiva y de Reformas se restituyó la Constitución de 1824.

Las disposiciones contenidas en el Acta de 1847 relacionadas con las responsabilidades de los funcionarios públicos aparecían consignadas en varios artículos. Entre las novedades presentadas en dicho documento se encuentran: se erigió la Cámara de Diputados con Gran Jurado para conocer de las causas contra altos funcionarios y se otorgó al Senado la posibilidad de erigirse en Jurado de Sentencia, exclusivamente para declarar si el acusado era o no culpable; y se dejaba a la Suprema Corte la designación de la pena; según lo previniera la ley correspondiente.

En lo referente a la responsabilidad administrativa se expidieron algunos decretos con el fin de eliminar comportamientos deshonestos que tuvieran los empleados de gobierno, como el decreto del 5 de octubre de 1852 sobre la percepción salarial de los empleados; el 28 de junio de 1853, sobre la Ley Penal para los empleados de hacienda, y el del 27 de diciembre de 1853, referente a la Ley para hacer efectiva la responsabilidad de los jueces.

Cabe señalar que las dos últimas leyes fueron muy severas, debido a que la primera de ellas contemplaba la pena de muerte y presidio para el infractor, mientras que la segunda imponía la privación del empleo e inhabilitación perpetua para obtener otro empleo en la administración de justicia.

La inestabilidad económica y las luchas políticas continuaron en México, y en 1853 Santa Anna asumió una vez más el gobierno. Pronto su régimen se convirtió en una dictadura, que ocasionó un fuerte descontento popular.

El desorden político, económico y social, impulsó una lucha contra el gobierno que desembocó en la elaboración del Plan de Ayutla. Este documento exigía, entre otras cosas, la destitución de Santa Anna como presidente y la reunión de una Asamblea que creara una nueva Constitución. Después del triunfo de la llamada revolución de Ayutla, el 5 de febrero de 1857, y de largos trabajos en el Congreso se promulgó la Constitución de 1857.

En materia de responsabilidades de los funcionarios públicos esta Ley Fundamental, recogió, depuró y perfeccionó la experiencia legislativa de los constituyentes anteriores y la consignó en el Título Cuarto. En este se detallaron con mayor claridad las responsabilidades y las sanciones aplicables a los diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte y los secretarios de Despacho, estableciendo asimismo una distinción entre delitos del fuero común que cometieran durante el ejercicio de su cargo y delitos oficiales en que incurrieran por faltas u omisiones, durante el ejercicio de su empleo, extendiendo dicha responsabilidad hasta un año después de haber terminado sus funciones. También se respetó la institución del Gran Jurado, creando procedimientos distintos si el delito era común u oficial. Además la Constitución de 1857 pugó por un control más enérgico de los funcionarios estatales y reguló con firmeza el fuero de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

inmunidad de carácter absoluto a favor de los diputados; únicos integrantes del Congreso, ya que se optó por el sistema unicameral.

Al presidente de la República se le concedió el fuero de inmunidad de carácter relativo, ya que durante el tiempo de su encargo sólo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común; los gobernadores de los Estados podían ser acusados por infracción a la Constitución y a las leyes federales.

Por otra parte, también se expidieron algunos decretos y circulares en materia de responsabilidad administrativa, como el decreto del 11 de septiembre de 1857, el cual prohibía a los funcionarios públicos tener dos cargos o empleos. La Ley Suprema de 1857 promovió muchos cambios que de alguna forma afectaron al clero y a los militares. En consecuencia, muy pronto se dieron brotes de insurrección que culminaron en una guerra civil llamada por los historiadores Guerra de Tres Años o Guerra de Reforma.

Durante esta lucha, iniciada en diciembre de 1857, México tuvo dos gobiernos, el de Benito Juárez, quien defendía la legalidad de la Constitución, pues se establecía en ella que el Presidente de la Suprema Corte debía asumir la presidencia de la república en ausencia del Prescindete; y el de los conservadores dirigidos en primera instancia por Félix Zuloaga y después por Miguel Miramón, quienes la desconocían. En 1861, las fuerzas juaristas vencieron y la Constitución de 1857 fue reinstaurada en todo el país.

Sin embargo, el régimen de Juárez se vio nuevamente en peligro cuando los conservadores, en acuerdo con Napoleón III, rey de Francia, decidieron implantar una monarquía en México ofreciendo el poder al príncipe austriaco Maximiliano de Habsburgo quien lo asumió en 1864, y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sustentó su gobierno en el Estatuto Provisional del Imperio. Este documento sólo dedicó el artículo 12 para reglamentar las obligaciones de los funcionarios del Imperio: "los Ministros son responsables, ante la ley y en la forma que ella lo determine, por sus delitos comunes y oficiales".

Para 1867 las fuerzas juaristas consiguieron derrotar al gobierno imperial. Maximiliano fue fusilado y Juárez estuvo una vez más al frente del poder ejecutivo, respaldado por la Carta Magna de 1857. El 3 de noviembre de 1870 el presidente promulgó la primera ley sobre los delitos de los altos funcionarios de la Federación.³

A la muerte de Juárez, ocurrida en 1872, Sebastián Lerdo de Tejada subió a la presidencia; de manera provisional, primero, ya que desempeñaba el cargo de la Suprema Corte de Justicia, y posteriormente como presidente electo.

Durante el régimen de Lerdo de Tejada, se reinstaló el sistema bicameral; la Cámara de Senadores volvió a formar parte del Congreso por lo que se incorporó la legislación respectiva sobre las responsabilidades de los senadores. Para el siguiente periodo presidencial Lerdo de Tejada intentó reelegirse pero tuvo una gran oposición. Por un lado el presidente de la Suprema Corte de Justicia José María Iglesias desconoció su gobierno y se declaró presidente interino, y por otro, Porfirio Díaz proclamó el Plan de Tuxtepec cuyo lema principal era la "no reelección". El movimiento que secundó dicho Plan, llevó a Díaz a la presidencia; este gobierno de 1876 a 1880 y tras el periodo de Manuel González, 1880-1884, Díaz volvió a ejercer el poder Ejecutivo, mismo que abandonó hasta 1911.

El cambio constitucional con relación al tema durante estos 35 años consistió en el restablecimiento, en 1904, de la vicepresidencia y, en consecuencia, el señalamiento

³ Esta Ley constituyó la base jurídica fundamental de nuestro moderno sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

TRABAJA CON
FALLA DE ORIGEN

de las responsabilidades de este en el artículo 103 de la Constitución, nada más se hizo al respecto.

II. I. IV Cambios Constitucionales Durante el Siglo XX.

Con la entrevista que concedió Porfirio Díaz la periodista norteamericano James Creelman en 1908, se abrió un nuevo camino en la política mexicana. Díaz manifestó que se retiraría de la presidencia y que permitiría la incorporación de grupos opositores en las siguientes contiendas electorales. Esta situación fue aprovechada por diversos partidos y clubes. Así durante 1909, tanto el ala oficial como los grupos independientes daban a conocer a sus candidatos para las elecciones de 1910.

Díaz era postulado por el Partido Reeleccionista y por el Partido Democrático, mientras Francisco I. Madero era apoyado por grupos antirreeleccionistas. Durante el periodo de las campañas electorales el gobierno se encargó de desprestigiar y reprimir al movimiento maderista y al aproximarse a las elecciones el candidato independiente fue aprehendido en Monterrey, acusado de agredir verbalmente al presidente Díaz; de ahí fue trasladado a la cárcel de San Luis Potosí.

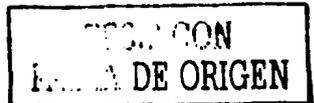
Preso Madero, se realizaron las elecciones en los meses de junio y julio de 1910, de manera fraudulenta Díaz fue designado presidente por séptima ocasión, y Ramón Corral como vicepresidente. Madero escapó de la prisión y en Estados Unidos terminó la redacción del Plan de San Luis Potosí, fechado el 5 de octubre de 1910. Los puntos fundamentales de este documento se referían al rechazo a las elecciones efectuadas y a la convocatoria a tomar las armas el 20 de noviembre del mismo año. Con relación a la responsabilidad de los funcionarios el artículo 3º del Plan señaló:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Igualmente se exceptúan las leyes, fallos de tribunales y decretos que hayan sancionado las cuentas y manejos de todos los funcionarios de la administración porfirista en todos los ramos; pues tan pronto como la revolución triunfe, se iniciará la formación de comisiones de investigación para dictaminar las responsabilidades en que hayan podido incurrir los funcionarios de la Federación de los Estado y de los municipios."

Para 1911, las fuerzas maderistas ya controlaban militarmente el norte, el centro y el sur de la república mexicana. La toma de Ciudad Juárez, Chihuahua por los revolucionarios, fue fundamental para el movimiento en virtud de que a partir de su derrota el gobierno porfirista tuvo que firmar los Tratados de Ciudad Juárez el 21 de mayo de 1911, en los que se pactaba el cese a las hostilidades. Tanto Díaz como Corral renunciaron a sus cargos y por disposición legal el Secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra, asumió el poder provisionalmente, en tanto se realizaban nuevas elecciones.

El 6 de noviembre de 1911 Madero inició su periodo presidencial. Durante su mandato trató de reorganizar el gobierno permitiendo la entrada a grupos de diversas ideologías y combatió levantamientos zapatistas, orozquistas, etc. Sin embargo, no pudo realizar la mayoría de sus objetivos ya que en febrero de 1913 fue víctima de un cuartelazo, comandado por los generales Bernardo Reyes y Félix Díaz y detrás del cual se encontraba Victoriano Huerta. Este último logró el apoyo del embajador de los Estados Unidos Henry Lane Wilson y exigió a Madero y a José María Pino Suárez vicepresidente, la renuncia de sus cargos. Posteriormente ordenó su asesinato y utilizando falazmente el sistema de sucesión presidencial entonces existente, llegó a presidente de la República.



Ante estos sucesos, Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, lanzó el 26 de marzo de 1913 el Plan de Guadalupe, a través del cual desconocía el gobierno de Victoriano Huerta y asumía la jefatura del Ejército Constitucionalista.

El gobierno huertista se vio presionado por las fuerzas constitucionalistas, sobre todo por las campañas militares de Álvaro Obregón y Francisco Villa, por lo que Huerta renunció a la presidencia en julio de 1914. En el transcurso de las batallas contra Huerta, Carranza y Villa tuvieron enfrentamientos debido a diferencias en sus criterios para dirigir las campañas de guerra, lo que provocó su rompimiento.

Para agosto de 1914 Carranza se instaló en la ciudad de México, y en el mes de octubre convocó a una convención cuyo fin era estructurar el nuevo gobierno. Sin embargo, sólo fueron llamadas las fuerzas carrancistas. Éstas decidieron trasladarla Convención a la ciudad de Aguascalientes para contar con la participación de villistas y zapatistas. En la Convención se exigió la renuncia de Villa y de Carranza a sus cargos y se nombró a Eulalio Gutiérrez presidente provisional y a Villa jefe del ejército. Carranza se negó a reconocer las disposiciones de la Convención y se trasladó a Veracruz donde estableció su gobierno. Desde ahí combatió a las fuerzas convencionistas, y para poder legitimar su poder, realizó una serie de reformas y leyes. El 12 de diciembre del mismo año efectuó adiciones al Plan de Guadalupe, de orden político económico y social; dentro de las leyes más importantes que promulgó se encuentra la del Municipio Libre, el 25 de diciembre de 1914, la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 y la del 29 de enero del mismo año sobre cuestiones laborales.

Por otra parte la Convención se enfrentó a conflictos internos que se vieron reflejados en los constantes cambios presidenciales que se sucedieron de 1914 a 1916. El 18 de abril de 1916 el gobierno de la Convención dio a conocer su Programa de reformas Político- Sociales, el cual

constaba de 38 artículos cuyos objetivos estaban dirigidos a satisfacer las necesidades agrarias, sociales, administrativas, laborales y políticas, que abarcaban del artículo 32 al 38; en el artículo 36 se hacía referencia a la responsabilidad de los funcionarios públicos:

"Reorganizar sobre nuevas bases el Poder Judicial para obtener la independencia, aptitud y responsabilidad de sus funciones y hacer efectivas también las responsabilidades en que incurran los demás funcionarios públicos que falten al cumplimiento de sus labores."

Derrotadas las fuerzas convencionistas, Carranza regresó a la capital. Ahí elaboró algunas reformas a la Constitución de 1857, considerando que ésta ya no se adaptaba a las necesidades de la nación. Asimismo, en septiembre de 1916 lanzó una convocatoria para la formación de un nuevo Congreso Constituyente. El 1º de diciembre del mismo año se celebró la primera sesión ordinaria en la que Venustiano Carranza dio a conocer su mensaje, proyecto de Constitución y en él hizo referencia, entre otros puntos, a las responsabilidades de los funcionarios de la Federación:

"La división de las ramas del poder público obedece... a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere... Se proponen varias reformas de las que la principal es quitar a la Cámara de diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de Federación."

En enero de 1917 se dictaminaron los artículos 108 al 114 referentes a las responsabilidades de los funcionarios públicos. La mayoría de los artículos fueron aprobados y sólo el 108 y el 109 provocaron debates.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

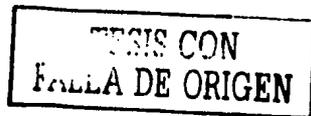
Los planteamientos sobre las responsabilidades de los funcionarios públicos plasmados en la Carta Magna de 1917 sufrieron pocas modificaciones con relación a la Constitución de 1857; como el artículo 108 al que sólo se le agregó como sujeto de responsabilidades al procurador general de la República, y se especificó que el presidente de la república sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos del orden común.

Es de señalarse que durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, con base en el decreto publicado el 31 de diciembre de 1936 el Congreso de la Unión le concedió facultades extraordinarias para legislar en materia penal, expidiendo la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados, misma que se publicó el 21 de febrero de 1940.

Esta Ley fue abrogada en 1980, y remplazada por Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979, publicada el 4 de enero de 1980.

II. II. Texto Original de los Artículos del Título Cuarto de la Constitución

Es importante rescatar los textos originales que se elaboraron en al proyecto de Constitución que elaboró Venustiano Carranza, con el propósito de tener un parámetro de comparación y entender en qué sentido fue la evolución de las responsabilidades de los servidores públicos:



II. I. Texto del Artículo 108 de la Constitución de 1917

Artículo 108. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

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.

La aparición de este dispositivo no se constriñe a la Constitución de 1917, pues la preocupación por garantizar el ejercicio de gobierno y la posibilidad de agotar los procedimientos necesarios contra los funcionarios omisos o excesivos en el desempeño de sus funciones es anterior a las Asambleas Constituyentes de 1916-17.

II. II. Texto del Artículo 109 de la Constitución de 1917

Artículo 109. Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha lugar o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del

ENCIS CON
FALLA DE ORIGEN

presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial.

Este dispositivo se copió íntegramente del artículo 104 reformado de la ley fundamental de 1857. Cabe señalar que por la importancia del cargo que desempeñaban los funcionarios enlistados en el artículo 108 y para evitar que su labor se entorpezca por acusaciones enderezadas maliciosamente, la Constitución supeditó las acusaciones a la previa calificación de la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, "por considerar que así es el pueblo, al través de su legítima representación, quien tiene a su cargo esa calificación"⁴. Por último, dejó a salvo la posibilidad de enjuiciar al funcionario en comento una vez que haya terminado su encargo. Este artículo 109 original ahora tiene más relación con el artículo 111 pues es el artículo que se refiere a la declaración de procedencia a que hacía alusión el 109 original de la Constitución de 1917.

II. II. III Texto del Artículo 110 de la Constitución de 1917

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

⁴ H. Cámara de Diputados; "Compilación de las Reformas y Adiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"; Instituto de Investigaciones Legislativas; México, 1982

El artículo 110 original, como puede observarse es algo confuso, pues aún cuando refiere que los altos funcionarios no gozan de fuero constitucional cuando se trata de "delitos oficiales", situación que se torna de difícil interpretación pues se confunde entre delitos oficiales y comunes; mayor la confusión cuando se dice que tampoco gozan de esa inmunidad cuando se han cometido delitos comunes, entonces vale la pena preguntarse, para que crear una figura que no se puede utilizar. Por otro lado el propio artículo se contradecía a sí mismo pues refiere que cuando el funcionario, regrese a sus funciones; ¿A qué lugar se dirigió? Y ¿Cuál es la importancia de haber regresado o no, será que si no dejaba su cargo no podía procederse conforme el artículo anterior?; afortunadamente, se reformó el dispositivo en comento.

II. II. IV Texto del Artículo 111 de la Constitución de 1917

Artículo 111. De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalad otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación y cuando la



Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno, para que sostenga ante aquel la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses y del buen despacho, aunque hasta la fecha no haya tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

El artículo anterior estableció las bases para el juicio político, que era el procedimiento que se establecía cuando los delitos eran oficiales y este era resuelto por el Senado, también se establecieron las reglas para la declaración de procedencia y se fundamentó la elaboración de la ley de responsabilidades respectiva, lo que ahora se establece en el artículo 113 constitucional.

II. II. V Texto del Artículo 112 de la Constitución de 1917

Artículo 112. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Este dispositivo establece una restricción en cuanto a los indultos, misma que establece sin lugar a interpretaciones que bajo ninguna circunstancia se le eximirá de la pena impuesta, ya antes habíamos encontrado la situación de la inatacabilidad de las resoluciones, pero en este artículo la sentencia firme se extiende incluso hasta limitar las prerrogativas del presidente de la República, en materia de exculpación de penas.



II. II. VI Texto del Artículo 113 de la Constitución de 1917

Artículo 113. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

Como se puede observar la evolución de este artículo, ha sido completa pues en el presente artículo 113 se establecen los lineamientos para la expedición de las leyes de responsabilidades y las sanciones a la que se pueden hacer acreedores los funcionarios públicos que falten a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, el artículo 113 original tiene mayor relación ahora con el artículo 114, que refiere cual es son los plazos de prescripción para las diferentes responsabilidades de los servidores públicos. El artículo 113 original tiene como antecedente el 107 de la Ley Fundamental de 1857, el cual fue reproducido textualmente.

II. II. VII Texto del Artículo 114 de la Constitución de 1917

Artículo 114. En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

Esta disposición ha prevalecido hasta nuestros días y forma parte del artículo 111 constitucional. Esta disposición establece con precisión contundente que la responsabilidad civil no se encuentra limitada por lo que se llamó el fuero constitucional, esto es debido a su índole, pues las demandas de orden civil no pueden condenar al trasgresor de las disposiciones civiles, a pena privativa de la libertad, con lo que no se afectaba, ni se afecta el buen despacho de los asuntos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que tenga asignados el funcionario en cuestión, con lo que se evita perjudicar el mejor interés de la nación.

II. III. La Renovación Moral, Iniciativa de Reformas en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

II. III. I La Reforma de 1982

Para el año de 1982 el presidente en turno, Miguel de la Madrid Hurtado envió al Congreso un conjunto de iniciativas para reformar los artículos 108 a 114 Constitucionales con el fin de garantizar la honestidad y rectitud de los servidores públicos. "Renovación Moral" fue la tesis política de Miguel de la Madrid, misma que impulsó estas reformas y que culminó en la publicación de ellas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de diciembre de 1982.

Dichas reformas persiguieron el objetivo de cerrar paso a la corrupción en el poder público y la precisión de figuras que hicieran asequible la determinación de responsabilidades a los empleados de la Federación.

Así pues, se determinó la derogación de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979, publicada el 4 de enero de 1980; la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, organismo encargado de la revisión y auditoría del ejercicio de gobierno y, en su caso, la aplicación de sanciones a los servidores públicos que se apartasen de los lineamientos establecidos para el ejercicio de sus empleos, cargo o comisiones. Y por supuesto las reformas de fondo que se incorporó al Título Cuarto de la Constitución, que a partir de esta reforma se denomina "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos."

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", que se forma de los artículos 108 al 114 que, a excepción del artículo 111, no habían sido reformados sino hasta 1982 año en que fue reestructurado dicho Título Cuarto con motivo, como ya se indicó de la iniciativa presidencial desentrañada del concepto conocido como "Renovación Moral".

Como resultado de la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, precisamente en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, y como uno de los postulados de su campaña en razón de la intensificación del combate a la corrupción que había crecido desmedidamente se propuso un plan denominado "renovación moral" en el que su eje principal se centró en la reforma del Título Cuarto de nuestra carta magna, con la que se detalló un marco jurídico para evitar que los funcionarios públicos faltasen a su responsabilidad, y en caso de hacerlo contar con una normatividad clara que pudiese, jurídicamente, determinar las responsabilidades y consecuentemente las sanciones a aquellos funcionarios que se apartaban de los objetivos fundamentales de la función pública.

Así el 28 de diciembre de 1982, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende los artículos 108 a 114

En la exposición de motivos de dicha reforma se consideró lo siguiente: "Es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título Cuarto constitucional que actualmente habla de "las responsabilidades de los funcionarios públicos". Se cambia al de "responsabilidades de los servidores públicos". Desde la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comparta su empleo, cargo o comisión".

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

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

La iniciativa propone reordenar el contenido del articulado del Título Cuarto de la siguiente manera:

Articul...

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

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

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

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

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

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

(114) Los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos.⁵

II. III. II Aspectos Doctrinales Sobre las Responsabilidades de los Servidores Públicos Contenidas en la Constitución Política.

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

- La responsabilidad civil del servidor público aparece contenida en la legislación civil
- La responsabilidad administrativa se presenta para sancionar actos y omisiones de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, en la administración pública.
- La responsabilidad política objeto del juicio político, se refiere a actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
- La responsabilidad penal, será aplicable sólo después de una declaración de procedencia, siempre que sea necesaria la erradicación de la inmunidad procesal.

⁵ Exposición de Motivos de la iniciativa de reformas al Título Cuarto de la Constitución y otras leyes de 1982.

II. IV Contenido Normativo de lo Artículos Constitucionales del Título Cuarto.

II. IV. I Responsabilidad Administrativa Federal.

1. Sujetos

Se reputan Servidores Públicos (Art. 108 primer párrafo):

- a. Los representantes de elección popular.
- b. Los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal.
- c. Los funcionarios y empleados, y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal.
- d. Los servidores del Instituto Federal Electoral.

2. Responsabilidades

Son responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones (Art. 110 primer párrafo const.).

3. Sanciones

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 (Art. 109 párrafo III).

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4. Prescripción

La Ley señalará las causas de prescripción de la responsabilidad administrativa. Cuando los actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años. Con la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, se extendió el plazo para la prescripción hasta a 5 años

II. IV. II Responsabilidad Administrativa Estatal

1. Sujetos

a. Los Gobernadores de los Estados

b. Los Diputados a las Legislaturas Locales

c. Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia (Art. 108 cuarto párrafo).

d. Los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales

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

2. Responsabilidades

Serán responsables por violación a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales (Art. 108 cuarto párrafo).

ESTE CON
SALA DE ORIGEN

II. IV. III Responsabilidad Política Federal (Juicio Político)

1.- Sujetos (Art. 110 primer párrafo)

a. Senadores y Diputados al Congreso de la Unión
b. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
c. Secretarios de Despacho
d. Jefes de Departamento Administrativo
e. Jefe de Gobierno del Distrito Federal
f. Procurador General de la República
g. Procurador General de Justicia del Distrito Federal
h. Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito
i. Directores Generales o sus equivalentes
j. Diputados a la Asamblea del Distrito Federal
k. Consejeros de la Judicatura Federal
l. Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal
m. Consejero Presidente, Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral
n. Magistrados del Tribunal Electoral

YESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.-Responsabilidades

Cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas. (Art. 109 Fracc. III).

3. Sanciones

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público (Art. 110).

4.-Procedimiento

La Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado. (Art. 110 sexto párrafo).

La Cámara de Senadores erigida en jurado de sentencia, conociendo de la averiguación, aplicará la sanción correspondiente, con audiencia del acusado (Art. 110 quinto párrafo).

Las declaraciones y resoluciones de ambas Cámaras son inapelables (Art. 110 sexto párrafo).

5. Prescripción

El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento (Art. 114 primer párrafo).

II. IV. IV Responsabilidad Política en el Ámbito Estatal

1.-Sujetos

a. Gobernadores de los estados

b. Diputados Locales

c. Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia

d. Miembros de los Consejos de las Judicaturas, en su caso

2.-Responsabilidad

Por violaciones graves a la Constitución y las leyes federales así como por el manejo indebido de los fondos federales.

3.-Procedimiento

La resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que proceda como corresponda.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II. IV. V Responsabilidad Penal (Declaración De Procedencia).

1.-Sujetos

Se requerirá declaración de procedencia para proceder penalmente contra:
a. Diputados y Senadores al Congreso de la Unión
b. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
c. Secretario de Despacho
d. Jefes de Departamento Administrativo
e. Jefe de Gobierno del Distrito Federal
f. Procurador General de la República
g. Procurador General de Justicia del Distrito Federal
h. Diputados a la Asamblea del Distrito Federal
i. Consejeros de la Judicatura Federal
j. Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral
k. Consejero Presidente y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral (Artículo 111 primer párrafo, parte inicial).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.-Responsabilidad

La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sometida en los términos de la legislación penal (Art. 109 fracción II párrafo primero).⁶

3.-Procedimiento

La Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el enjuiciado. (Art. 111 primer párrafo parte final).

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior (Art. 111 segundo párrafo).

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley (Art. 111 tercer párrafo).

4.-Prescripción

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público será exigible de acuerdo a los plazos de prescripción consignados en la ley penal que nunca serán inferiores a tres años (Art 111 segundo párrafo).

⁶ El Título Décimo del Código Penal Federal comprende a los "delitos cometidos por los servidores públicos" que, entre otros, tipifica el "Enriquecimiento ilícito" a que se refiere el párrafo segundo del inciso III del artículo 109 Constitucional.

IMPRESO CON
LA DE ORIGEN

II. IV. VI Responsabilidad del Presidente de la República.

1.- Responsabilidad

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

II. V. El Texto Vigente de los Artículos del Título Cuarto Constitucional

II. V. I Artículo 108

Primer Párrafo

Enumera a quienes se reputan servidores públicos señalando que son:

- a. Los representantes de elección popular
- b. Los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal.
- c. Los funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

"quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

En 1996 (D. O. del 22-VIII) se agrega:

- e. Los servidores del Instituto Federal Electoral. (Se debe destacar que no se menciona a los servidores públicos de la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

Segundo Párrafo

- a. 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tercer Párrafo

- a) Los Gobernadores de lo Estados
- b) Los Diputados a las Legislaturas Locales
- c) Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

"Serán responsables":

- Por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, así como
- Por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En 1994 (D.O. 31-XII) se agregó:

Los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Cuarto Párrafo

Las Constituciones de los Estados deberán precisar, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para efecto de sus responsabilidades:

- El carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

II. V. II Artículo 109

Primer Párrafo

- El Congreso de la Unión y
- Las Legislaturas de los Estados

expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las normas conducentes a sancionar a los que incurran en responsabilidad, de acuerdo a las siguientes prevenciones:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

I. Juicio Político. Mediante él se impondrán las sanciones indicadas en el artículo 110 (destitución e inhabilitación) a los servidores públicos que señala el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho. No procede juicio político por la mera expresión de ideas.

II. Comisión de Delitos, por parte del servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. (En el caso de los servidores públicos enumerados en el artículo 111, para proceder penalmente contra ellos, se requiere que la Cámara de Diputados declare si ha lugar a proceder contra el inculpado, esto es, la Declaración de Procedencia).

III. Sanciones Administrativas Se aplicarán a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Segundo Párrafo

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

Tercer Párrafo

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en las que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos, durante el tiempo de su encargo.

(El artículo 224 del Capítulo XIII del Código Penal Federal tipifica el delito de "Enriquecimiento ilícito" y lo sanciona con decomiso, prisión, multa e inhabilitación).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuarto Párrafo

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

(Debe hacerse notar que, por lo que se refiere a la comisión de delitos, la denuncia deberá hacerse ante el Ministerio Público al que, de acuerdo al Art. 21 de la propia Constitución, le incumbe la investigación y persecución de los delitos, mismo que en su caso solicitará la declaración de procedencia).

II. V. III Artículo 110

Primer Párrafo

Podrán ser sujetos de juicio político los

- e. Senadores y Diputados al Congreso de la Unión
- f. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- g. Los Secretarios de Despacho
- h. Los Jefes de Departamento Administrativo
- i. El jefe del Departamento del Distrito Federal
- j. El Procurador General de la República
- k. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- i. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito
- m. Los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal
- n. Los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados Empresas de participación estatal mayoritaria, Sociedades y asociaciones similares a éstas y Fideicomisos públicos.

En 1987 (D.O. 10-VIII)

- o. Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal (se agregó)
- p. El titular de órgano u órganos de Gobierno del Distrito Federal (se substituyó)

En 1994 (D.O. 31-XII) se agregó:

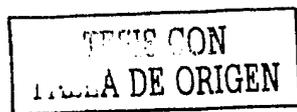
- q. Los Consejeros de la Judicatura Federal
- r. Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal

En 1996 (D.O. 22-VIII)

- s. Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal (substituyó).
- t. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal (substituyó)
- u. El Consejero Presidente, los Consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral (se agregó)
- v. Los Magistrados del Tribunal Electoral (se agregó)

Segundo Párrafo

- a. Los Gobernadores de los Estados
- b. Diputados Locales
- c. Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales



Sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por:

- Violaciones graves a esta Constitución y a las
- Leyes Federales que de ella emanen, así como por
- El manejo indebido de fondos de recursos federales pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponde.

En 1996 D.O. 31-XII (se agregó)

- d. Los miembros de los Consejos de las Judicaturas, en su caso.

Tercer Párrafo

Las sanciones consistirán en:

- La destitución del servidor público y en
- Su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Cuarto Párrafo

Procedimiento para la aplicación de las sanciones:

La Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Quinto Párrafo

La Cámara de Senadores, conociendo de la acusación, erigida en Jurado de Sentencia, aplicará la sanción correspondiente, mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y en audiencia del acusado.

Sexto Párrafo

Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables.

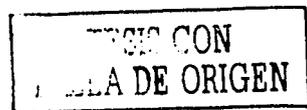
II. V. IV Artículo 111.

Primer Párrafo

Para proceder penalmente, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, contra los

- a. Diputados y Senadores al Congreso de la Unión
- b. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- c. Los Secretarios de Despacho
- d. Los Jefes de Departamento Administrativo
- e. El Jefe del Departamento del Distrito Federal
- f. El Procurador General de la República
- g. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal

La Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presente en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.



En 1987 (D. O. 10 VII) se agregó

h. Los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal (agregó)

i. El titular del órgano de gobierno del Distrito Federal (substituye)

En 1994 (D. O. 31-XII) agregó:

j. Los Consejeros de la Judicatura Federal

En 1996 (D. O. 22-VIII)

j. Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral (se agregó)

k. Consejero Presidente y los Consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

l. Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal (se cambió)

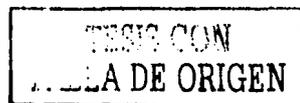
m. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal (se cambió)

Segundo Párrafo

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

Tercer Párrafo

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



Cuarto Párrafo

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

Quinto Párrafo

Para proceder penalmente por delitos federales contra los

- a. Gobernadores Estatales
- b. Diputados Locales
- c. Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados

Se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en ese supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

1994 (D. O. 31-XII) se agregó:

- d. Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, en su caso.

Sexto Párrafo

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Séptimo Párrafo

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

TRIS CON
LLEA DE ORIGEN

Octavo Párrafo

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

Noveno Párrafo

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

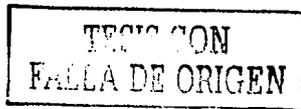
Décimo Párrafo

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

II. V. V Artículo 112.

No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que se hace referencia el párrafo primero del artículo 111, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.



II. V. VI Artículo 113⁷.

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales

⁷ Decreto por el que se reformó el artículo 113 constitucional Parte conducente

DECRETO

La Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional, y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara

Se aprueba el Decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos

ARTICULO ÚNICO - Se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Título Cuarto

De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado

Art 113.

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

TRANSITORIOS

ÚNICO - El presente decreto entrará en vigor el 1° de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación

La Federación, las entidades federativas y municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes

a) El pago de la indemnización se efectuará después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y

b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate. Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contará con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos

Sala de Comisiones de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, a los quince días del mes de mayo de dos mil dos

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN, PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y JUSTICIA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos de los daños y perjuicios causados.

II. V. VII Artículo 114.

El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley Penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que se hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

II. VI Cuadros de Análisis de las Responsabilidades de los Servidores Públicos Federales

Administrativa	Pueden incurrir en ella los servidores públicos (108).
----------------	--

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Política (Juicio Político)	Sólo pueden incurrir los servidores públicos que establece el artículo 110, que son los que pueden realizar actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho (Art. 109).
Penal (Declaración de Procedencia)	Es una defensa para los servidores públicos señalada en el Art. 111, que no pueden ser sujetos a proceso, si la Cámara de Diputados no declara ha lugar a proceder.
Delitos Cometidos por servidores públicos	Sólo los servidores públicos pueden cometer los delitos penales previstos en el Título Décimo del Código Penal Federal.
Traición a la patria y delitos graves del orden común	El Presidente de la República por la comisión de actos, con procedimiento de juicio político, declarará el Senado si ha lugar a proceder, quedando a disposición de las autoridades competentes.
Civil	No se requiere declaración de procedencia.

II. VI. I Sujetos a Juicio Político y Declaración de Procedencia de Servidores Públicos

II. VI. I. I Gobierno Federal

Pueden ser sujetos a JUICIO POLÍTICO	Se requiere DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA para proceder penalmente
a) Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.	a) Si

**ESTE CON
FALLA DE ORIGEN**

b) Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	b) Si
c) Secretarios de Estado.	c) Si
d) Jefes de Departamento Administrativo.	d) Si
d) Jefe de Gobierno del Distrito Federal.	e) Si
e) Procurador General de la República.	e) Si
f) Procurador General de Justicia del Distrito Federal.	g) Si
g) Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.	h) no se requiere
i) Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.	i) no se requiere
j) Directores Generales o sus equivalentes.	j) no se requiere
k) Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.	k) Si
l) Consejeros de la Judicatura Federal.	l) Si
m) Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.	m) no se requiere
n) Consejero Presidente, Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.	n) Para el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, si se requiere. Para el Secretario Ejecutivo no se

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

	requiere.
ñ) Magistrados del Tribunal Electoral.	ñ) Sólo para los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

II. VI. I. II Gobierno Estatal

Pueden ser sujetos a JUICIO POLÍTICO	Se requiere DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA para proceder penalmente
a) Gobernadores de los Estados.	a) Sí
b) Diputados Locales.	b) Sí
c) Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia.	c) Sí
d) Miembros de los Consejeros de las Jucaturas Locales, en su caso.	d) Sí

II. VI. II Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos

II. VI. II. I Gobierno Federal

Pueden incurrir en ella:

a) Los representantes de elección popular.
b) Los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

c) Los funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

d) Los servidores del Instituto Federal Electoral.

II. VI. II. II Gobierno Estatal

Las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán las leyes de responsabilidades de los Servidores Públicos.

II. VI. III Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos

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

II. VII. Reformas a los artículos del Título Cuarto de la Constitución

Texto original	1a Ref.	2a. Ref.	Reformas	Reformas	Reformas	Reformas	Reformas
1917							
108	1982	1994	1996				
109	1982						

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

110	1982	1987	1994	1996			
111	1928	1964	1974	1982	1987	1994	1996
112	1982						
113	1982	2002 ⁸					
114	1982						

II. VIII El Mandato Constitucional en Materia de Responsabilidad Administrativa

Especial relevancia merece el artículo 113 Constitucional y que determina sobre las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, refiriendo que es esa ley la que debe contener los procedimientos, las autoridades para aplicarla, así como las sanciones a las que se hacen acreedores por actos u omisiones en que incurran. Razón fundamental por la cual el presente trabajo se encomendó la tarea precisar la anomalía que el legislador cometió al otorgar a la Auditoría Superior de la Federación, precisamente en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la capacidad de imponer sanciones directamente a los responsables de los malos manejos de los dineros públicos, con un procedimiento diverso al existente en la Ley Federal de responsabilidades Administrativas de la Federación; con el argumento de imponer un mayor control externo al ejercicio del presupuesto federal y los fondos y recursos públicos; para mayor precisión emitiremos aquí los puntos de vista que fortalecen el dicho antes referido.

Primero.- Existe un mandato constitucional que refiere en que ley debe de estar comprendido el procedimiento para el fincamiento de responsabilidad, desde luego, de carácter

⁸ Esta reforma se hizo en el 15 de mayo del 2002, y entrará en vigor el 1° de enero del segundo año de su publicación, esto de conformidad con lo establecido en el artículo transitorio, único del decreto.

TRABAJE CON
FALLA DE ORIGEN

administrativo. Esto obliga entonces a las instituciones a constreñirse de manera indubitable y sin lugar a interpretación legal, toda vez que afectaría el principio general del derecho *in claris non fit interpretatio*, al mandato de la Ley fundamental, pues debemos recordar que de acuerdo con el concepto de supremacía constitucional, y la interpretación del artículo 133 constitucional, nada puede estar por encima de la Constitución y por supuesto tampoco en contradicción con esta, y en todo caso se debe obligar a las instituciones gubernamentales a ceñirse exactamente al mandato de la Carta Magna.

De lo que se puede inferir que si la Constitución ha dispuesto expresamente respecto de los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades, es claro que cualquier otra interpretación quebranta el marco normativo y produce imprecisión jurídica.

La responsabilidad resarcitoria de que habla la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, no es otra cosa que una sanción económica que ya estaba contemplada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y aquella debe reputarse como sanción administrativa por tres aspectos fundamentales: 1. La autoridad que la dictamina es una autoridad administrativa, por tanto podemos inferir que es una sanción de la misma índole, pues no es posible que las sanciones penales sean impuestas por el órgano jurisdiccional civil, bajo este esquema se puede identificar claramente la índole de la sanción de acuerdo a su origen, es decir de la autoridad que la impone; 2. Los sujetos a quienes va dirigida quienes no son otros que los servidores públicos que han utilizado o manejado ilegalmente recursos federales, en concordancia con la relación jurídico laboral que estos individuos mantienen con el estado, es claro que son servidores públicos y que en todo caso están sujetos a las responsabilidades de carácter administrativo que la Ley Fundamental les marca cuando hacen mal uso de los recursos y fondos públicos; y, 3. La naturaleza de la sanción que, en el marco constitucional, se entiende como una sanción económica precisando incluso cuales son los límites inferior y superior para cuantificar este

CON
A DE ORIGEN

tipo de sanciones. Esta situación no se contempla en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual únicamente, se avoca a precisar que, la sanción resarcitoria, se impone cuando se ha hecho mal uso de dineros públicos como un medio para restituir los daños y perjuicios causados a la hacienda pública, otro motivo más para considerar esta situación anticonstitucional; pues en el marco de la Ley Fundamental se establecen, como ya lo mencionamos los parámetros para la imposición de sanciones de carácter económico y no acatarlos es quebrantar el sistema jurídico encuadrado por la Constitución.

Segundo.- Aún cuando la reforma constitucional del artículo 79, misma que le dio sustento legal a la Auditoría Superior de la Federación, la otorga facultades a este organismo para "fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes"; entiéndase sanción administrativa de carácter económico; no la autoriza a imponerla bajo su propio procedimiento, por lo que en todo caso la Auditoría Superior de la Federación debía de avocarse a aplicar la ley de la materia, sin necesidad de utilizar y precisar en su propia ley un procedimiento diverso para tal efecto.

Tercero.- Había que ahondar entonces en la situación jurídica del servidor público, pues recordemos que para obtener un cargo, comisión o empleo en la administración pública federal, se requiere constancia expedida por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades respectiva. Constancia que no podría ser expedida sino hasta que la Auditoría Superior de la Federación no apruebe la Cuenta Pública del ejercicio anterior, lo que perjudica en gran medida la certeza legal de los servidores públicos, pues entendemos entonces que las disposiciones de la SECODAM, tendrían el carácter de provisionales; pues la Auditoría Superior de la Federación ahora tiene la última palabra en cuestión de responsabilidades de los servidores públicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II. VIII. I Los Requisitos de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos

El artículo 113 establece los lineamientos generales para la elaboración de la ley respectiva como lo apuntamos con anterioridad, este dispositivo ordena que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales imposición de sanciones administrativas, en el ejercicio de sus facultades expedirán las leyes conducentes que contendrán las conductas a que deben sujetarse los servidores públicos, las sanciones para aquellos que se aparten de la legalidad con que deben conducirse en el ejercicio de sus empleos, los procedimientos para imponerlas y las autoridades que pueden aplicar dicha ley. En este orden de ideas, en el siguiente capítulo analizaremos la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPÍTULO III El Mandato Constitucional y sus Implicaciones en el Orden Jurídico Mexicano

III. I Conceptos Fundamentales

II. I. I La Supremacía Constitucional, Principios Jerárquicos y Facultades Expresas

La Supremacía Constitucional es uno de los temas más importantes del Derecho Constitucional y constituye uno de los principios en que se apoya nuestra norma fundamental.

Hablar de supremacía de la Constitución implica reconocer necesariamente la existencia de ordenamientos jurídicos situados en diversos planos, de donde surge la jerarquía de normas, entre las cuales la Constitución es suprema. Esta supremacía se extiende no sólo a ordenamientos legales, sino también a autoridades y particulares considerados individualmente, quienes deben ajustar sus actos a dicha Constitución; así mismo, las autoridades reciben sus facultades de esa norma fundamental, de acuerdo al principio de legalidad. La Supremacía de la Constitución tiene su raíz, en el artículo 133 Constitucional, el cual, para su análisis debe ser relacionado con los artículos 16, 103, 104 y 124 de la misma Constitución.

III. I. II La Jerarquización de las Normas Jurídicas.

El problema de la jerarquización de las normas no es nuevo, ya en la Edad Media fue planteado por primera vez; en la época moderna, el jurista Beirling analiza la posibilidad de establecer una jerarquización de los preceptos de derecho, considerando como parte integrante del orden jurídico, no solamente la totalidad de las normas en vigor, sino de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

individualización de éstos en actos jurídicos, como contratos, testamentos, sentencias judiciales y resoluciones administrativas.

La aportación de Beirling al problema de la jerarquización de las normas es importante, sin embargo, fue precisamente el jurista vienés Adolph Merkel, quien con base en las ideas de aquél, crea la teoría jerárquica de las normas. Más tarde, Hans Kelsen incorporaría a su sistema la teoría de Merkel, llegando a ser conocida esa jerarquización a través de la famosa Pirámide de Kelsen.

El orden jurídico, según Kelsen, no es un sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano, ordenadas equivalentemente, sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas. Su unidad está configurada por la relación resultante de que la validez de una norma, producida conforme a otra, reposa en esa otra norma, cuya producción a su vez está determinada por otra: un regreso que concluye, a la postre, en la norma fundante básica, en este sentido, es así el fundamento de validez supremo que funda la unidad de esta relación de producción. En este sentido, afirma Kelsen, si se observa un orden jurídico estatal, el estrato superior jurídico positivo está representado por la Constitución.

El orden jurídico es una larga jerarquía de preceptos, sin embargo, dicha sucesión no es interminable, sino que tiene un límite superior y otro inferior. El primero se denomina norma fundamental.

"El derecho es un conjunto de disposiciones normativas coactivas, pero no es la suma de ellas, sino que constituyen una unidad jerarquizada de normas cuyo punto final de validez es la Constitución Política de un país... el derecho no es simplemente un conjunto de normas, sino un orden, una jerarquía, hay que recordar a Adolfo Merkel, jurista austriaco (1935), seguidor de Kelsen, quien para ilustrar el carácter jerárquico del derecho dijo que, el orden

jurídico nace con la norma fundamental, en este caso, la Constitución Política de un país. De ella dependen las leyes, de éstas últimas surgen los reglamentos y cada vez más la gradación de las normas se va dando en diferentes proporciones y en distintos sentidos, bajo la denominación de actos jurídicos concretos¹.

"El principio fundamental sobre el que descansa nuestro régimen constitucional, es la supremacía de la Constitución"² dice Lanz Duret. La norma suprema no es un acto, sino un principio límite, es decir, una norma sobre la que no existe ningún precepto de superior categoría, la base de todo orden jurídico, dicha norma suprema es la Constitución Política de un país, la cual se encuentra en el vértice o cúspide de la pirámide jurídica y a partir de ella surge la jerarquización de las normas, dicha supremacía Constitucional consiste en que nada puede estar por encima de ella, refiriéndose a personas o autoridades y nadie, refiriéndose a ordenamientos jurídicos. Jerárquicamente se establece su prioridad jurídica frente a los demás ordenamientos legislativos, ya que como producto originario de la soberanía del pueblo es la expresión misma de dicha voluntad popular.

"Así es como la supremacía de la Constitución, responde no sólo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades: Es la Ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades, diremos que la supremacía dice la calidad de suprema, que por ser emanación de la más alta fuente de autoridad, denota el primer lugar que entre todas las leyes ocupa la Constitución."³

III. I. III Presupuestos de la Supremacía Constitucional.

¹ OVILLA MANDUJANO, Manuel: "Teoría del Derecho": Séptima Edición; Ed. Duero: México.1990, pag 230

² Citado por Ovilla Mandujano, Manuel: "Teoría del Derecho": Séptima Edición; Ed. Duero: México.1990 pag. 232

³ TENA RAMIREZ, Felipe: "Derecho Constitucional Mexicano": Vigésima Cuarta Edición; Ed. Porrúa; México, 1991. pag. 356

Para Tena Ramírez, la supremacía de la Constitución tiene como presupuesto dos condiciones:

1.- Que el poder constituyente es distinto de los poderes constituidos y,

2.- Que la Constitución es rígida y escrita.

La separación y diferencias del poder constituyente respecto de los poderes constituidos, "se establece de acuerdo al tiempo y a las funciones."⁴

En cuanto al primer aspecto, porque cronológicamente el constituyente precede a los poderes constituidos, es decir, es anterior a ellos y una vez que ha elaborado su obra formulando y emitiendo la Constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados por él, es decir, los poderes constituidos.

Desde el punto de vista de sus funciones, se establece también otra diferencia fundamental: El poder constituyente no gobierna, sino sólo expide nuestra ley fundamental en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos, en los términos y dentro de los límites señalados por la Constitución emanada del constituyente.

III. I. IV La Constitución; Rígida y Escrita.

La rigidez de nuestra norma fundamental consiste en que ninguno de los poderes constituidos especialmente el legislativo, puede modificarla, reformarla o adicionarla. Contrariamente a este sistema de rigidez existe el principio de flexibilidad en donde los poderes constituidos puedan modificar la Constitución.

⁴ TENA RAMIREZ, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano": Vigésima Cuarta Edición; Ed. Porrúa; México, 1991, pag 235

Nuestra Constitución es rígida, porque para su modificación, adición o reforma, se requiere la participación de un órgano distinto al poder constituido (poder legislativo) que elabora las leyes ordinarias, con un procedimiento más elaborado y con un quórum mayor que el que se exige para la discusión y aprobación de una ley ordinaria. En efecto, el órgano encargado de reformar la Constitución, que ha sido llamado por algunos Constitucionalistas, "Poder Constituyente Permanente" o "Poder Revisor de la Constitución"; y que para nuestra constitución se define como Poder Constituyente Permanente, es un órgano que hace concurrir en un mismo procedimiento a un órgano federal que es el Congreso de la Unión y los órganos de las entidades federativas, que son la Legislaturas locales.

Jorge Madrazo⁵, dice a este respecto que la rigidez del procedimiento de reforma puede observarse desde dos perspectivas. Primero en cuanto a la votación calificada que se exige en el Congreso para la aprobación de la reforma, que es de las dos terceras partes de los representantes del pueblo, tomando en cuenta que para aprobar, modificar o derogar una ley ordinaria, el quórum de votación es de la mayoría calificada de votos, que como ya concluimos es de las dos terceras partes de los votos totales.

Un aspecto que no debemos soslayar de la rigidez consiste en la aprobación de las reformas a la Constitución, previamente aprobadas por el Congreso de la Unión, por parte de la mayoría de las legislaturas locales, de conformidad con lo establecido en el artículo 135 de nuestra norma fundamental. Lo cual sólo ocurre tratándose del supuesto planteado por el artículo 73 fracción III, de exigir un nuevo Estado dentro de los límites existentes, si las legislaturas de cuyo territorio se trate, no están de acuerdo con la afectación, caso en el que incluso el procedimiento se torna más rígido aún, ya que se exige la aprobación de las dos terceras partes de las legislaturas locales, esto es explicable, ya que la admisión de un nuevo

⁵ CRPIZO, Jorge: "La Constitución Mexicana de 1917": Quinta Edición, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1990. pag. 231

Estado, implica la reforma al artículo 43 Constitucional que menciona los Estados que integran la Federación.

III. I. V Constitucionalidad, Inconstitucionalidad y Anticonstitucionalidad

En la voz constitucionalidad se hace referencia a la no coincidencia de los términos inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad. El Diccionario de etimologías latinas menciona la inconstitucionalidad, en su primera acepción "en, entre" y en acepciones posteriores, las de "con, contra, mientras, durante". Es decir que el vocablo inconstitucionalidad etimológicamente es equívoco por multívoco, que lo mismo puede significar dentro de la Constitución que contra la misma. Por el contrario, el término anti es muy preciso. No se presta a confusiones pues significa 'contrario a la Constitución'.

Mientras la constitucionalidad de un precepto (se presupone) la inconstitucionalidad hay que demostrarla. Seguidamente manejaremos el término inconstitucionalidad en la acepción de contrario a la Constitución pues así es manejado por la mayoría de los autores constitucionalistas. La inconstitucionalidad de una ley implica afianzar la supremacía de la Constitución sobre los demás ordenamientos jurídicos de ella derivados. Origina el control jurisdiccional sobre leyes y la facultad a los ciudadanos de un país de impugnar los actos de las autoridades cuando éstos van en detrimento de la Constitución. En su consecuencia, son causa de conflicto. Se presupone que es entre los poderes ejecutivo y judicial donde tiene aquél, mayor cabida, por un abuso de autoridad o error, en perjuicio del afectado.

Desde el punto de vista sustantivo la inconstitucionalidad significa la negación de la libertad, supremo bien del hombre político. Implica por consiguiente, la negación del deber ser, sustituido por la arbitrariedad (ser) en el caso concreto. Así, la inconstitucionalidad o anticonstitucionalidad supone la iniquidad al ser aplicada una interpretación resolutive al caso

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

particular. Por el contrario, el derecho constitucional es el faro luminoso de la vida institucional del pueblo y del Estado. De aquí la importancia de mantener el dualismo Constitución democracia, máxime con las garantías de sistemas que como el parlamentario protegen con mayor eficacia el derecho de los pueblos a participar en la vida política y controlar la actuación de los gobernantes; ello a pesar de que la Norma Suprema o Código Político, es el menos dinámico de los derechos, pues las dificultades de reforma facilitan su rango jerárquico, y la estabilidad, demostrabilidad, y fijeza de sus preceptos. En estas condiciones se fincan las instituciones políticas y las garantías individuales y sociales. Y ello, no tanto por el aspecto formal del contrato de los gobernantes con los gobernados sino porque es la esencia jurídica que regula toda y cada una de las manifestaciones sociales. La declaración de inconstitucionalidad, aún cuando no se invoca la anticonstitucionalidad, se debe considerar con precisión que este término puede identificar de manera más clara el tipo de inconsistencia constitucional, pues debemos entender claramente que el prefijo etimológico "anti" indica contrario a, mientras que "in" aún cuando también significa contrario, se entiende por el común de los tratadistas, "sin sustento".

De ahí que se justifique claramente el uso del término anticonstitucional para la calificación que en este trabajo se hizo del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades de los servidores públicos. Siendo equivoco encuadrarlo dentro de la inconstitucionalidad, pues ya se estableció que este concepto se aplica cuando no se tiene sustento dentro de la Ley fundamental, mientras que anticonstitucional se considera como contrario a los preceptos establecidos en la Carta Magna.

De la Constitución se derivan la legalidad (constitucionalidad) o ilegalidad (inconstitucionalidad o anticonstitucionalidad) de las leyes ordinarias. Máxime si se trata de constituciones rígidas, en sus diversas, modalidades, cuyo apego debe evitar la contradicción de un pretendido poder constituyente permanente, en principio rechazable, y cuyo abuso

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

puede transformarlo en flotador de reformas circunstanciales de proyección derogable. De aquí el acierto de la concisión y generalidad de los preceptos constitucionales propiciadores de la estabilidad y fijeza constitucional. Deberán recurrirse a las leyes orgánicas para su adaptación a las nuevas necesidades sociales. Cuanto mayor sea la vigencia del articulado constitucional más fuerte será su validez, y demostrabilidad. Sin embargo, es convincente el poder revisor que se desprende del artículo 135 (Congreso y legislaturas locales).

Pero en este trabajo se hace preciso distinguir entre los términos constitucionalidad, inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad. Del primero deberá entenderse ante todo el precepto al que se le hace referencia. Pero además, el jurista, interprete o ejecutor del derecho puede captar la idealidad que anima el denominado espíritu de una Constitución. La inconstitucionalidad está en consonancia con esta última aseveración. Se trata de algo quizá no concreto pero que está ahí, en la captación de los rasgos peculiares e idiosincráticos del pueblo de un Estado, mientras que la anticonstitucionalidad ha de estar referida a un precepto concreto y determinado. Así, las leyes ordinarias u orgánicas no pueden, desde el punto de vista formal, ser anticonstitucionales. Es más, ni siquiera inconstitucionales; es decir, no pueden ser contrarias ni a precepto ni a la voluntad del legislador (pueblo). No han de contradecir a los lineamientos concretos, específicos y, en su caso, al significado del contenido constitucional.

Distintos son los instrumentos de defensa. Puede resultar que el apego a la Constitución implique, en su caso concreto, el señalamiento de algo caduco. Sin embargo, mientras el precepto este vigente habrá que respetarlo, aun cuando deba promoverse su modificación posterior por la vía conducente. Máxime, si el punto controvertido, o impugnado, implica un valor jerárquicamente superior aunque normalmente la axiología jurídica recogida en la norma ha de coincidir con el valor bien común expresado en el precepto ético. Si bien

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en el principio de las relaciones humanas fueron el rechazo y la oposición, dos grandes móviles políticos, surgió el precepto constitucional de la unión para dirimir el problema.

En México es el poder judicial federal el encargado de resolver sobre la constitucionalidad de una ley mediante el juicio de amparo. Así, existe un denominado recurso de inconstitucionalidad que viene a abordar en México el formal equívoco entre el amparo como recurso propiamente dicho (habeas corpus) de los artículos 14 y 16 constitucionales y el juicio directo contra leyes que corresponde al de los artículos 103 y 107 de la Ley de Amparo.

En el derecho constitucional mexicano el fundamento directo del reconocimiento del primado de la Constitución sobre las demás leyes se encuentra en el artículo 133 cuyo antecedente literal, como ya dijimos, proviene del dispositivo 126 de la Constitución de 1857. Complementa este el numeral 124 al declarar que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

De aquí la importancia de un órgano específico competente para resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad lo que supone el señalamiento del primado de la Constitución sobre las leyes ordinarias decretos, sentencias y decisiones de la autoridad. La carencia de estos controles podrán subsanarse o bien por la vía de la jurisprudencia que declare el primado o por un consensus popular que así lo señale como hábito inveterado.

III. II El Orden Jerárquico Normativo en el Derecho Mexicano.

En el orden jurídico mexicano, el artículo 133 Constitucional es el precepto fundamental que establece el principio de la supremacía constitucional y el orden jerárquico

ENCLOSURE CON
FALLA DE ORIGEN

normativo. El referido numeral tiene dos partes. La primera establece: "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 Unión..."

"Aún en esta primera parte hay que distinguir, con sutileza mayor, la realización de dos pensamientos diferentes. La enumeración con que se inicia el precepto consigna la primacía de la Constitución sobre las leyes federales y los tratados. En efecto, la Constitución es superior a las leyes federales porque éstas, para formar parte de la ley suprema deben "emanar" de aquélla, esto es, deben tener su fuente en la Constitución, deben no salirse de ella. Y lo mismo en cuanto a los Tratados, que necesitan "estar de acuerdo" con la Constitución. Con ese requisito de su conformidad con la Constitución, las leyes federales y los Tratados pasan a formar parte de la ley suprema"⁶.

En efecto, la interpretación que debemos dar a la expresión de "*ley suprema*" a que se refiere el citado artículo y que incluye en ella a la Constitución, Leyes Federales y Tratados Internacionales, es que sólo la Constitución es suprema, pues como advertimos con antelación para que las leyes federales y los tratados internacionales tengan valor jurídico deben de encontrar su raíz en la Constitución, que siendo la norma fundamental de un país, cualquier otra forma de ley debe ser apegada a los principios que la primera le marque, consagrándose dicha supremacía fundamentalmente en el artículo 133 Constitucional. Es de señalar que dicha supremacía se reafirma por el artículo 103 que autoriza a enjuiciar ante los tribunales Federales las leyes o actos de la autoridad, en caso de violaciones a la Constitución. Por otro lado, la característica de rigidez redondea la interpretación de ley Suprema o supremacía que hemos señalado, pues existe una diferencia claramente marcada entre el Poder Constituyente, quien es el depositario de la soberanía popular y autor de la

⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano"; Vigésima Cuarta Edición: Ed. Porrúa; México, 1991, pag. 364

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Constitución, y los poderes constituidos, creados por el nacimiento de la Constitución y por las ideas del Poder Constituyente, que vale señalarlo, no son soberanos, y que de acuerdo al principio de legalidad, sólo tienen las facultades que expresamente les otorga la Constitución.

Desde este punto de vista y con base en diferencia entre poder constituyente y poderes constituidos, podemos afirmar que las leyes federales y los tratados internacionales son producto de los poderes constituidos, en cambio, la Constitución es producto del poder constituyente, en virtud de lo cual, atendiendo a su origen, no queda duda de la supremacía de la Constitución sobre las leyes federales y tratados internacionales.

"El principio de supremacía constitucional, se ha establecido en todas las constituciones mexicanas, aunque en algunas, en forma poco clara. En la Constitución de 1857 el principio de supremacía constitucional fue establecido en el artículo 126 que fue tomado literalmente de la Constitución Norteamericana, el cual pasó a ser el artículo 133 de la Constitución de 1917, que aunque fue reformado en 1984 no varió en su sentido, sino sólo en su redacción. La jerarquía de normas se encuentra establecida en el artículo 133 constitucional que debe examinarse en relación con otros artículos 16, 103 y 124, quedando dicha jerarquía en la forma siguiente:

- I. Constitución Federal.
- II. Leyes Constitucionales y Tratados Internacionales
- III. Derecho Federal y Derecho Local."⁷

Ahora bien, la segunda parte del artículo 133 dispone: "Los jueces se arregarán a dicha Constitución, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

⁷ CARPIZO, Jorge y MARAZO, Jorge: "Derecho Constitucional"; Primera Edición; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; México, 1990, pag.156

Este artículo que comentamos, como hemos señalado, tiene su antecedente en la Constitución Norteamericana y pretende resolver el problema de determinar, en caso de contradicción entre una ley federal y una local, cuál de las dos legislaciones deberá aplicarse o cual subsiste sobre la otra, por esto para el presente trabajo es de suma importancia precisar esta supremacía constitucional, pues ninguna ley deberá estar por encima ni en contra de las disposiciones constitucionales, situación que acontece precisamente en la Ley Federal De responsabilidades Administrativas y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación donde la delegación de facultades de una y el exceso de la otra crean un conflicto de aplicación y anticonstitucionalidad de las leyes en comento con relación al procedimiento para la imposición de sanciones.

La segunda parte, que con antelación transcribimos, tiene por objeto impedir que los jueces emitan resoluciones en las que prevalezca por encima de todo la Constitución y el sentido que el legislador le imprimió sobre cualquiera otra ley de carácter local, ya sea la Constitución Estatal o Leyes de carácter local.

En México se quiso que la división de competencia entre la federación y las entidades federativas fuera clara, tajante, sin ninguna ambigüedad y, de aquí resulta: a) la redacción de nuestro artículo 124 constitucional, al que posteriormente nos referimos y que contiene el pensamiento de que las facultades no concedidas expresamente a las autoridades federales se entienden reservadas a las entidades federativas (debe de hacerse mención que en la enmienda décima norteamericana, de la cual tomamos nuestro precepto no aparece la palabra expresamente, pero que se estableció en la nuestra para efecto de tener una mayor certidumbre jurídica y seguridad legal acotando las acciones de los entes públicos a) y b) que entre nosotros no existen las facultades concurrentes, ya que ni la Constitución ni la Jurisprudencia las admiten, y no existen precisamente por la razón arriba apuntada.

TRICIS CON
FALLA DE ORIGEN

Desde este punto de vista Jorge Carpizo y Jorge Madrazo⁸ concluyen en que la solución a este problema es la aplicación de la ley expedida por la autoridad competente, ya que según consideran el problema en nuestro país no se presenta como de supremacía de la ley Federal sobre la local sino como un problema de competencia, es decir, determinar, de acuerdo a la Constitución, si la autoridad federal o la local es la competente para legislar sobre determinada materia.

"En teoría, reconocida y realizada por el orden total de la Constitución, el derecho Federal es coextenso con el local, cada uno dentro de su respectiva jurisdicción y sobre ambos está la Constitución, que distribuye las competencias; el artículo 124 es el que hace la distribución al definir que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados y el artículo 103, en sus fracciones II y III, protege al individuo mediante el juicio de amparo contra las respectivas invasiones entre sí de las esferas Federal y Local"⁹.

Esto significa que en nuestra organización Constitucional no tiene cabida la fórmula alemana "*Bundesrecht bricht Landrecht*" (el derecho federal tiene supremacía sobre el derecho regional) precisamente porque ambos derechos son coextensos, es decir, la jurisdicción local vive a la par que la federal, sin que ninguna de ellas tenga supremacía sobre la otra y cada cual tiene aplicación en sus respectivas competencias y la única que existe sobre ambas es la Constitución, única que puede alterar el contenido de las dos jurisdicciones.

Podemos concluir entonces que el referido artículo en su primera parte no establece una igualdad entre la Constitución, leyes Federales y Tratados Internacionales, sino la supremacía de aquélla sobre éstos. La segunda parte establece sólo una aparente superioridad del orden federal sobre el local, ya que en realidad, ambos órdenes son

⁸ CARPIZO, Jorge y MARAZO, Jorge: "Derecho Constitucional"; Primera Edición: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; México, 1990, pag 234

⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano"; Vigésima Cuarta Edición; Ed. Porrúa; México, 1991, pag.159.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

coextensos y sólo la Constitución es superior a ambos, pero no hay tal superioridad de leyes federales y tratados internacionales sobre leyes de los Estados, solamente se impone a los jueces locales para evitar que su ley local prevalezca sobre la Constitución, ya que ésta le es superior, o sobre el orden federal, que le es coextenso.

Jorge Gaxiola, después de analizar las diferencias entre el poder constituyente y los poderes constituidos concluye en que la Constitución es la única manifestación plena de soberanía popular y es la que organiza el Estado, distribuyendo y limitando sus competencias y crea los órganos de gobierno, el cual, entre sus funciones tiene la de expedir las leyes y fundándose en esta distinción deduce la diferencia que existe entre leyes constitucionales y leyes ordinarias, considerando que las primeras son las leyes de la soberanía, suprema y relativamente inmutables, en cambio, las segundas son emanación del gobierno, instituidas y limitadas por la Constitución y, consecuentemente, se hayan subordinadas a ésta.

Tomando como base lo anterior, concluye Gaxiola: "Atentos estos principios, la resolución del problema cae por su propio peso. Ni el poder central es superior jurídicamente al local, ni éste debe tener supremacía sobre aquel. Los dos están regidos íntegramente por la Constitución, sus actos supeditados a ella y ninguno puede invadir legalmente la jurisdicción del otro. Es una palabra, sus poderes son coextensos"¹⁰.

De conformidad con lo establecido en la segunda parte del artículo 133 constitucional, cuando el Juez de un Estado advierte contradicción entre su ley local y un ordenamiento federal, deberá abstenerse de aplicar su ley local.

Ahora bien, algunos autores consideran que para determinar si una ley local está en contradicción con un ordenamiento federal, el juez debe hacer toda una interpretación jurídica y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 103 y 104 constitucional, corresponde a

¹⁰ Citado por MORENO, Daniel: "Derecho Constitucional Mexicano": Décimo Primera Edición: Ed. Porrúa: México, 1990, pág 321

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los tribunales federales interpretar la Constitución, leyes federales y tratados. En el mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara que la Constitucionalidad de una ley sólo puede examinarla el poder judicial federal a través del juicio de amparo.

En este orden de ideas, a primera vista, si un juez local juzga la validez de su propia ley a la luz de la Constitución, leyes y tratados, invadirá funciones del Poder Judicial Federal. Si se dejara en manos de los jueces locales la interpretación constitucional se produciría una anarquía en la jurisprudencia Federal; y por otra parte, si los jueces locales, respetando los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal y el criterio de la Jurisprudencia de la Suprema Corte, no realizan tal interpretación, queda como letra muerta la segunda parte del artículo 133.

En virtud de las anteriores objeciones, hay varios criterios para resolver esta cuestión: algunos sostienen que para ser congruente con los artículos 103 y 104 constitucionales y con la jurisprudencia de la Suprema Corte, el juez local no debiera abstenerse de aplicar su ley aún cuando en su concepto esté en pugna con el ordenamiento federal, precisamente porque para determinar si hay tal contradicción, tendría que hacer una interpretación de la Constitución y ésta sólo corresponde a los tribunales federales; la consecuencia será que la segunda parte del artículo 133 queda sin aplicación. Los sostenedores de otro criterio afirman que la abstención sólo es obligatoria cuando la contradicción fuere flagrante, ya que aquí el juez local no tiene que hacer interpretación alguna. Otros más sostienen que la abstención solo debe darse cuando la inconstitucionalidad de la ley local este definida por la jurisprudencia de la Suprema Corte: Única interprete de la Constitución.

Tena Ramírez tiene opinión contraria a las anteriores ya señaladas: "Cuando el juez local confronta su ley con los ordenamientos federales, para el efecto de aplicarla o no, sólo en apariencia invade funciones del Poder Judicial Federal. En realidad el papel que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

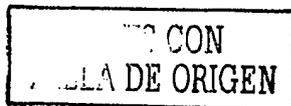
desempeña el juez local en acatamiento al artículo 133, es diverso al del juez federal cuando interpreta la Constitución, Leyes Federales o Tratados, de acuerdo con los artículos 103 y 104. El juez local no define como juzgador ningún punto de derecho federal, el objeto de su sentencia no es ese, sino aplicar a un caso concreto la ley local o rehusarse a hacerlo, según la estime de acuerdo a no con un mandamiento federal. Quien hace la interpretación constitucional, como objeto propio del juicio y con el debido alcance de la cosa juzgada, es el juez federal, en el juicio de amparo¹¹. Más adelante afirma: "Si se analiza minuciosamente el fenómeno, se advertirá que no hay penetración de jurisdicciones en el momento en que el juez local coteja su propia ley con una de fuera o cuando el juez federal compara una ley de fuera con la Constitución"¹².

No hay pues, afirma, invasión de ajena jurisdicción, no hay tampoco verdadera anarquía en los fallos, por que la unidad de la jurisprudencia debe alcanzarse en los tribunales federales, que son los que hacen interpretación constitucional, y no en los juzgados locales, cuyos fallos no constituyen una interpretación de la constitucionalidad de una ley, aunque deban hacerlo tan solo como premisa necesaria para aplicar o no la ley local.

Por último, resulta indudable que cuando la Suprema Corte ha establecido jurisprudencia resolviendo que una ley federal es inconstitucional y que la ley local que la contradice no lo es, el juez local debe hacer prevalecer su ley sobre la federal. Lo que no pudo hacer por sí solo, por prohibírsele el artículo 133, debe hacerlo cuando ya no es su opinión, sino la de la Corte la que se impone.

¹¹ TENA RAMIREZ, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano"; Vigésima Cuarta Edición; Ed. Porrúa; México, 1991, pag 435

¹² TENA RAMIREZ, Felipe; Op. Cit. Pag 437



III. II. I Las Reformas a la Constitución.

El artículo 135 de nuestra Constitución Federal autoriza que la misma puede ser modificada o alterada en su texto, lo cual puede ser por "adiciones" o "reformas". "Adicionar, significa agregar algo a lo ya existente, sin alteración de lo anterior y, reformar, bien puede ser la supresión de un precepto o su sustitución por otro, que altere en parte al anterior o totalmente lo modifique"¹³.

Es innegable que los cambios sociales, económicos y políticos de una nación trae como consecuencia necesaria un cambio en el ordenamiento jurídico que la rige, de ahí que, reconociendo esta situación, el constituyente previera en el artículo 135 constitucional el procedimiento para que nuestra ley fundamental pueda ser reformada y/o adicionada. Es de recordar que, la menor o mayor dificultad que se establece para el procedimiento de reformas o adiciones, o los distintos órganos y procedimientos para efectuarlas, sirve de base para clasificar las constituciones en flexibles o rígidas. Cuando el órgano y procedimiento para dictar leyes ordinarias es el mismo que realiza las reformas o adiciones a la Constitución, se dice que ésta es de tipo flexible; en cambio, cuando para la reforma se exige la intervención de otro órgano o al menos un procedimiento más estricto, como aquél en que se exige una mayoría especial, se dice que la Constitución es de tipo rígido.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter rígido porque existe un órgano y un procedimiento especial para la reforma de un precepto constitucional. El órgano reformador, que ha recibido por parte de los constitucionalistas los nombres de "Poder Constituyente Permanente" o "Poder Revisor de la Constitución" se integra en nuestro país con el concurso del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, este órgano se encuentra situado entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Está

¹³ PEREZ DE LEON E., Enrique: "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo"; Ed. Porrúa; México, 1991. pag. 246

situado por abajo del poder constituyente, pero tienen una jerarquía superior a los poderes constituidos.

Por lo que respecta al procedimiento de reformas a la constitución, éste es distinto al que se sigue para la elaboración de una ley ordinaria. Tratándose de una ley ordinaria, normalmente el quórum que se exige para su aprobación, es de más de la mitad más uno; en cambio, tratándose de reformas a la Constitución el quórum de votación es de dos terceras partes de los legisladores presentes, además, una vez efectuado lo anterior, el proyecto tiene que ser aprobado por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Por último, como ya mencionamos, la regla general del artículo referido exige una mayor rigidez cuando se intenta formar una Entidad Federativa dentro de los límites de las ya existentes y las legislaturas de los Estados afectados no han dado consentimiento. Por el contrario, la Constitución reviste carácter flexible cuando el Congreso Federal admite un nuevo Estado a la Unión, ya que en ese caso, el artículo 143 constitucional se reforma con el mismo procedimiento que una norma ordinaria.

Debe recordarse que la Constitución Política de un país es la base jurídica de todo el sistema legal del mismo lo que hace posible un orden legal que le dé seguridad jurídica a los gobernados y ninguna ley deberá estar por encima de aquella pues ello da lugar a la anarquía y la imprecisión legales, lo que de inmediato abre la posibilidad de ejercitar el juicio de protección que todo sistema legal en el mundo tiene y que en México en particular se denomina juicio de amparo o de garantías.

III. III La Pirámide de Kelsen

Kelsen denomina Constitución al conjunto de normas superiores que regulan la producción de normas inferiores y es fundamento de validez. El orden jurídico, dice Kelsen,

no es un conjunto de normas equivalentes sino una "construcción escalonada" de diferentes que no es un proceso *ad infinitum*, sino que reposa en una Constitución con normas escritas y normas de derecho no escritas: "Entonces, la norma fundante básica -en tanto constitución en sentido lógico-jurídico- establece no sólo el acto de constituyente, como hecho productor de derecho, sino también a la costumbre constituida por la conducta de los sujetos sometidos al orden jurídico producido conforme a la constitución".¹⁴

La norma fundante básica es la constitución u ordenamiento jurídico supremo de una organización social. Dicha constitución con normas escritas y normas no escritas basadas en la costumbre que se les otorga validez y eficacia por aquélla es el fundamento último para un concreto ordenamiento normativo jurídico de una sociedad. En ella se encuentra el principio como forma- que otorga validez a todas las que derivan de ella. El constituyente legislador así lo establece.

III. III. I Conflicto Entre Normas de Diverso Nivel

El problema que se presenta es averiguar si en un orden jurídico pueden darse conflictos y contradicciones entre normas de supra y subordinación, al respecto, dice Kelsen subyace la pregunta: "qué vale como derecho, cuando una norma no corresponde a la norma que determina su producción y especialmente, cuando no corresponde a la norma que predetermina su contenido"¹⁴.

Se trata de averiguar qué vale como derecho cuando una norma ha sido desvirtuada o mal aplicada en un negocio o en un contrato. Esto se expresa bajo la denominación de acto jurídico nulo o anulable.

¹⁴ KELSEN, Hans; "Teoría del Derecho": Sexta Reimpresión; Editorial Porrúa: México, 1991, pag.186

Estos conflictos se manifiestan cuando se habla de sentencias judiciales contra la ley o de leyes inconstitucionales, dándose la impresión de una norma contraria a la norma fundante u otras, e incluso de una norma jurídica contraria al derecho. Esto último, estima Kelsen, es una auto contradicción y una norma que no se ajusta a la norma previa que regula su generación o "producción", no podrá ser vista como norma válida, por ser nula, es decir, no es norma jurídica y ni siquiera puede ser anulada por vía del derecho: "Una sentencia judicial, mientras mantenga validez, no puede ser contraria a derecho. No cabe hablar, por consiguiente, de un conflicto entre la norma individual producida mediante la sentencia judicial, y la norma general, producida por legislación o costumbre que el tribunal debe aplicar"¹⁵.

Esta situación se presenta con la Constitución y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, debido a la complejidad con que el poder legislativo ha ordenado nuestro sistema jurídico mexicano, ignorando la teoría mundial respecto de la "codificación universal"; en donde se persigue integrar en un solo cuerpo legal todas y cada una de las disposiciones, evitando confusión y vaguedad, tanto para las autoridades que habrán de aplicarlas como para los sujetos a dichas normas.

Pero entremos de lleno al problema y establezcamos la contradicción existente. La Constitución Política marca los lineamientos que deben prevalecer con respecto a las sanciones de índole administrativo; ya establecimos con anterioridad el carácter administrativo de la sanción resarcitoria, más adelante ahondaremos en el concepto; los procedimientos y los sujetos a dicha sanción y la ley en que estos deben encontrarse; pero a la Ley de Fiscalización, como producto de una reforma en el artículo 79 Constitucional, en el que se le confiere expresamente la posibilidad de fincar directamente a los responsables las sanciones correspondientes; se le agregó el Título Quinto denominado "de la Determinación

¹⁵ KELSEN, Hans; Op. Cit. pag 192

de los Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades", y que consta de cuatro capítulos, lo que se contrapone a lo determinado por el mandato constitucional, en cuya capítulo 113 refiere claramente que serán las leyes de responsabilidades las que deban contener dichas disposiciones. El traspie del legislador, no sólo quedó en eso sino que lo ahondó mas aún, como producto de la modificación que se hizo con relación a las leyes de responsabilidades; que por cierto fue una improvisación triste de técnica legislativa; precisamente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el artículo 11 donde olvidando el mandato constitucional, la ley reglamentaria le otorga facultades a otras leyes, incluida la Ley de Fiscalización, les otorga facultades para establecer sistemas, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8º; es decir, una ley federal le otorga a otra ley federal facultades. Esta circunstancia ataca el orden jurídico, pues el legislador común no puede cambiar la naturaleza jurídica de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en cuanto a su esencia; es decir, la ley que rige el procedimiento a la ley de delegación de facultades.

III. III. II Conflicto de Normas del Mismo Nivel.

La palabra conflicto, viene de la voz latina conflictus, que significa choque, colisión o encuentro de dos cuerpos, ataque, combate, oposición, contrariedad, debatir, luchar contra algo adverso, contienda, oposición de intereses. Referido a las normas o leyes, es la concurrencia de dos o más normas de derecho vigente, cuya aplicación o cumplimiento simultáneo es incompatible; éste puede surgir en el tiempo, en el espacio, dentro de una misma codificación o por coincidencia de legislación de dos o más países.

Las denominaciones que ha recibido el vocablo han sido diversas, entre las que destacan "concurso de leyes", "concurso aparente de leyes", "concurso ficticio de leyes", "concurso aparente de tipos", "concurso aparente de normas", "concurso de normas"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El concurso aparente de leyes, se confunde con el concurso formal o ideal de delitos, ya que con una conducta o hecho se produce una pluralidad de normas violadas; pero un punto de diferencia se observa en el hecho de que en el concurso de normas no sólo es dable la pluralidad de norma, sino que estas se oponen entre sí. El concurso aparente de leyes tiene como ingredientes:

- a) Pluralidad de disposiciones en relación de género y especie;
- b) Identidad de materia regulada por varias disposiciones.

El concurso formal de delitos requiere: a) Unidad de acción y omisión; b) Violación de varias normas.

"El vocablo que nos ocupa guarda relación y se confunde también con la sucesión de leyes. Al establecer su diferencia, vemos que en el concurso de normas, las disposiciones en "conflicto" son contemporáneas, lo que no acontece en la sucesión de las mismas, que se ubican en el ámbito de validez temporal de la ley; las normas en "conflicto" pueden formar parte de una ley o de leyes distintas y dictarse al mismo tiempo o en épocas diversas afirma Grisigni, pero lo importante es que estén en vigor contemporáneo en el momento de su aplicación, pues de otra suerte, se trata de sucesión de leyes."¹⁶

Se considera que el concurso normativo es "aparente", pues una ley determinada de acuerdo con ciertas reglas, desplaza la aplicación de las demás. Los principios que sirven de base para dar solución a esta problemática son:

- a) La especialidad;
- b) La consunción;
- c) La subsidiariedad y

¹⁶ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Ed OMEBA, México, 1987: TOMO VIII, pag 674

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

d) La alternatividad.

En el primero de los principios, el de especialidad, vemos como valida la expresión de que una ley especial deroga a una general. Opera cuando la norma especial contiene la materia o el caso de la norma general, más una nota o elemento específico. En este principio existe una concurrencia aparente, porque la norma especial tiene validez sobre la general.

El principio de consunción o absorción, cuando el caso regulado por una norma se subsume en otra de mayor entidad. Éste a su vez se subdivide en varias hipótesis:

- a) Cuando el bien tutelado por la norma de mayor alcance comprende a la menor;
- b) Cuando el hecho previsto por la norma de menor amplitud, es elemento de la norma mayor.
- c) Cuando los medios exigidos en el tipo corresponden a una figura autónoma;

La subsidiariedad se presenta, cuando al concurrir dos normas o más respecto a una misma materia, la que tiene aplicación es la primaria o principal en vez de la secundaria, eventual o subsidiaria, poniéndose de manifiesto el principio de que la ley primaria deroga a la secundaria. Se mencionan dos clases: Expresa o explícita y tácita o implícita.

“El principio de alternatividad se manifiesta, al decir de Grisigni, cuando dos o más disposiciones de un ordenamiento jurídico, vigentes en el mismo lugar y tiempo determinados, se presentan prima facie como igualmente aplicables a un mismo hecho, pero de tal naturaleza, que la aplicación de una excluye a la otra. El problema en este caso, es saber qué norma es la prevalente; los autores se pronuncian por el precepto de mayor severidad en la sanción, que refleja el grado de importancia que se otorga al bien jurídico. Se

habla de dos especies: a) La que se constituye de dos figuras opuestas totalmente, como robo y abuso de confianza. Violación y atentados al pudor. b) La que contempla el caso de varias hipótesis con la misma pena, como en el homicidio con respecto a cualquiera de sus calificativas: ventaja, alevosía, traición, etc."¹⁷

III. IV Facultades Otorgadas

Carnelutti¹⁸ la define "como la posibilidad de obrar en el campo de la libertad, y la contrapone a la obligación" Del latín *facultas-atis*: capacidad, facilidad, poder; de *facul* y *facile*: fácilmente de *facilitas-atis*: habilidad; de *faciles-e*: factible; de *facio-is-ere-factum*: hacer. Significa el poder o la habilidad para realizar una cosa. Normalmente el término "facultad" se asocia a aquello que es optativo, potestativo; de ahí: facultativo. El concepto jurídico de potestad significa la aptitud o potestad de una persona para modificar la situación jurídica existente de uno mismo o de otros

El ejercicio de la facultad puede ser un hecho obligatorio, como la facultad del juez de pronunciar sentencias. Cuando no se está investido de la facultad correspondiente el acto realizado no produce los efectos jurídicos deseados. Esta última circunstancia distingue radicalmente la facultad del derecho subjetivo: cuando no tengo derecho a entrar en determinado lugar y entro, mi acto no es nulo, es ilícito.

"La facultad muestra claramente una función esencial de todo orden jurídico: la función de atribución o facultamiento de poderes, necesaria para la creación (y modificación) de todo orden jurídico"¹⁹

En el derecho público la noción de facultad se encuentra asociada a la noción competencia, competencia material, que se identifica con las facultades del órgano. Esta

¹⁷ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Ed OMEBA, México, 1987; TOMO VIII, pag 679

¹⁸ citado por SERRA ROJAS, Andrés; "Derecho Administrativo"; Ed. Porrúa; México 1976.pag.184

¹⁹ KELSEN, Hans; Op. Cit. pag 324

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

situación se puede transportar a la aplicación real; la Constitución otorga al Congreso facultades expresas en el artículo 73, en el artículo 74 le otorga a al Cámara de Diputados, también determinadas facultades; etc. El ejercicio de facultades o capacidades privadas, es fácil de advertir, es, en cuanto a la función jurídica, de la misma naturaleza que la función que desempeña un órgano legislativo habilitado por el orden jurídico para establecer normas generales. En todos ambos casos, tanto públicos como privados, nos encontramos en presencia de una habilitación para crear normas jurídicas.

En este orden de ideas, la fracción XXIV del artículo 73, otorga al Congreso la facultad: "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" y el legislador cumplió con dicha facultad, y es aquí donde encontramos de nuevo un bache en la técnica legislativa; pues la Ley que regula la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación, encuentra su forma clara en el tipo de ley orgánica. Esto es, debió de existir una ley orgánica y no la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; pues esta no sólo regula la organización sino dispone otras circunstancias que no se pueden conceptuar como organizativas, y para el cabal cumplimiento del mandato debió existir independientemente de otra ley una ley orgánica de la Auditoría Superior de la Federación. La incorrecta interpretación de los mandatos constitucionales trae consigo errores que dejan descubierto la pobre técnica legislativa, al menos de quien participó en ella.

III. IV. I Tipos de Facultades

De un estudio minucioso que se haga del texto constitucional, encontramos que ésta establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado federal que se pueden enunciar en la forma siguiente:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1. facultades atribuidas a la federación.
2. facultades atribuidas a las entidades federativas;
3. facultades prohibidas a la federación.
4. facultades prohibidas a las entidades federativas facultades coincidentes;
5. facultades coexistentes;
6. facultades de auxilio, y.
7. facultades que emanan de la jurisprudencia,

El primer tipo: las facultades atribuidas a la federación, lo que ésta puede realizar, se encuentra enunciado de dos diversas maneras:

- a) En forma expresa: las atribuciones que se consignan en el artículo 73 constitucional como ya lo apuntamos; Las primeras 29 fracciones del comentado artículo, son facultades expresas; es decir, que se delinear y se esclarecen en el propio artículo. La última fracción del mismo precepto establece las facultades implícitas, y .
- b) Las prohibiciones que tienen las entidades federativas en los artículos 117 y 118 constitucionales.

El segundo tipo: facultades atribuidas a las entidades federativas. De acuerdo con el artículo 124, todo lo que no corresponde a la federación es facultad de las entidades federativas salvo las prohibiciones que la misma Constitución establece para los estados miembros.

Sin embargo, la le fundamental le atribuye a los estados facultades, que tienen más la naturaleza de obligaciones, en dos formas:

- a) **Expresa:** se señala que los estados deben expedir alguna ley o realizar algún como por ejemplo el segundo párrafo del artículo 5°, que dice, "La Ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo", y
- b) Aunque no se les da la facultad expresamente, ésta se presupone en la propia Norma Máxima; darse su Constitución, contenido en el artículo 41.

El tercer tipo: facultades prohibidas a la federación. Se puede pensar que resulta superfluo que la Ley Fundamental le niegue expresamente una facultad a la federación, si con el solo hecho de no otorgársela, se la está negando; sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y porque se considera tal prohibición de singular importancia. Así, el segundo párrafo del artículo 130 dice: "El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión".

El cuarto tipo: facultades prohibidas a las entidades federativas. Estas prohibiciones pueden ser de dos clases: las absolutas y las relativas.

- a) Prohibiciones absolutas son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas. El artículo 117 establece las prohibiciones absolutas. Su encabezado dice "Los Estados no pueden en ningún caso...".
- b) Prohibiciones relativas son los actos que en principio están prohibidos a los estados miembros, pero con la autorización del congreso federal si los pueden realizar. El artículo 118 establece las prohibiciones relativas. Su encabezado dice: "(Los Estados) tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión...".

El quinto tipo: facultades coincidentes: son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en dos formas:

- a) Amplia.- La facultad coincidente se señala en la Carta Magna en forma amplia cuando no se faculta a la federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división. El artículo 18 indica que: "La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores"., y
- b) Restringida.- La facultad se otorga en forma restringida cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad. El artículo 3 dice: "La educación que imparta el Estado - Federación Estados, Municipios tendrá a..."; pero en la fracción IX se establece: "El Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación los Estados y los Municipios..."

El sexto tipo: las facultades coexistentes son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas; de nuevo el artículo 73, fracción XVI, otorga al congreso federal facultad para legislar sobre salubridad general y según la fracción XVII respecto a las vías generales de comunicación; es decir, que la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas de las entidades federativas.

El séptimo tipo: las facultades de auxilio son aquellas por medio de las cuales una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional; el párrafo primero del artículo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

130 dice: "Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación." En el mismo artículo se establece que para dedicar nuevos templos al culto religioso es indispensable permiso de la Secretaría de Gobernación, pero se debe oír previamente al gobernador del Estado. Aquí, es aquí donde el gobernador está auxiliando a la secretaría mencionada.

Los tipos enunciados pueden sufrir alteraciones a través de la jurisprudencia, ya que ella puede modificar el sentido de la disposición constitucional. Respecto a las facultades tributarias, si aplicamos el artículo 124 diremos que la federación sólo puede imponer contribuciones en los aspectos que la propia Constitución expresamente le autoriza.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, acepta que el campo restante, desde el punto de vista tributario, es coincidente; o sea, que tanto la federación como las entidades federativas son competentes para establecer las restantes contribuciones.

III. IV. II Facultades Expresas

En el derecho público mexicano la expresión "facultades expresas" puede tener por lo menos tres significados distintos, de acuerdo con el contexto jurídico en el que se utilice: a) en oposición a facultades implícitas; b) como forma de atribución de competencias de los funcionarios federales, y c) como elemento de la garantía de la autoridad competente.

En oposición a facultades implícitas: el artículo 73 Constitucional establece cuales son las facultades del Poder Legislativo Federal o Congreso General. Este artículo, como lo establecimos con antelación esta integrado por 30 fracciones, en las primeras 29 expresamente se establecen facultades del órgano legislativo federal y, la fracción XXX,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

establece que el Congreso tendrá facultad "para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". Al contenido de esta fracción la doctrina le ha llamado facultades implícitas. Las facultades implícitas son aquellas que el Poder Legislativo puede darse a sí mismo o a cualquiera otro de los poderes federales, a fin de hacer efectivas las facultades expresas, es decir, aquellas que se establecen en las primeras 29 fracciones del artículo 73 y en otros dispositivos constitucionales, en favor del propio Congreso o de los Poderes Ejecutivo y Judicial.

Como elemento de la garantía de la autoridad competente: el artículo 16 Constitucional, establece como garantía individual que: "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente..." De este modo, los actos de molestia que las autoridades pueden inferir a los gobernados, deben estar previstos expresamente en el orden jurídico como facultad expresa de alguno de los órganos de gobierno, y sin dicha facultad no pueden actuar. Esto viene a delimitar el campo de acción de los gobernantes y la esfera de los derechos de los gobernados, dentro del concepto de Estado de derecho. En México los particulares debemos tener siempre el derecho de saber qué autoridades pueden regir sobre nuestra conducta y hasta qué límite.

De lo anterior, podemos colegir el principio rector de las facultades el estado puede hacer todo lo que está expresamente facultado a hacer y tiene prohibido lo que no está expresamente facultado para realizar.

De nuevo en nuestra pretensión de demostrar nuestro postulado, recordemos nuevamente que los principios rectores de todo sistema jurídico deben consagrarse en la Constitución. En la Carta Magna, se estableció el sistema de rigidez para las posibles

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

modificaciones, por lo que de conformidad con el artículo 135, se requiere la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales y el voto, en el mismo sentido, de las dos terceras partes del Congreso de la Unión, las Cámaras de Diputados y Senadores. Lo que se denomina Congreso Permanente Constituyente. Al respecto cabe transcribir la siguiente tesis:

LEGISLADOR ORDINARIO, ALCANCE DE LAS FACULTADES DEL, PARA DICTAR NORMAS SOBRE INSTITUCIONES JURIDICAS ESTABLECIDAS.

Las facultades otorgadas por la Constitución al legislador ordinario para dictar normas sobre las instituciones jurídicas establecidas y cuya existencia supone el legislador constituyente, no abarcan las de trastornar la naturaleza de dichas instituciones, esto es, la facultad de desnaturalizarlas, ni las de sustituir por otras sus elementos esenciales, por lo que mediante una simple declaración legislativa no se puede cambiar una obligación de fuente contractual de naturaleza mercantil, en un crédito fiscal, lo cual contraría nuestro Pacto Fundamental, que solo autoriza al H. Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio, es decir, para la promulgación de leyes encaminadas al mejor régimen normativo de los actos, problemas o situaciones de tal naturaleza; pero no para cambiar la esencia jurídica de los actos, ni para darles un doble carácter pretendiendo que para los particulares sean de derecho privado y declarando que para el Estado son de derecho público, pues nuestra Carta Magna reserva al legislador constituyente esta clase de facultades expresas, es claro que al no estar consignadas en la Constitución para el legislador ordinario, este no puede arrogarseles. Consecuentemente, si nos encontramos en presencia de una obligación puramente contractual, que por su esencia y naturaleza jurídicas repugna y excluye los caracteres que identifican el crédito fiscal, debe concluirse que nunca una obligación contractual que se rige por el derecho privado puede ser transformada en crédito fiscal regido por el derecho público, sin desnaturalizar las instituciones jurídicas y los principios generales de derecho, además de que, para esto las autoridades no tienen facultades constitucionales, toda vez que nuestra Constitución no funda precisamente estos principios generales de derecho y los acepta, así como sus instituciones, al mencionarlas en su articulado sin dar definición de las mismas, cambiando o tratando de variar alguno de sus elementos.

Amparo en revisión 6327/55. Cía. de Fianzas México, S. A. 25 de enero de 1957. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Franco Carreño.

Amparo en revisión 6329/55. Cía. de Fianzas de México, S. A. 11 de mayo de 1956. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Amparo en revisión 6054/55. Cía. de Fianzas de México, S. A. 11 de mayo de 1956. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Amparo en revisión 5639/55. Cía. de Fianzas de México, S. A. 11 de mayo de 1956. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Amparo en revisión 6124/54. Cía. de Fianzas México, S. A. 10 de mayo de 1956. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Franco Carreño.

Amparo en revisión 4752/54. Cía. de fianzas de México, S. A. 10 de mayo de 1956. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Franco Carreño.

Amparo en revisión 4458/54. Fianzas México, S. A. 7 de mayo de 1956. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Franco Carreño.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Quinta Época. Tomo CXX. Tesis: Página: 175. Tesis Añadida.

(Énfasis añadido)

Por lo que se antoja más que antijurídico que el legislador federal ignore el llamado de la Constitución, y pretenda cambiar las disposiciones de esta; facultad que no le está expresamente concedida por lo que no puede realizar tal hazaña; delegando facultades, de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

una ley federal que le ha establecido claramente la Constitución, a otra ley que aunque federal no esta ordenada por la Ley Fundamental a contener dichas facultades. Esta contravención del legislador a las disposiciones de la Constitución hace clara la antijuricidad del procedimiento y con ello la anticonstitucionalidad de la aplicación de sanciones por parte de la Auditoría Superior de la Federación, por su procedimiento y sanciones propios.

"Cuando una ley es clara, no es lícito eludir su letra, so pretexto de penetrar su espíritu"²⁰ y es claro que en la redacción del mandato constitucional del artículo 113 el constituyente ha sido contundentemente explicito; serán las leyes de responsabilidades las que contendrán el procedimiento, las sanciones...

Lo que fustiga al legislador a someterse al mandato de forma axiomática. Sin la menor posibilidad de interpretación de dicha ordenanza. "Una norma jurídica es válida en cuanto ha sido creada de acuerdo con determinada regla, y sólo por ello"²¹

Así pues el legislador de acuerdo con un orden jurídico en toda nación, esta obligado a "ejecutar", mediante la creación de leyes, los mandatos de la Constitución; pues "...si esto fuera de otro modo, la legislación no podría ser reconocida como una función pública, ni el legislador ser considerado como órgano estatal."²²

III. V. Conflicto de Competencias en la Aplicación

La controversia que surge cuando dos o más autoridades, con respaldo jurídico, se estiman facultadas para conocer de un mismo asunto, se le denomina conflicto de competencias.

²⁰ FENET, citado por GARCIA MAYNEZ, Eduardo: "Introducción al Estudio del Derecho"; Trigésima Edición. Porrúa. México, 1979. pag. 334

²¹ KELSEN, Hans; "Teoría General del Derecho y del Estado"; Traducido por GARCIA MAYNEZ, Eduardo; UNAM; México 1995. pag. 133

²² KELSEN, Hans. Op. Cit. pag 312

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La coexistencia de diferentes, órdenes jurídicos en un mismo sistema plantean el problema de la exacta delimitación de sus respectivas competencias. Frente a esta situación, el legislador no ha logrado aportar una solución de conjunto. Esta situación implica necesariamente dificultades.

Esta hipótesis deriva en un conflicto de competencias que de no ser resuelto provocaría un grave desorden en los sistemas de administración de justicia.

El conflicto de competencias se puede presentar en los diversos niveles y tipos de autoridad. Nos referimos tanto a autoridades legislativas como jurisdiccionales y ejecutivas, sea del nivel federal como estatal y municipal, y aun entre las autoridades de distintos países.

Al conflicto que surge al pretender aplicar en un mismo caso leyes pertenecientes a diferentes órdenes jurídicos nacionales se le denomina conflicto de leyes. De igual manera cuando dos jueces se estiman facultados para resolver una misma controversia surge el llamado conflicto de jurisdicciones. Asimismo, cuando en el orden administrativo dos o más autoridades pueden estimarse facultadas para conocer un asunto, se da un conflicto de competencias administrativas. Cada uno de estos géneros de conflictos competenciales, cuentan con sistemas de solución propios que les permite en cada caso resolver el conflicto determinando quién es en definitiva la autoridad competente para conocer un asunto o resolver un conflicto.

Desde luego para que exista un conflicto de competencia tienen que existir las normas jurídicas que fundamenten la presunción de cada autoridad acerca de su competencia.

La competencia puede definirse como el ámbito dentro del cual un órgano del Estado desempeña las funciones y atribuciones que le encomienda la ley.

**TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN**

Esto significa que la competencia delimita el alcance de una función, estableciendo quién es la autoridad que, en exclusiva, debe desarrollar dicha función.

En nuestro sistema constitucional, el artículo 124 define el sistema de distribución de competencias entre las autoridades federales y estatales. Asimismo, el artículo 106 precisa que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y otro.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación a que dependencia corresponde el despacho del mismo.

En el caso de que el conflicto surja al interior de una dependencia administrativa será su titular quien resuelva cuál es la unidad administrativa competente.

En el caso que nos ocupa y de conformidad con lo anteriormente manifestado y en ese mismo orden de ideas el legislador federal situó a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en un punto de no retorno; con lo que se puede colegir, que como fundamento de la doctrina establecida y con apoyo del principio general de derecho *lex a derogat lex priori*, queda fuera de toda discusión cual es la ley que debe prevalecer. La deducción lógica jurídica de lo expresado da como resultado un voto en contra de la Ley de Fiscalización Superior, lo que le deja sólo un camino al legislador para modificarlo, la readecuación del marco normativo que le de vigencia legítima.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

III. VI Las Leyes en Conflicto.

Se dice que se presenta el problema llamado "conflicto de leyes" cada vez que una relación jurídica contiene dos o más elementos que la vinculan con dos o más sistemas jurídicos.

El problema de los conflictos de leyes consiste en la determinación del derecho aplicable para resolver la relación jurídica en la cual existe por lo menos un elemento extraño. Las fuentes del derecho de los conflictos de leyes son de dos tipos: por una parte, las fuentes nacionales cuya importancia es relevante, y el segundo tipo constituido por las fuentes internacionales.

En este caso nos referimos, como lo hemos venido haciendo al primero de los tipos. El conflicto de leyes en el sistema nacional. Situación que se ha derivado de una inexacta interpretación de lo establecido por nuestra Ley Fundamental y que a razón de tener un panorama general sobre ellas para poder emitir mayores juicios, nos permitiremos analizar aunque de manera somera sus contenidos.

III. VI. I La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el año de 1982; Esta ley abrogó a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y Altos Funcionarios de los Estados, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

Esta ley es parte de un cambio, estructural para combatir la corrupción y a los malos funcionarios, la iniciativa corrió a cargo del Poder Ejecutivo, precisamente del año de 1982.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

siendo presidente de la República el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, cumpliendo con una propuesta que él había planteado, y que fue denominada "Renovación Moral", con la que se buscó acotar la corrupción que invade a la esfera de gobierno federal. La "renovación moral" se componía de un paquete de reformas constitucionales, reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública y la creación de esta ley. Esta ley tiene un carácter estrictamente de control y a ella se ciñó a los funcionarios públicos del poder federal con la idea de erradicar las malas prácticas y actos u omisiones que si bien algunos no reportan ganancias ilegales adquiridos para los servidores públicos, otros actos u omisiones bien que reportan rentas para algunos funcionarios, es ahí donde la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo debe de intervenir para procurar que los servidores públicos realicen sus actividades de manera armónica con la ley y en caso contrario utilizar los medios legales que la propia le confirió para remediar las conductas apartadas de los principios de Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia. A partir de una correcta interpretación del mandato constitucional establecido en el artículo 113, la ley de responsabilidades encuadró y determinó las conductas por las cuales los funcionarios pueden ser sujetos a responsabilidad, tanto de índole política, como administrativa; se estableció pues un sistema moderno que precisara y acabara con la confusión de conceptos, como la que existía entre faltas y delitos oficiales y delitos del orden común, que fue lo que provocó una inaplicabilidad de la ley por décadas; se precisó con esmerado esfuerzo cuáles eran cuales eran infracciones administrativas. El procedimiento disciplinario que en esta ley se establecieron, se ciñeron estrictamente a los principios constitucionales que fueron producto de la misma "remodelación" legal para combatir la corrupción en la "casa de todos", el gobierno. Esta ley contaba con cinco títulos. El primero se refiere a las "Disposiciones Generales"; el segundo a "Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia"; el tercero a las "Responsabilidades Administrativas", el cuarto del "Registro Patrimonial de los Servidores Públicos" y el quinto "De las Disposiciones aplicables a los servidores públicos del órgano ejecutivo del Distrito Federal";

también, contiene ocho capítulos y 93 artículos y transitorios. En ella se regula las responsabilidades políticas, administrativas y contiene el establecimiento del registro patrimonial de servidores públicos, a efecto de transparentar el origen de los bienes de cada uno de los servidores públicos sujetos a esta disposición.

La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, antecesora de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que a partir de su creación y de acuerdo a la exposición de motivos, "quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias. Estas sanciones pueden ser destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años".

Las disposiciones generales en la ley, que como se indicó se establecieron en el primer título, refieren en el artículo 1º establece el objeto su objeto, que es: reglamentar los sujetos de responsabilidad y las obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas, así como las que deban resolverse en juicio político; las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones y el registro de los servidores públicos.

En el artículo 2º, esta ley agrega una nueva categoría a quienes puede aplicárseles la ley, " a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales"; lo que se traduce como un exceso pues la Constitución General de la República no considera a los particulares como sujetos de responsabilidad, como si lo hace esta ley.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El Artículo 3° otorgaba competencia para aplicar la ley, a determinadas autoridades, lo que se traducía en una amplia gama de entes facultados para aplicar responsabilidades administrativas, atendiendo a la complejidad de organización del Estado.

Por su parte el artículo 4° refrenda lo preceptuado por el artículo 109 de la Ley Suprema, preceptuando que si los actos u omisiones en uno a mas de los casos sujetos a sanción, los procedimientos respectivos se seguirían de forma autónoma según su naturaleza y la vía procesal que corresponda. Además, refrenda el principio legal non bis in idem establecido en el precepto constitucional citado.

El capítulo siguiente se refiere al Juicio Político, mecanismo de control materialmente jurisdiccional de la actuación de los servidores público, que tiene una larga historia dentro de nuestro país pues procede de un antecedente inmediato novohispano denominado "juicio de residencia"; "Al juicio de residencia estaban sujetos por igual los miembros del gobierno: civiles, eclesiásticos y militares, desde el Virrey hasta el último subalterno: Los jueces residenciadores pregonaban el inicio de su actuación, para que cualquier persona que los deseara formulara agravios. En seis meses debía sustanciarse el juicio y enviarlo a España para que el Consejo de Indias resolviera. En el supuesto de que fuera encontrado culpable, el servidor público estaba obligado a indemnizar a los perjudicados, o si no, lo hacía el Estado.²³

El Juicio Político se regula por los artículos del 5 al 24, de la ley en comento. "El juicio Político es el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente según el delito oficial que hubiese cometido y de cuya

²³ VIÑAS MEY, Carmelo; "El Régimen Jurídico y la Responsabilidad en América Indiana": Segunda Edición; Ed. UNAM; México, 1993; págs. 55 y56

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

comisión se le declare culpable. En el primer caso se está ante lo que se puede llamar antejuicio; en el segundo se trata de un verdadero proceso".²⁴

Definición desafortunada para un jurista de la prominencia del Dr. Burgoa Orihuela, pues el proceso de "desafuero" que refiere el connotado jurista no forma parte del juicio político, sino de la declaración de procedencia; por otro lado cuando habla de "delitos oficiales", se confunde el carácter del Juicio Político y la naturaleza de las infracciones que persigue ese procedimiento, pues las conductas que configuran delitos deben ser determinadas con normas y sanciones de índole penal. En este apartado, se encuentra por supuesto el procedimiento que se debe seguir a fin de salvaguardar la legalidad y la certeza jurídica del procedimiento.

La Declaración de Procedencia, se encuentra también precisado en este capítulo, que es un proceso para retirar al funcionario la inmunidad procesal en materia penal que detenta por la calidad de su empleo, cargo o comisión. Los funcionarios a los que se les debe fincar dicho proceso con el propósito de someterlos a los jueces penales, son los establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisamente en el artículo 111.

Es importante aclarar que la Declaración de Procedencia no prejuzga sobre los posibles delitos que el funcionario sometido a esta haya cometido, pero si la resolución es negativa entonces todo procedimiento penal debe suspenderse. En caso contrario, si la resolución es que ha lugar a proceder contra el funcionario, dicho servidor público será separado de su encargo y quedará a disposición de los jueces penales respectivos para el fincamiento del proceso penal correspondiente.

²⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio: "Derecho Constitucional Mexicano"; Séptima Edición; Ed. Porrúa; México 1997; pag. 564

Especial mención merece el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades que establece que para todas las cuestiones no establecidas en la ley, será supletorio el Código Federal de Procedimientos Penales, situación por demás entendibles y lógica, pues se entiende con una claridad que no deja lugar a dudas, sin embargo, ha suscitado controversias, pues existe una fuerte corriente interpretativa que refiere que esta supletoriedad es única y exclusivamente para el Juicio Político y la Declaración de Procedencia, pero que el proceso disciplinario no debe puede realizarse con arreglo a la supletoriedad del Código de Procedimientos Penales, sino al Código de Procedimientos Civiles; la Suprema Corte de Justicia de la Nación con apoyo de las jurisprudencias "Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en materia Administrativa" y "Procedimiento administrativo. Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles"; se considera que la norma supletoria aplicable al tercer procedimiento que regula esta ley, es decir, el procedimiento disciplinario, es el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Criterio que no se comparte por muchos otros autores, ya que según su apreciación se violenta el contenido de la norma, pues este dispositivo establece claramente que el Código Federal de Procedimientos Penales se aplicará a todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la ley. "Cabe señalar que la materia administrativa corresponde al ámbito del derecho público, por lo que la norma adjetiva aplicable a la materia civil, de carácter privado, generada para establecer el procedimiento para hacer efectivos derechos de esta naturaleza, no puede regir un procedimiento de derecho público. También la norma procesal es de tipo instrumenta, esto es, proporciona los medios para hacer efectivos los derechos y las obligaciones consignadas en la ley, por lo que no cabría el argumento de la

TESIS CON
FOLIA DE ORIGEN

naturaleza penal del Código Federal de Procedimientos Penales para convertir su aplicación en la materia de responsabilidades administrativas"²⁵

Estoy de acuerdo con el argumento aquí esgrimido, pues cabe hacer el señalamiento claro y específico que no existe duda alguna respecto del dispositivo en cuestión por lo que no es necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni los Tribunales Colegiados de Circuito, ni ningún otro órgano del Poder Judicial de la Federación, requiere emitir criterios respecto de una norma que esta clara como el agua.

De esta manera, en la Guía y Reglas para la Aplicación de sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, según el tipo de falta", editado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, precisamente en las páginas 39 y 40, se afirma:

"Es necesario puntualizar, que esta Secretaría inveteradamente ha sostenido el criterio de que el procedimiento administrativo de responsabilidades, debe aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, por ser dicho procedimiento esencialmente de naturaleza civil no penal. Sin embargo, algunas salas del Tribunal Fiscal de la Federación, así como tribunales colegiados de Circuito en materia administrativa, interpretando incorrectamente el artículo 45 de la ley federal de responsabilidades el cual se encuentra colocado en el Título Segundo de dicha ley, que se refiere al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia, ha resultado que la legislación aplicable al procedimiento administrativo en forma supletoria es el Código Federal de Procedimientos Penales y en consecuencia ha declarado la nulidad de lo actuado al haber aplicado la autoridad instructora, el Código Federal de Procedimientos Civiles, por tanto para evitar dicha situación es conveniente en lo subsiguiente aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales".

²⁵ MARQUEZ GÓMEZ, Daniel, citado en la "Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público", México, Edición de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo 2001, pag. 45

TRIBUNAL CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo que hace a este documento, cabe hacerle algunas precisiones con respecto a lo comentado anteriormente. Primera no refiere jamás el dispositivo que debe ser aplicado sólo para el caso del juicio político y la declaración de procedencia, sino que se refiere en general a la "ley". Segundo. El procedimiento disciplinario dista mucho de parecerse a un procedimiento de índole civil, sino que se ajusta mas a la naturaleza penal. Por lo que sería recomendable que la autoridad encargada de revisar y editar esta Guía, la Secodam, debería aprovechar las decisiones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y evitar los argumentos de la confrontación para darle paso a la correcta interpretación de las normas.

El Título Tercero denominado "Responsabilidades Administrativas", como lo indicamos con antelación cuanta con dos capítulos, el primero "sujetos y obligaciones del servicio público" que contiene tres artículos y que es la parte fundamental de la ley en lo que a responsabilidades administrativas se refiere; el artículo 46 refiere que son precisamente los sujetos a responsabilidad administrativa, aquellos enumerados en el artículo 2° de la ley; por su parte el artículo 47 establece las XXIV fracciones en donde se enumeran las obligaciones de los servidores públicos para garantizar la legalidad, la lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben guardar en el ejercicio de cualquier empleo cargo o comisión en el servicio público, y que a fuerza de no cumplirlas se harán sujetos a las sanciones disciplinarias consecuentes. Mientras que el artículo 48 sólo precisa la definición necesaria para establecer la correcta interpretación de la ley con relación a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. El Capítulo Segundo "Sanciones Administrativas y Procedimientos para Aplicarlas" que corre del artículo 49 al 78, y cuyos temas de controversia durante la vigencia de esta ley fueron; el artículo 51, al menos para este expositor por lo que hace a la delegación de facultades que la Constitución le otorga a esta ley, en el sentido que autoriza a determinadas autoridades a aplicar y establecer sanciones en esta ley, violando el sentido

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que el constituyente del 17 plasmó en el artículo 113 de la Constitución, mismo que cambia la naturaleza jurídica de la ley, pues es esta ley y no otras la que debe contener los procedimientos para sancionar a los servidores públicos y las sanciones a que se hacen acreedores por faltas cometidas en atención a los establecido en el artículo 47. Disposición de la que ya en diferentes ocasiones hemos hablado y el punto de vista jurídico.

Por su parte el artículo 53 contiene el catálogo de sanciones administrativas a que se debe sujetar la autoridad instructora del procedimiento sancionatorio y no es posible determinar otro tipo de sanción para el caso administrativo, este catálogo consta de seis tipos de faltas que ya también hemos definido y que por su naturaleza no es necesario repetir. Este artículo también establece algunos parámetros para determinar las sanciones que deban aplicarse y cuáles son los límites superiores e inferiores de acuerdo con las acciones u omisiones desplegadas por el servidor público infractor.

El artículo 54 contiene la máxima constitucional respecto de la individualización de la sanción de conformidad con las circunstancias de cada caso, al respecto la autoridad jurisdiccional se ha pronunciado en varias tesis con los siguientes argumentos:

SERVIDORES PÚBLICOS, GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS.

El artículo 54 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala entre otros elementos para imponer sanciones administrativas, la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la propia ley o las que se dicten con base en ella, sin que especifique qué tipo de conducta pueda generar una responsabilidad grave, esto es, el referido precepto no establece parámetros que deban respetarse para considerar que se actualiza tal situación. Por tal motivo, si la autoridad que sanciona a un servidor público no señaló tales parámetros, no incumple con el requisito a que alude tal numeral, pues de su redacción no se advierte que se imponga esa obligación a la autoridad sancionadora, por lo que queda a su criterio el considerar qué conducta puede ser considerada grave.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

TEJES CON
FALLA DE ORIGEN

Amparo directo 7697/98.-Mario Alberto Solís López.-6 de mayo de 1999.-Unanimidad de votos.-
 Ponente: E Javier Mijangos Navarro.-Secretaria: Flor del Carmen Gómez Espinosa.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo X, Agosto de 1999. Tesis: 1.7o.A.70A Página: 800. Tesis Aislada.

SERVIDORES PÚBLICOS, SANCIÓN ECONÓMICA IMPUESTA A LOS. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, AL NO FACULTAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DEL ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, RESULTA INCONSTITUCIONAL.

De conformidad con el artículo 113 constitucional, la sanción económica que prevé, se impone a los servidores públicos de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, hasta en tres tantos del monto a que asciendan esos trastornos originados por el actuar indebido del infractor; o sea que el Constituyente señaló los elementos a los que la autoridad debe atender para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello; luego, si el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que, en el caso de las sanciones económicas a los servidores públicos, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es inconcuso que contraviene lo dispuesto en el invocado precepto constitucional, en virtud de que no establece reglas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, provocando la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible.

Amparo directo en revisión 513/96. Miguel Ángel Torres Castañeda. 19 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Humberto Benítez Pimienta.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número CXL/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo VI, Septiembre de 1997. Tesis: P. CXL/97 Página: 207. Tesis Aislada.

El artículo 56 contiene también su propia historia en cuanto a interpretaciones, pues en un principio se establecieron facultades al superior jerárquico para imponer determinadas sanciones, después estas facultades fueron abrogadas y las reminiscencias quedaron plasmadas en la ley y que dependía del grado de repercusión que la sanción tenía. Así se estableció una serie de limitantes para la imposición de las sanciones respecto quién debía de

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

aplicarlas. Es en este artículo que se encuentra la limitante a la que se hizo referencia con relación a la inhabilitación que en otro momento comentamos, pues tenía que ver con el ámbito del derecho laboral.

El artículo 64 por su parte establece el procedimiento disciplinario para la imposición de sanciones administrativas y por su parte también estuvo sujeto a precisiones de carácter técnico en cuanto a su aplicación por lo que el Poder Judicial federal debió emitir diversos criterios que pusieran fin a los distintos criterios interpretatorios.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OPORTUNIDAD PARA DICTAR RESOLUCIONES EN ÉL, DESPUÉS DE TRANSCURRIDO EL TÉRMINO DE TREINTA DÍAS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN II DEL CITADO PRECEPTO.

El artículo 64, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece: "La secretaria impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento: ... II. Desahogadas las pruebas si las hubiere, la secretaria resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, a su representante designado por la dependencia y a su superior jerárquico."; de la transcripción anterior se advierte que el legislador no prevé sanción alguna para el caso de que el acto se dicte fuera del plazo de treinta días y además, ello no implica de ninguna manera, que si la autoridad administrativa no dicta resolución en dicho término, ya no puede hacerlo posteriormente, toda vez que de la lectura integral del referido numeral no se desprende que exista alguna sanción en caso de que no se dicte dentro del plazo, lo que conduce a concluir que aun después de los treinta días, la autoridad demandada está en posibilidad de dictar resolución en el procedimiento administrativo.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Revisión fiscal 7/98.-Director Jurídico y Consultivo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en representación del Procurador General de Justicia y del Contralor Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.-26 de febrero de 1998.-Unanimidad de votos.- Ponente: Darío Carlos Contreras Reyes.-Secretaria: América Elizabeth Trejo de la Luz.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo VIII, Diciembre de 1998. Tesis: II.A.35.A Página: 1077. Tesis Aislada.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Por supuesto que todo marco normativo debe contener las defensas legales conducentes a fin de garantizar al perjudicado la correcta aplicación de la ley, en ese sentido se emitió una tesis aislada con el propósito de precisar los alcances interpretativos de los artículos 70, 71 y 73, respecto de los medios de impugnación que el servidor público como presunto infractor puede ejercitar:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS: REGIMEN DE IMPUGNACION DE LAS SANCIONES APLICADAS CON APOYO EN ESE ORDENAMIENTO ARTICULOS 70, 71, 73.

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

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1863/88. Flora Medina Contreras. 28 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Tomo II Segunda Parte-1. Tesis: Página: 322. Tesis Aislada.

El famoso artículo 77 bis que si bien, es cierto no es parte integrante de la ley original, también es cierto que fue un elemento confuso e impreciso pues por un lado confiere a los particulares la posibilidad de acudir ante la dependencia en la que el servidor público

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

sancionado laboraba o labora o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a que se reconozca la responsabilidad de indemnizar por los daños y perjuicios ocasionados, pero no se le dio la posibilidad al particular a ser parte en el procedimiento administrativo, por carecer de interés jurídico, por lo que desde el punto de vista legal, es imposible que los particulares afectados y jurídicamente habilitados para recibir una indemnización, se entren de la resolución recaída en contra del servidor público y por tanto, la incapacidad de solicitar dicha indemnización.

INTERÉS JURÍDICO. NO LO DEMUESTRA EL QUEJOSO POR EL HECHO DE HABER FORMULADO UNA DENUNCIA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 109 CONSTITUCIONAL Y 12 Y 13 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Si el acto reclamado se hizo consistir en la resolución dictada por el Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación que recayó a la queja administrativa presentada en contra de los Magistrados de un Tribunal Colegiado, tal resolución no afecta el interés jurídico de la quejosa, hoy recurrente, pues el hecho de poder formular una denuncia en términos de los artículos 109 constitucional, 12 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, implica analizar la responsabilidad en que pudieran o no haber incurrido los funcionarios de que se trata, esto es, faltas administrativas o disciplinarias que solamente podrán ser aplicadas por los funcionarios competentes, lo que significa que el hecho de que la ley permita intervenciones a terceros no confiere a éstos la facultad de exigir el fincamiento de esa responsabilidad, sino sólo de poner en conocimiento de la autoridad competente los hechos y elementos necesarios para establecer o no el incumplimiento de las obligaciones que como funcionarios les competen, pues no se ve cómo esa resolución le produzca un agravio a sus intereses, ya que éste debe ser material, esto es, real y no subjetivo. En consecuencia, el hecho de que cuente con el derecho a denunciar las faltas de los funcionarios, no implica que cuente con el interés jurídico para combatir la resolución de que se trata, argumentando que no fue desfavorable al funcionario, ya que en todo caso la autoridad responsable resolverá la acusación planteada, respetando así el derecho que consagran los artículos invocados; por lo que debe desecharse la demanda de garantías. Otra razón para la improcedencia de la acción se funda en la última reforma al artículo 100 constitucional, que establece en su párrafo octavo que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 2864/99.-Ferrocarriles Nacionales de México.-29 de septiembre de 1999.- Unanimidad de votos.-Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. -Secretario: Francisco O. Escudero Contreras.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, febrero de 1996, página 471, tesis VI.3o.12 K, de rubro: "QUEJA ADMINISTRATIVA, SU RESOLUCIÓN NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DE QUIEN LA DENUNCIÓ."

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo XI, Marzo del 2000. Tesis: 1.4o.A.312 A Página: 999. Tesis Aislada.

Sin embargo, los Tribunales Colegiados de Circuito, reconocen en un criterio del año de 1995, el interés jurídico de los gobernados con el propósito de que debido a su interés jurídico se le comunique debidamente al tercero perjudicado la resolución, con el propósito que el ciudadano perjudicado pueda acudir en tiempo y forma a solicitar la indemnización conducente:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, EL PROMOVENTE DE LA ACCION DE RESPONSABILIDAD, SI TIENE INTERES JURIDICO PARA QUE SE RESUELVA Y SE LE HAGA SABER.

Los artículos 47, 49, 50 y 77 bis, del ordenamiento en cita dan derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente; y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventila esa instancia a resolver positivamente la denuncia, dichas autoridades si se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional e informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su queja, tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el espíritu de los dispositivos legales citados, pues inclusive al reformarse el artículo 21 constitucional, se otorgó derecho a los gobernados para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decide sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Por otra parte, el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que una vez que reconozcan dicha responsabilidad, tengan el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 bis de la ley invocada.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 994/95. Arturo Camilo Williams Rivas. 24 de mayo de 1995. Unanimidad de votos.
Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo II, Agosto de 1995. Tesis: 1.4o.A.31 A Página: 552. Tesis Aislada.

TESIS CON
FOLIO DE ORIGEN

El artículo 78 de la ley, último del capítulo segundo, se refiere a la prescripción de las acciones en cuanto a la imposición de sanciones; en el se establecieron dos criterios de prescripción un año si el beneficio obtenido o el daño causado o el daño ocasionado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; y tres años en los demás casos

Por otro lado, se impone el criterio de prescripción para los particulares en su derecho de solicitar la indemnización de ley y que se cuenta a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

Disposiciones que ocasionaron diversos problemas al momento de su interpretación y que el Poder Judicial Federal fue hormando al transcurso del tiempo. A continuación transcribimos algunos de esos criterios que ayudaron a desentrañar el espíritu que el legislador quiso darle a este dispositivo:

PRESCRIPCION PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PUBLICOS, COMPUTO PARA EMPEZAR A CONTAR LA. (ESTA TESIS MODIFICA LA MARCADA CON EL NUMERO 769 (OCTAVA EPOCA), CUYO RUBRO ES: PRESCRIPCION PARA SANCIONAR A FUNCIONARIOS, NO CORRE TERMINO PARA LA INSTITUCION, MIENTRAS ESTA NO TENGA CONOCIMIENTO DE LA CONDUCTA SANCIONABLE).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 78, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el término para contar la prescripción se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo, contando en cada caso el término de tres meses o tres años; siendo irrelevante el momento en que las autoridades tengan conocimiento de tales irregularidades, pues el citado precepto no establece tal condición para que se dé el supuesto.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 1034/95. Subprocurador Fiscal Federal de Amparo de la Procuraduría Fiscal de la Federación (Julio Sergio Treviño Cantú). 30 de agosto de 1995. Mayoría de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Disidente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo III, Abril de 1996. Tesis: I.4o.A.90 A Página: 437. Tesis Aislada.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, SANCIONES POR. EL PLAZO PARA SU IMPOSICION, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, NO PUEDE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE CONCLUYAN LAS INVESTIGACIONES CORRESPONDIENTES.

El artículo 78, fracciones I y II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé el término para que opere la prescripción para la imposición de sanciones que la propia ley establece, el cual se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en responsabilidad, o en su caso, a partir del momento en que hubiese cesado si fue de carácter continuo; sin embargo, como el precepto en cita no hace ninguna mención especial en el sentido de que el plazo para la prescripción de la imposición de sanciones que la ley prevé se deba contar a partir del día siguiente al en que concluyan las investigaciones que lleven a determinar que el servidor público incurrió en responsabilidad administrativa, no debe tomarse en cuenta la conclusión de las citadas investigaciones para efectos del cómputo respectivo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 201/93. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 31 de marzo de 1993.
Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcón. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo XV-II Febrero. Tesis: I.1o.A.226 A Página: 526. Tesis Aislada.

El Título Cuarto de la ley, en su único capítulo "denominado "Registro Patrimonial de los Servidores públicos"; contiene todas las bases para mantener al día los registros en cuanto a los patrimonios de los servidores públicos; establece la obligación de los empleados del gobierno determinado rango a presentar la declaración patrimonial cada año durante el tiempo que dure su encargo; esta situación se establece precisamente en el artículo 80 de la ley; el 81 por su parte establece el término en que debe presentarse dicha declaración a efecto de que se mantenga un registro actualizado y legal de la situación patrimonial del empleado público, estableciendo para el caso el caso de incumplimiento sanciones que son: dejar sin efecto el nombramiento, a inhabilitar al servidor público por un año; al respecto el Poder Judicial de la Federación, emitió una tesis aislada

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, EL ARTICULO 81, ULTIMO PARRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE. NO AFECTA LOS INTERESES JURIDICOS DEL SERVIDOR PUBLICO POR NO ESTABLECER UN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

PROCEDIMIENTO POR EL QUE SE LE OIGA ANTES DE DEJAR SIN EFECTOS EL NOMBRAMIENTO, SI SE LE EMPLAZA PARA TAL EFECTO.

Si bien es cierto que el precepto legal citado establece que "si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la secretaria", sin consignar expresamente un procedimiento por el que se llame al afectado a exponer sus defensas y aportar pruebas, tal dispositivo no afecta los intereses jurídicos del servidor público si se acredita que fue emplazado para tales efectos cuando además aquél no considere violada la garantía de audiencia al aplicársele la ley, pues aun cuando ésta no consigne un procedimiento para dar cumplimiento a tal garantía, la autoridad puede otorgarla, no afectándose a quien reclama la inconstitucionalidad del precepto.

Amparo en revisión 1200/89. Eduardo Bertolini Ochoa. 13 de noviembre de 1989. Mayoría de tres votos. Ponente: Mariano Azuela Guitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo IV Primera Parte. Tesis: CCXIX/85 Página: 259. Tesis Aislada.

El artículo 86 por su parte, hace referencia, sin necesidad creo yo, que el enriquecimiento ilícito en que incurran los servidores públicos será sancionado en los términos de la ley penal. No es necesario que se utilice un artículo de una ley para recordar una figura jurídica que se encuentra indicada en otra ley, cuanto y más si no son de la misma materia.

En el artículo 88 se establece la limitación de los servidores públicos a recibir y solicitar donativos, durante el tiempo de su encargo y un año después estableciendo también un monto el cual no deberá rebasar diez veces el salario mínimo durante un año.

Finalmente, en la ley existe como lo hablamos anticipado el Título Quinto cuyo nombre es: "De Las Disposiciones Aplicables A Los Servidores Públicos Del órgano Ejecutivo Del Distrito Federal. Que consta de un capítulo y de tres artículos, que determinan la organización de la Contaduría General de la Administración Pública del Distrito Federal y sólo precisa las mismas funciones para los órganos de control interno a escala federal; mencionado desde

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

luego los medios de defensa legal que pueden interponer los servidores públicos afectados por las resoluciones emitidas por aquellos

III. VI. II La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Esta ley sustituye a partir del 13 de marzo del 2002, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fecha en que se expidió; *"La madurez política que hoy vive la sociedad mexicana es producto del esfuerzo de todos. Sociedad civil, partidos políticos y gobierno, todos estamos involucrados en la búsqueda de los acuerdos que le den la mayor firmeza posible a un proyecto de Nación enmarcado en el respeto a la ley, en el reconocimiento de nuestras diferencias y en la suma de nuestras coincidencias. No hay actor público o privado representativo de lo que somos los mexicanos, que se niegue a buscar, por todos los medios posibles, la afirmación de una cultura de legalidad que nos dé certeza, confianza, equidad y libertad."*²⁶

La Ley consta de 51 artículos ordinarios y nueve transitorios; está dividida en Cuatro Títulos, el primero contiene un capítulo único denominado Disposiciones Generales, que se extiende del artículo primero al artículo 6; El Título Segundo que se llama "Responsabilidades Administrativas", está dividido en dos capítulos. El primero "Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público" y que contiene los artículos del 7 al 9. El capítulo segundo lleva por nombre Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas y que se compone por los artículos 10 al 34.

²⁶ Exposición de Motivos de la Iniciativa de ley para la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, marzo de 2001

El Título Tercero, con un capítulo denominado "Registro Patrimonial de los Servidores Públicos" que se integra por los artículos 35 al 47. El Título Tercero contiene también un solo capítulo "De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público", que se compone de los artículos 48 al 51.

La ley tiene por objeto actualizar y precisar con mayor detalle los temas que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, había demostrado en la práctica, tener imprecisiones y lagunas legales, desafortunadamente el legislador, si bien es cierto precisó algunos detalles en esta ley que no contemplaron en la anterior, también, olvidó algunos otros que hacen aún complicada la interpretación de la ley; en nuestro ya de por sí controversial y enredado sistema jurídico.

La nueva ley no fue revisada y quedaron errores y deficiencias que su antecesora tenía, errores como la ampliación del conjunto de sujetos a la misma ley cuando menciona "... y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales." Atribuyéndose facultades que no se encuentran determinadas ni fundamentadas en la Ley Suprema Nacional.

Aparece también el extremo de delegar facultades a otras leyes para implementar métodos de investigación, procedimientos para determinar responsabilidades de servidores públicos y finar de manera directa las sanciones. Situación que ya comentamos con antelación y que el lector coincidirá conmigo a esta altura del presente trabajo.

Finalmente, después de los criterios divididos respecto de cuál era la ley supletoria para esta ley, se dio un drástico giro respecto de la ley supletoria pues ahora se establece como tal el Código Federal de Procedimiento Civiles, situación en la que no coincidimos, por haber explicado ya nuestra postura respecto a esto, misma que se hormó con los criterios

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sustentados por prominentes juristas, con algunas restricciones; transcribimos para la mejor apreciación del lector el artículo que contiene esta disposición:

"Artículo 47. En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimiento Civiles"

Situación que introduce una nueva laguna y que no era necesaria, ¿Cuál es entonces para el Título Primero y Título Cuarto la ley supletoria?

Se establece también la obligación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para emitir un Código de Ética²⁷ para los servidores Públicos Federales;

²⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día Miércoles 31 de julio de 2002 (Primera Sección) CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

BIEN COMUN

Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares, ajenos al bienestar de la colectividad. El servidor público no debe permitir que influyan en sus juicios y conducta intereses que puedan perjudicar o beneficiar a personas o grupos en detrimento del bienestar de la sociedad.

El compromiso con el bien común implica que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa una misión que solo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen beneficios individuales.

INTEGRIDAD

El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad.

Conduciéndose de esta manera, el servidor público fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad.

HONRADEZ

El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros.

Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.

IMPARCIALIDAD

El servidor público actuará sin conceder preferencias ni privilegios indebidos a organización o persona alguna.

Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales, y sin permitir la influencia indebida de otras personas.

JUSTICIA

El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de Derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir el servidor público.

Para ello, es su obligación conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulan el ejercicio de sus funciones.

TRANSPARENCIA

El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley.

La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.

RENDICIÓN DE CUENTAS

Para el servidor público rendir cuentas significa asumir permanentemente ante la sociedad la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad.

Ésto lo obliga a realizar sus funciones con eficiencia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua de modernización y de optimización de recursos públicos.

ENTORNO CULTURAL Y ECOLÓGICO

A realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleja en sus decisiones y actos.

TESIS CON
PALLA DE ORIGEN

"Dentro de las acciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para garantizar el adecuado cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público, se encuentra la de elaborar un Código de Ética que contenga reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, con lo cual se pretende propiciar una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

El artículo 49 de la referida ley encomienda a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la obligación de emitir el Código de Ética, precisándose en el artículo octavo transitorio de dicho ordenamiento, que su expedición se dará en un plazo no mayor a ciento veinte días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor de la propia ley.

A efecto de dar cabal cumplimiento a los preceptos legales señalados, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha elaborado el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, partiendo de una de las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, consistente en prevenir y abatir

Nuestra cultura y el entorno ambiental son nuestro principal legado para las generaciones futuras, por lo que los servidores públicos también tienen la responsabilidad de promover en la sociedad su protección y conservación.

GENEROSIDAD

El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa. Esta conducta debe otorgarse con especial atención hacia las personas o grupos sociales que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral, como los adultos en plenitud, los niños, las personas con capacidades especiales, los miembros de nuestras etnias y quienes menos tienen.

IGUALDAD

El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.

No debe permitir que influyan en su actuación circunstancias ajenas que propicien el incumplimiento de la responsabilidad que tiene para brindar a quien le corresponde los servicios públicos a su cargo.

RESPECTO

El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante.

Esta obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.

LIDERAZGO

El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar cabalmente en el desempeño de su cargo público este Código de Ética y el Código de Conducta de la institución pública a la que este adscrito.

El liderazgo también debe asumirlo dentro de la institución pública en que se desempeña, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público. El servidor público tiene una responsabilidad especial, ya que a través de su actitud, actuación y desempeño se construye la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

**TRABAJE CON
FALLA DE ORIGEN**

las prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública, con el propósito de asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios y un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad."²⁸

Documento que en estricto apego a derecho no tiene ningún alcance ni validez legal, pues es un cúmulo de buenos deseos que utiliza el Gobierno Federal con el propósito de atizar la estrategia mediática ante la sociedad que se ha venido utilizando desde el inicio de este sexenio. "... VII.- *Esta Comisión de Gobernación y Seguridad Pública propone incluir en el artículo 7 los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; no obstante lo anterior, consideramos necesario eliminar la obligación que se establecía a los servidores públicos, en el artículo 7 de la iniciativa, referente al Código de conducta ética, en virtud de que el mismo, si bien establece valores que deben guiar el desarrollo profesional de los servidores públicos, su contenido no se traduce necesariamente en una obligación legal.*"²⁹

En esta ley se eliminaron las sanciones de apercibimiento público y privado por considerar que dichas sanciones no cumplen con su cometido; el de ser efectivas; de igual forma se reorganizó el sistema de catálogo de sanciones para evitar imprecisiones en la ley. "*Para esta nueva ley en materia de sanciones administrativas se propone mantener aquellas que se ha considerado cumplen con su finalidad disciplinaria, y eliminar las que en la práctica su efectividad ha resultado insuficiente. Así, se mantiene sin modificación la propuesta de la iniciativa de suprimir el apercibimiento privado o público, y preservar en la Ley la*

²⁸ Extracto de la circular de presentación del Código de Ética, signado por Francisco Barrio Terrazas.

²⁹ Proyecto de Decreto que expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, adiciona el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y reforma el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.- México, D.F., a 14 de diciembre de 2001.

amonestación privada o pública; la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; la destitución del puesto; la sanción económica y, la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Con lo cual se subsana la laguna legal existente respecto de la procedencia de la sanción de inhabilitación cuando el servidor público infractor no cause daños o perjuicios, o no obtenga algún beneficio o lucro, y su conducta no sea grave, estimándose prudente establecer su imposición en este supuesto, con una temporalidad de seis meses a un año."³⁰

Se establece la figura de reincidente, que es aquel servidor público que con anterioridad ha sido sancionado por la comisión de una falta de esta índole y que le otorga a la autoridad ejecutora del procedimiento disciplinario un nuevo parámetro a considerar para el caso de imponer la sanción.

Por otro lado, atendiendo a la necesidad jurídica de que la imposición de las sanciones económicas observe congruencia con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto a que éstas se establezcan de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, pero no excediendo de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados; se eliminó lo dispuesto por la ley anterior, relativo a que la aplicación de dichas sanciones debe ser de dos tantos del lucro, daños o perjuicios causados, apegándose al mandato constitucional de referencia, estableciendo, asimismo que, en ningún caso la imposición podrá ser menor o igual al monto de los beneficios, lucro, daños o perjuicios producidos.

En lo que se refiere a la prescripción los periodos de ésta se ampliaron a tres años, cinco años para situaciones graves y para la solicitud de los particulares para el resarcimiento

³⁰ Ir a la nota pie anterior.

de las indemnizaciones a que tengan derecho el periodo se amplió a dos años. Por lo que la inclusión de la elaboración de tal Código por parte de la Secodam, pudo ser prescindible. Esperemos que en lo futuro este Código no sea considerado bajo ningún sentido norma para imponer sanciones y se comience con el juego de las interpretaciones.

En materia de registro patrimonial; se le dotó a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de facultades legales expresas para investigar o auditar en esta materia, y que en el caso de que se presuma el incremento ilícito del patrimonio de un servidor público, inicie un procedimiento de investigación.

Otorgando a esta facultad que en tales términos hasta tres años después de que los servidores públicos se separen de sus empleos, cargos o comisiones.

Es de considerarse adecuada la propuesta de crear un registro de servidores públicos sancionados, el cual tenga el carácter de público y pueda accederse a la información que ahí se contenga bajo el control de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a sus atribuciones legales.

En materia de situación patrimonial de los servidores públicos, se le dio acceso a la ciudadanía a la información resguardada por la Secodam, relativa en los rubros que la propia Ley dispone, y respecto de los niveles y puestos en la Administración Pública Federal que establezca la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, adicionalmente a los que el ordenamiento legal señale y conforme a la normatividad que ésta emita.

La referida información estaría disponible durante todo el tiempo en que el servidor público desempeñe sus funciones y hasta por tres años posteriores a que se hubiere retirado del encargo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Sin embargo, como protección a la vida privada del servidor público, se considera necesario establecer en la ley que la publicitación de los datos relativos a su situación patrimonial requerirá de su previa y específica autorización; lo que evita violentar las garantías que la propia Constitución le confiere a toda persona.

III. VI. III La Ley de Fiscalización Superior de la Federación

En cumplimiento a lo ordenado por el artículo 79 se expidió la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, misma que la da vida a la Auditoría Superior de la federación y que consta de siete Títulos y 96 artículos, en la que se estableció un procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, precisamente en el capítulo tercero del Título Quinto de dicha ley; más adelante y de acuerdo al orden del presente trabajo se comentará más a fondo respecto de esta ley y cuáles son sus alcances, tanto organizacionales como funcionales; por el momento vale la pena cortar aquí con el objeto de no perder el ritmo que se requiere, para evitar salir del tema.

III. VI. IV El Conflicto entre la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación

En un derroche de muy mala técnica legislativa, por la falta apropiada de la interpretación de los alcances que se deben de dar a los mandatos establecidos en la Constitución Federal; se dotó a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación con un procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias para aquellos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

funcionarios y servidores públicos que hagan mal uso de los fondos y recursos públicos; con lo que se quebranta el marco legal determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por contravenir lo dispuesto por su artículo 113 con relación a la ley que debe contener los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades. Funesto arreglo se pretendió elaborar estableciendo en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la delegación de esta hacia aquella de facultades y atribuciones, precisamente en el artículo 11 de esta legislación, incorporando al mundo de lo anticonstitucional dicho dispositivo. Finalmente encontramos ahora un problema de interpretación legal; de conflicto entre leyes de la misma jerarquía y de concurrencia de competencias, atento a lo ya mencionado en otros rubros del presente trabajo.

En efecto la Ley de Responsabilidades y la Auditoría Superior de la Federación se relacionan, pero de una manera confusa y poco clara, empezaremos por recordar que de conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ya lo vimos con antelación, refiere que serán las leyes de responsabilidades las que determinen las obligaciones de los servidores públicos, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, y por su parte el artículo 79 de la Carta Magna, que contiene el fundamento constitucional de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, dice, a la letra:

“La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

.... IV Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley."

Lo que le concede a la Auditoría Superior de la Federación la posibilidad de fincar directamente responsabilidades en los términos que han quedado establecidos; es decir, la Auditoría Superior de la Federación está facultada por la Constitución para fincar responsabilidades e imponer sanciones, pero por supuesto que esto debe ser con estricto apego a la ley, siguiendo al pie de la letra lo marcado por la Constitución en primera instancia y las leyes reglamentarias después, entonces retomemos nuevamente la idea, la Constitución refiere que para el fincamiento de responsabilidades la ley que debe regular el procedimiento es la ley de responsabilidades respectiva y por otro lado también refiere que la Auditoría Superior de la Federación puede fincar directamente responsabilidades e imponer sanciones, por lo que se deduce de manera razonable y con base en la interpretación conjunta del alcance de los textos de los artículos en comento que la Auditoría Superior de la federación al momento de imponer fincar responsabilidades e imponer sanciones debe utilizar el procedimiento que se contiene en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, situación diversa, corre contra lo preceptuado por la Carta Magna pues en el artículo 79 de ninguna forma indica que la Auditoría Superior de la Federación puede utilizar un procedimiento diverso, sobre todo cuando la naturaleza de la omisión o acto cometido por el servidor público y de la sanción es la misma independientemente de la denominación que se le de en las leyes.

Para redondear la idea que se presentó con antelación haremos, precisiones mayores con respecto a las facultades de la Auditoría Superior de la Federación. La Ley Federal de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, refiere en su artículo tercero y acorde con lo dispuesto por la Constitución:

"En el ámbito de su competencia, serán autoridades para aplicar la presente Ley:
...VII. La Auditoría Superior de la Federación..."

Cabe preguntarse por qué si la Ley concede a la Auditoría Superior de la Federación la facultad expresa y clara de aplicar dicha ley, entonces por qué el legislador busca enredar mas de los que se encuentra el sistema jurídico mexicano, en lugar de hacerlo más claro y entendible incorporando en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación un capitulo expreso para el fincamiento de responsabilidades, que no hace otra cosa más que oponerse al espíritu de la nuestra Ley Suprema.

Por otro lado, el artículo 11 refiere: "Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del Artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capitulo"

Artículo que lejos de conceder facultades a la Auditoría Superior de la Federación, excede con mucho las disposiciones constitucionales procurando iniciar una nueva "rama legaloide" desprovista de las raíces fundamentales para que sobreviva en la intemperie, pues mientras el dispositivo no contenga su raíz, que debe ser el fundamento constitucional, la "rama legaloide" no podrá asirse al suelo fructífero y seguro de lo constitucional y será víctima de la hoz del juicio de garantías bajo la mano del buen campesino jurídico.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Es en resumen un conflicto competencial en la que mientras una tiene otorgado el mandato constitucional para contener el procedimiento y las sanciones disciplinarias correspondientes, la otra está autorizada por la propia Norma Fundamental para fincar directamente las responsabilidades a los infractores por malos manejos de los recursos y fondos públicos, pero de ninguna forma la Constitución le otorga a la segunda la posibilidad de implementación de un procedimiento diverso así como la imposición de una sanción diversa a las establecidas por la correspondiente ley de responsabilidades, con lo que su propio mandato judicial la inhabilita para contener el procedimiento aludido, y por tanto nos encontramos ante una exceso de facultades que desvirtúa, nuevamente la naturaleza de la institución que se pretendió fuera apegada a los principios legales fundados en la Norma Máxima. Esto si dejar de mencionar la sujeción a doble procedimiento en el que se podría poner en determinado caso los servidores públicos, pues resulta que las determinaciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo tendrán ahora el carácter de "provisional" en los hechos pues bastará que la Auditoría Superior de la Federación inicie nuevamente el procedimiento y en su caso modifique la situación legal y en su caso la constancia de no inhabilitación. Aceptando, sin conceder, que el fincamiento de responsabilidades de la Auditoría Superior de la Federación no tuviera ningún obstáculo legal para considerarse como válido entonces bastaría con la facultad que la Ley de Federal de Responsabilidades Administrativas le otorga a la Auditoría Superior para aplicar la ley. Porque aún, nuevamente sin conceder, que el contenido del artículo 11 fuera apegado a la legalidad, este indica que será para aplicar "las sanciones previstas en el presente Capítulo", entonces, porque el legislador idea una nueva sanción denominada "sanción resarcitoria".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO IV Antecedentes de Fiscalización en México

IV. I Antecedentes en España

La razón de estudiar los antecedentes en España obedece a un orden lógico, pues debemos recordar que México fue colonia española y esto ha determinado la formación y nacimiento de instituciones que realizan o realizaron una función pública en nuestro país, es conveniente pues entrar al estudio de los orígenes de las instituciones fiscalizadoras que fueron producto de una realidad distinta a las costumbres y formas institucionales en México, y esto en buena parte decidió los episodios independentistas de nuestro país dejando como resultado un México de instituciones españolas que poco a poco fueron siendo adaptadas a la realidad y cotidianeidad Mexicanas.

IV. I. I El Tribunal de Cuentas

Los antecedentes más remotos de la fiscalización, se sitúan en el Tribunal de Cuentas, en la edad Media. Habrá que comenzar mencionando la existencia, ya en 1388, de Contadores Mayores en la Corte castellana y la creación de la "Casa de Cuentas" de Valladolid por las Cortes de Toledo en 1436 y las ordenanzas dadas por Juan II en los años de 1437 y 1442 a la Contaduría Mayor de Cuentas, consideradas como piezas clave en el origen del Tribunal de Cuentas, Mención Especial merecen las Ordenanzas de los Reyes Católicos, que dan lugar a la separación de las Contadurías Mayores de Hacienda y de Cuentas.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En el siglo XV la dirección de las finanzas públicas de España residía en la Contaduría Mayor de Hacienda de Castilla, nombre genérico con que se designaba a un número variable de contadores mayores y menores dotados de competencias específicas. En 1746, mediante las ordenanzas expedidas en las Cortes de Madrigal, los Reyes Católicos reorganizan la Contaduría Mayor de Cuentas, que ya se mencionaba en las ordenanzas de Juan II (1473). La primera se encarga de las funciones de gestión propiamente dichas: administración, cobro y distribución de la Real Hacienda; la segunda se encarga de revisar las cuentas presentadas por los recaudadores de las rentas reales¹. El número de contadores mayores se reduce a su antiguo número: dos por cada contaduría, asistidos por sus respectivos oficiales. Al frente de los contadores de ambas dependencias, en calidad de supervisor, se hallaba el Mayordomo de Castilla, que en 1517 fue sustituido en tal carácter por el Secretario de Hacienda.

Con las reformas anteriores, la administración de la Hacienda Real se centralizaba en una sola institución, la Contaduría Mayor de Hacienda. En síntesis, el procedimiento que seguía ésta para el desempeño de sus atribuciones era el siguiente:

- a) La Contaduría Mayor de Hacienda asignaba a cada circunscripción territorial las contribuciones que eran objeto de repartimiento y acordaba el medio más adecuado para hacer efectivas las cantidades asignadas. Dados los gastos que ocasionaba la percepción de las rentas se optaba preferentemente por el encabezamiento y, en mayor medida, por el arrendamiento. En el primer caso, la corona subrogaba temporalmente sus derechos fiscales al Reino, por conducto de sus

¹ Desde entonces, el servicio de esta contaduría se corresponde sensiblemente con el de la intervención general y, hasta cierto punto, con el tribunal de cuentas. CARAN DE, Ramón. "Carlos V y sus banqueros", citado por SANCHEZ-BELLA, Ismael "La Organización Financiera de las Indias. (siglo XVI)". Sevilla: Escuela de Estudios Hispano- Americanos de Sevilla, 1968. pág. 80

representantes en Cortes, a cambio de una aportación fija. En el segundo, las rentas se subastaban al mejor postor, con la misma condición.²

- b) Una vez recaudados los ingresos, la Contaduría Mayor de Hacienda distribuía los fondos y hacía llegar los recursos a las instituciones y empleados de la monarquía.
- c) La Contaduría Mayor de Cuentas controlaba las liquidaciones de los receptores, revisaba el manejo de las contribuciones que éstos ingresaban y concedía, en su caso, los correspondientes finiquitos, con los cuales concluía el procedimiento fiscal.³

En vista de los constantes conflictos que provocaba la gestión de los contadores de cuentas, las ciudades con voto en las Cortes solicitaron un tribunal ajeno a las funciones hacendísticas, el Consejo real, que arbitrara las condiciones que surgiesen entre ellas y los primeros. En respuesta a esta petición, hecha en las Cortes de Valladolid (1523) y reiterada dos años después en las de Toledo(1525), se ordenó que a los contadores de cuentas se agregasen dos miembros del Consejo de Castilla, con el fin de intervenir "en grado de revista en pleitos grandes y arduos de la ciudad o villa que se sintiese agraviada por nuestros contadores"⁴

² El arrendamiento podía ser al por mayor y al por menor; el primero el primero es el que se hacía por la Contaduría Mayor de Hacienda - luego por el Consejo de Hacienda- de todo un partido, o de una renta que abarcara en sí muchas rentas diferentes; el segundo era el que hacía a su vez los arrendadores mayores, o también los administradores y los pueblos encabezados". SANCHEZ-BELLA, Ismael. op.cit. pág. 82

³ ARTOLA, Miguel. "La Hacienda del Antiguo Régimen". Madrid. Alianza Editorial, 1982. pág.25

⁴ Idem. pag.27.

Por decreto de ese mismo año, se creó el Consejo de Hacienda, con la misión de "entender en todas las cosas que tocaren a nuestra hacienda para proveer lo que al buen recaudo de ella convenga". Concretamente, sus funciones consistían en efectuar relaciones de gastos e ingresos, supervisar a los contadores de cuantas, elaborar presupuestos y llevar a cabo consignaciones para atender los gastos de las casas y guardas reales. No obstante, el Consejo de Hacienda carecía de competencia jurisdiccional para ventilar los conflictos derivados de la práctica fiscal, facultad que se confirmó al tribunal mixto integrado por la Contaduría Mayor de Hacienda y los dos consejeros de Castilla en una disposición que, para regular su funcionamiento, dictó Carlos V desde Bruselas.⁵

IV. 1. II Las Ordenanzas de Coruña de 1554

Las ordenanzas de la Coruña de 1554 disponían, entre otras cosas, que en la Contaduría Mayor de Hacienda residiesen tres letrados con carácter de oidores. Se ordena "que los dichos nuestros Contadores Mayores entiendan en la administración y gobierno de la nuestra Hacienda, en todo lo que a ella anexo y perteneciente y como hasta aquí lo han acostumbrado; y que los dichos letrados traten y entiendan en los pleitos y negocios de Justicia, en los cuales a la dicha Contaduría Mayor ocurren, por la mayor parte tocan a nuestro Patrimonio Real, y son fiscales... mandamos, que uno de los dos fiscales que residen en el Consejo, cual de ellos nos nombráremos, resida y asista continuamente en la dicha Contaduría."⁶ De esta manera, la Contaduría Mayor de Hacienda quedaba constituida por los cuatro contadores, cuya autoridad se circunscribía a los asuntos administrativos, el tribunal de oidores, que despachaba los judiciales, y los Consejeros de Castilla que se reunían con los

⁵ ARTOLA, Miguel. "La Hacienda del Antiguo Régimen". Madrid, Alianza Editorial, 1982. pag. 53

⁶ Idem. Pág. 39

demás miembros de una especie de pleno para tratar asuntos "en grado de revista", y en los cuales los contadores tenían voz, pero no voto.⁷

Años después, en 1568, las ordenanzas del Pardo redefinen competencias y procedimientos, en detrimento de las facultades Consejo de Hacienda. En efecto, Felipe II ordena que la Contaduría Mayor de Hacienda sea habida "por tribunal ordinario" y sus contadores, tenientes y oidores "por jueces ordinarios", con la jurisdicción para conocer, en primera instancia y en grado de apelación, "de los negocios, causas y pleitos" que, en nombre del rey, "se movieren y trataren."

- a) " Contra cualesquier consejos, universidades y personas particulares, de cualquier estado, condición y preeminencias que sean, que llevan o gozan, pretender tener, llevar y gozar las rentas, pechos y derechos, y a nos pertenecientes "
- b) Contra quienes "se eximan o pretendan eximir de no pagar ni contribuir en las nuestras rentas, pechos y derechos, por cualesquiera causas, titulos o razones "
- c) "Cerca de los arrendamientos, posturas de los dichos Contadores Mayores, o por su mandato y comisión de las dichas rentas "
- d) "Contra los arrendadores, receptores, fieles, cogedores y otras cualesquier personas que hubieren cogido y llevado las nuestras rentas, pechos y derechos por recudimiento, rectoría o fieltad."

⁷ Novísima Recopilación de la Leyes de España, Tomo II. Título X, Ley I, Pág. 151

- e) " En lo que toca al cumplimiento y ejecución de los recudimientos, receptorías y fieldades"
- f) En "todo lo tocante y concerniente al encabezamiento general del reino ... y del modo del repartimiento y hacimiento de rentas, que en virtud de él en los lugares se ha de hacer"
- g) "Contra todos los que hicieran fraudes, ligas y monopolios cerca de las nuestras rentas, e impiden el beneficio, acrecentamiento o cobranza de ellas en cualquier manera"
- h) "Contra los que resisten o impiden a los jueces y oficiales, y personas que de la dicha Contaduría Mayor se envían para la cobranza y beneficio de las dichas rentas"
- i) "Contra los que defraudan los derechos, y pasan y sacan las mercancías que puedan sacar y pasar de estos reinos, sin pagar los dichos derechos"
- j) Finalmente, contra "los eclesiásticos, que impiden las cobranzas de las nuestras rentas, queriendo eximir o exceptuar alguna o algunas personas de la paga de ellas... ó que se entrometen en conocer de lo que toca a las dichas rentas, no les pertenecieron, y proceden contra los nuestros Jueces de rentas"⁶

⁶ Novísima Recopilación de la Leyes de España. Tomo II, Título X, Ley II, Págs. 152-155

Felipe II, en el siglo XVI, creó un Tribunal de Contaduría para solventar los contentiosos que se planteaban en relación con la gestión económica y financiera y su reflejo contable.

IV. I. III El Consejo de Hacienda y la Contaduría Mayor

Con la promulgación de las ordenanzas del Prado de 1593, se organiza el Consejo de Hacienda y se le dota de jurisdicción propia. Estaba compuesto por un presidente, dos miembros del Consejo Real y dos contadores de los cuatro que había en la Contaduría Mayor de Hacienda, que subsiste con sus dos secciones y vinculada al Consejo únicamente por el presidente de éste, que es común a ambas instituciones.

Encargado de la "administración en general y por mayor" de la Hacienda Real, de establecer los procedimientos y disposiciones tendientes al "acrecentamiento y buen gobierno de ella", el Consejo concierta y efectúa todas las ventas de alcabalas, tercias, oficios tierras y exenciones, y extiende todos los libramientos mediante cédulas firmadas por el Rey. Sin embargo, "porque de tratarse en el dicho Consejo de Hacienda pleitos de justicia entre partes se impide y embaraza lo que toca a la administración y beneficio de mi Hacienda", e l Rey ordena que en lo sucesivo "no se admita pleito alguno entre partes tocante a arrendadores y Rentas ordinarias ni extraordinarias... sino que todos se remitan y traten en la Contaduría Mayor de Hacienda por los Oidores de ella." Estos conocerán de "todos los pleitos y causas que hasta aquí conocía y podía conocer", no sólo el Consejo de Hacienda, sino también los Contadores de Cuentas. En efecto, se confiere a los oidores la amplia jurisdicción que éstos habían ejercido hasta entonces, incluso para "proceder criminalmente para los castigos (a infractores), y ejecutar en ellos las penas de las leyes."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los contadores de cuentas, reducidos ahora al examen de las liquidaciones de contratos y de las cuentas rendidas por los administradores de renta, tienen prohibida toda injerencia en asuntos judiciales "que fueren entre partes, civiles, ni criminales ... aunque sean sobre cosas tocantes a la Hacienda." En los asuntos importantes de esta índole, previa autorización del Presidente del Consejo de Hacienda, podrá concurrir con los oidores uno de ellos, "para advertirles de lo que fuere necesario, pero no para juzgar ni tener voto"⁹

IV. I. IV. Consejo y Contaduría Mayor de Hacienda

Felipe III, por disposición del 16 de octubre de 1602, funde en un solo tribunal al Consejo y a la Contaduría Mayor de Hacienda, por considerar que "son unos mismos negocios los que se tratan en ambos Tribunales, y de una misma sustancia", y que, "de estar divididos, diciendo, que en un tribunal se trate de la Real Hacienda, por mayor y en otro por menor, han resultado muchos inconvenientes"¹⁰

El nuevo tribunal, llamado "Consejo de Hacienda y Contaduría Mayor de ella", estaba formado por un presidente, ocho consejeros de Hacienda y dos secretarios, asistidos por dos asesores del Consejo Real. El Consejo de Hacienda había aumentado el número de miembros del Tribunal de Oidores a cinco y en la Contaduría Mayor de Cuentas, además de los dos contadores y el fiscal, había 24 contadores de resultas y seis supernumerarios. El Consejo de Hacienda y la Contaduría Mayor de Hacienda incorporada a este, debía tratar de no conocer de pleitos a fin de no incurrir en dilaciones que redundaran en perjuicio de la administración y cobranza de la Real Hacienda y de la revisión de las cuentas.

⁹ Cit. Ley, Págs. 155-158

¹⁰ Cit. Ley. Pág. 158

Con todo, las facultades de la corona y de las instituciones integradas en el Consejo de Hacienda eran muy limitadas. "La corona no ejerció antes del siglo XVIII más poder fiscal que el que contaba con la aprobación de las Cortes". Por otra parte, los recursos de que disponía la corona por ese medio (impuestos, estancos, cesión de las rentas eclesiásticas, etc.) a los cuales se añadían las remasas de metales preciosos provenientes de América, eran insuficientes para sufragar sus gastos, razón por la cual dependía en buena medida de los servicios o donativos que votaban las cortes de los distintos reinos. "Las Cortes conservan hasta el siglo XVIII la facultad no compartida de votar servicios extraordinarios y por tiempo limitado con objeto de suplir las flagrantes carencias que presentaba el sistema fiscal"¹¹

El cuatro de marzo de 1647 se incorporó al Consejo de Hacienda la Comisión de Millones. Esta comisión se había creado en 1601, suprimido en 1613 y restablecida en 1632 con la misión de cuidar de la administración y cobranza de los servicios otorgados al Rey por las Cortes. No obstante, a causa de las protestas de las Cortes, la incorporación no se hizo efectiva sino hasta el 27 de marzo de 1658, mediante resolución real. Dicha comisión pasó a formar una sala del Consejo de Hacienda, en la cual concurrían el gobernador o presidente del Consejo y los cuatro comisarios o procuradores de Cortes, el fiscal y los dos secretarios que habían compuesto hasta entonces la comisión.¹²

¹¹ ARTOLA, Miguel. Op. Cit., Pág. 29. "Reunidas las Cortes, el Rey o su representante dirige a los procuradores (nombrados por las ciudades con voto) un discurso en que tras exponer el estado de la Monarquía... solicita la aprobación de un servicio tan abundante como lo permitiesen las circunstancias económicas. Es lo que en Castilla se llama proposición... Los procuradores discuten la cantidad y proponen qué instrumentos se aplicarán para recaudar el servicio, instrumentos que, habitualmente, consisten en impuestos sobre el consumo, nuevas tasas o incremento de las antiguas y, en última instancia, repartimientos. Si la cantidad y condiciones que se ofrecen son estimadas aceptables por la corona y la administración, se acepta el servicio y se otorga, mediante las oportunas cédulas reales, la facultad de establecer las cargas propuestas... El último elemento que cabe señalar del procedimiento seguido para establecer los servicios es el recurso a una institución que las Cortes nombran para supervisar el proceso de recaudación del servicio. La Diputación del Reino..."

¹² Novísima Recopilación de las Leyes de España, Tomo II, Título X, Ley IV, Pág. 158

Por real cédula del 17 de julio de 1681, se forzó la planta del Consejo de Hacienda, el cual quedó constituido por un presidente o gobernador, un gran canciller, seis ministros, dos secretarios y un fiscal. La Sala de Justicia se redujo a cinco oidores y un fiscal, y la Contaduría Mayor de Cuentas a cuatro contadores mayores de número y asistencia fija. En 1701 se añadieron al Consejo dos ministros de capa y espada.

En 1715, por real cédula del 31 de julio, se volvió a reformar la planta. El número de ministros se aumenta a nueve: la Sala de Millones quedó integrada por cinco diputados del reino, cinco ministros de capa y espada, un fiscal y un secretario; y en la Sala o Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas residían cinco ministros de pie fijo y el fiscal.

En 1717 se crearon tres contadurías generales: Contaduría General de Valores, encargada de llevar la cuanta y razón de todos los productos de las rentas públicas; la Contaduría General de Distribución, que cumplía igual función respecto a los gastos; y la Contaduría General del Reino o de Millones, que cumplía las funciones de la antigua Comisión de Millones. En 1717 se redujeron todas las salas a una Sala de Gobierno, constituida por un gobernador, seis ministros de capa y espada, seis togados, dos fiscales, un secretario y dos contadores generales de hacienda, que asumían las funciones de la Contaduría General de Millones.

Como jefe de la Contaduría Mayor de Cuentas, se nombra a un Contador General, Fiscal de Cuentas, con asiento y honores en el Consejo. En 1720 se reestructuró de nueva cuenta el Consejo, formándose dos Salas, un de Gobierno y otra de Justicia, y se reestableció la de Millones. Tras frecuentes reformas en el número y facultades de los consejeros, en 1743 se elevó a esta categoría a los tres contadores generales, con ejercicio y voto de tales. El 13 de octubre de 1749, Fernando VI, en la ordenanza de Intendentes Corregidores, concedían jurisdicción contenciosa a los intendentes en las dependencias de Rentas y con

inhibición "de todos los Consejeros, Cancillerías, Audiencias y Tribunales, excepto el de Hacienda". De acuerdo con estas reformas, podían "conocer privativamente... de todas las causas en que tuviere algún interés o perjuicio mi Real Hacienda... sin admitir a las partes recursos ni apelación, sino que sea a mi Consejo de Hacienda, en los casos y cosas que haya lugar".¹³ Se privaba así al Consejo y a la Sala de Millones de toda función en materia económica y judicial, salvo en las demandas que, en grado de apelación, conocía la Sala de Justicia contra las resoluciones de los intendentes.

En 1760, sin embargo, por real decreto del 10 de junio, se restituyó al Consejo de Hacienda la facultad para atender y conocer en lo relativo a lanzas, medias-anatas, concursos de los pueblos, etc. Un año después, se le reorganizó y se le reintegraron muchas de sus antiguas atribuciones, que en 1763 se hicieron extensivas a "todo lo respectivo al Real Patrimonio".¹⁴

En un intento por "restablecer su autoridad, lustre y facultades" Carlos IV, por real decreto del 2 de febrero de 1803, otorga al Consejo jurisdicción "absoluta, privativa o independiente" de la del Consejo Real y demás Tribunales". Lo declara "de último término y" sólo dependiente de mi Suprema y Soberana autoridad; del mismo modo y en la propia forma que lo es el de Castilla". Asimismo uniforma el sueldo y la categoría de sus ministros al de los demás consejeros supremos, aunque reduce el Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas a cinco ministros, " con el mismo sueldo" y presididos por uno de los consejeros de capa y espada.¹⁵

¹³ Novísima Recopilación de la Leyes de España, Tomo II, Título X Ley VII, Págs.. 160-161

¹⁴ Idem. Leyes X, XI y XII, pp. 162-163

¹⁵ Idem Ley XVI, pp. 164-166

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Finalmente, la Constitución de 1812 suprime al Consejo Supremo de Hacienda y en su artículo 350, asigna a la Contaduría Mayor de Cuentas "el examen de todas las cuentas de los caudales públicos".

IV. II Antecedentes de Fiscalización en México.

Merece la pena recordar y hacer un recuento de las vicisitudes y las experiencias que se tuvieron a través de la historia para precisar el cúmulo de experiencias que se obtuvieron en diferentes épocas

IV. II. I La Fiscalización Entre los Aztecas

Los antecedentes del registro y control hacendario en nuestro país, también los encontramos referidos en las primeras manifestaciones de tributación que aparecen en los códices aztecas, en los cuales se asentó que el rey de Azcapotzalco, pedía como tributo a los Aztecas, una balsa sembrada de flores y frutos, además una garza empollando sus huevos y al momento de recibirla ésta debía estar picando un cascarón; a cambio ellos recibían beneficios en su comunidad. Asimismo, los "tequiámatl" (papeles o registros de tributos), fueron un género de esos códices, relacionados con la administración pública dentro del Imperio Mexica.

El verbo tributar cobró tal importancia, que los Aztecas se organizaron para facilitar la recaudación, *no se olvide* que el pueblo que mantenía la hegemonía en el valle de México y en gran parte del territorio nacional eran precisamente los mexicas, razón por la cual ellos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fueron quienes debieron elaborar un cuidadoso sistema de supervisión y revisión de cuentas, para afinar su sistema fue necesario nombrar a los primeros recaudadores los "calpixquis", quienes identificaban su función llevando una vara en una mano y un abanico en la otra. La recaudación de esos pueblos requería de "funcionarios" que llevaran un registro pormenorizado de los pueblos y ciudades tributarios, así como de la enumeración y valuación de las riquezas recibidas. La matrícula de tributos es uno de los documentos más importantes de los códices dedicados a la administración y a la Hacienda Pública. Había varios tipos de tributos que se daban según la ocasión, los había de guerra, religiosos, de tiempo, etc. Los tributos a que estaban obligados los pueblos sometidos por los Aztecas eran de dos tipos: 1) En especie o mercancía (impuestos según provincia, su población, riqueza e industria); 2) Tributos en servicios especiales que estaban obligados a prestar los vecinos de los pueblos sometidos.

La moneda, como medio de cambio de valor fijo, era desconocida entre los aztecas y el trueque era en realidad su único medio de intercambio. Los diversos productos, mercancías y objetos que se usaban como criterios de valor se empleaban en pequeñas transacciones comerciales. De ahí que recurrieran a un sistema de tributos en especie para formar y acrecentar la hacienda pública.¹⁶

En las ciudades y aldeas aledañas a Tenochtitlán, que constituían el territorio propiamente dicho de los aztecas, el tributo, también, era de dos clases: la entrega de

¹⁶ CHAVERO, Alfredo. "Historia Antigua y de la Conquista" en "México a Través de los Siglos", México, Gustavo S. López 1940, Tomo I, col. II. "La contratación que había entre ellos era permutación de unas cosas por otras, que es antiquísima manera de contratar". ZORITA, Alonso, Op. Cit. Pág. 119 y Torquemada: "Lo que usaban en estos mercados era trincar unas cosas por otras, y aún ahora se usa algo de esto, pero la que más generalmente corre por todas partes, es el cacao, y en otras partes usaban mucho de unas mantas pequeñas que llamaban patolquachtli... En otras usaban mucho de unas monedas de cobre, casi de hechura de Tau T, de anchor de tres o cuatro dedos, y era planchuela delgada, unas más y otras menos, donde había mucho oro también traían cañutillos de esto", Op. Cit., Tomo II, Libro catorce, cap. XVI, Pág. 560

determinados artículos y la prestación de servicios personales "El común tributo era sementeras de maíz, ají frijoles, algodón y para ello tenían en cada pueblo señaladas tierras, y en ellas tenían los señores cantidad de esclavos que la guardaban y labraban, y la gente del pueblo les ayudaba... Daban asimismo leña y agua y servicio para la casa". "Los oficiales tributaban lo que era su oficio; los mercaderes de sus mercancías, ropas, plumas, joyas, piedras, cada uno de los que trataban". "Donde se cogía oro lo tributaban en polvo".¹⁷

No se distinguía entre el tesoro público y los bienes privados del monarca. No obstante, éste no podía disponer a su voluntad de los tributos y debía emplearlos para la "sustentación de la república". Sufragaban los gastos que ocasionaban las constantes guerras, remuneraba a los gobernantes, funcionarios, jueces y jefes del ejército y daba "acostamiento y ración a muchos principales", los cuales se sentaban diariamente a su mesa.¹⁸

No tributaban los nobles. Tampoco los sacerdotes, los menores de edad, los huérfanos, las viudas, los limosneros, "ni los lisiados e impedidos para trabajar, aunque tuvieran tierras". Los mayegues o tlamactes estaban exentos de tributar al emperador, pues tributaban y servían al dueño de las tierras que cultivaban.¹⁹

Tributaban los teccaltec y los miembros de los barrios, que constituían la mayor parte de los campesinos. Los primeros pagaban el tributo por conducto de los señores que le arrendaban las tierras. Los segundos, eran "mucha gente, por ser los calpullec muchos, y casi en ella todos los que tributan al señor supremo". Estos tributaban "cada año de todo lo que cogían, de tres fanegas, una; y de todo lo que criaban, de tres, uno"²⁰

¹⁷ ZORITA, Alonso de, Op. Cit., Tomo II, Libro once Págs. 117-118

¹⁸ ZORITA, Alonso de, Op. Cit., Tomo II, Libro once Pág. 112

¹⁹ ZORITA, Alonso de, Op. Cit., Tomo I, Libro Primero; Págs. 114-116

²⁰ ZORITA, Alonso de, Op. Cit. Tomo I, Libro Primero; Pág. 111

En cuanto a los comerciantes y los artesanos, tributaban cada veinte o cada ochenta días, pero no estaban obligados a prestar servicio personal, ni labrar colectivamente las tierras del rey o a colaborar en las obras públicas, " si no era en tiempos de necesidad."²¹

En vísperas de la conquista, el territorio sojuzgado por los aztecas estaba constituido por 38 provincias tributarias. Desde Cihuatlán, en la costa del Pacífico, se extendía hasta la región costera del Golfo de México comprendida entre Tochapan y Tochtepec, y al sur llegaba hasta la provincia de Xoconochco.²²

No obstante, el imperio azteca carecía de integración política. Los numerosos pueblos que lo formaban no tenían ningún interés común eran independientes y se regían por sus propios jefes. Esta falta de cohesión interna obedecía en gran parte a la forma peculiar de dominio a la que estaban sujetos y explica la vulnerabilidad que habría de mostrar el imperio al enfrentarse a los españoles.²³

En efecto, como señala Jacques Soustelle, las provincias "constituían más una unidad fiscal que una unidad política", pues el tributo que rendían era muchas veces el único vínculo que los ligaba a la autoridad central. " Ese mosaico de ciudades" no era sino "un marco financiero en cuyo interior las ciudades incorporadas disfrutaban de muy diversas situaciones políticas."²⁴

²¹ TORQUEMADA, Fray Juan de, Op. Cit., Tomo I. Libro Segundo, cap. LXXIX, Pág. 231

²² ZORITA, Alonso de, Op. Cit., Pág. 112

²³ SOUSTELLE, Jaques, Op. Cit., Pág. 15 FABREGA N., Moliws, "El Código Mendocino y la Economía de Tenochtitlán, México, Jorge Porrúa, 1983. Véase el mapa anexo elaborado por R H Barlow.

²⁴ SOUSTELLE, Jacques, Op. Cit. Tomo I. Pág. 16

La situación política de los pueblos sometidos estaba determinada por las condiciones en que debían pagar el tributo. La calidad, cantidad y periodicidad del mismo se acordaba inmediatamente después de que un pueblo o una tribu sucumbía al poder de los aztecas. De esas condiciones resultaban tres formas de sujeción política: a) La de los pueblos que se sometían de buen grado y, en calidad de aliados, conservaban plena autonomía, con la única condición de tributar y sin la intervención de un calpixque o recaudador imperial; b) la de aquellos que, si bien se hallaban bajo la supervisión de un calpixque, elegían libremente a sus dirigentes y conservaban su propio régimen de gobierno; c) La de aquellos a los cuales se les imponía un jefe o gobernador, asesorado por funcionarios nombrados por el emperador. Estos últimos constituían el territorio propio de Tenochtitlán y eran los menos, pues solo se nombraban gobernadores en ciertas fronteras o en regiones recientemente conquistadas.²⁵

Por tanto, en los territorios conquistados el dominio se reducía generalmente a imponer un tributo y un calpixque. Rara vez se recurría a la ocupación militar; los pueblos conservaban "sus usos y costumbres y manera de gobierno" y sus señores naturales "todo su señorío y gobernación de él y con la jurisdicción civil y criminal."²⁶

IV. II. II El Periodo Colonial

Cuando Hernán Cortés llegó a México, quedó sorprendido por la organización del pueblo Azteca, sin embargo estuvo en desacuerdo con la forma en que cobraban los tributos. Cortés quedó al frente de la nueva organización del gobierno impuesta a los Aztecas, y los tributos de flores y animales quedaron atrás, en este nuevo esquema los tributos consistían de animales, metales preciosos y joyas. Al "rescatar" las tierras en nombre del Rey de España, correspondió entonces, la quinta parte de los bienes a la monarquía española:

²⁵ CHAVERO, Alfredo. Op. Cit., Tomo II, Libro Octavo: Pág. 569

²⁶ ZORITA, Alfonso de, Op. Cit. Tomo II, Libro Cuarto: Pág.. 37

Quinto Real. El primer paso de Cortés fue elaborar una relación (primer documento fiscal), donde nombra a un Ministro, un Tesorero y a varios Contadores encargados de la recaudación y custodia del Quinto Real.

Años más tarde, en 1524, los reyes españoles tomaron la decisión de crear en la Nueva España un Tribunal Mayor de Cuentas con facultades específicas y estrictas en tal sentido, en sus comienzos.

Establecida la Colonia, los indígenas, pagaban sus impuestos también con trabajo, en minas, haciendas y granjas. En 1573 se implanta la alcabala (pago por pasar mercancías de un Estado a otro) y después el peaje (derecho de paso). La principal fuente de riqueza para el conquistador fueron las minas y sus productos, por lo que fue el ramo que más se atendió y se creó todo un sistema jurídico fiscal, con el objeto de obtener el máximo aprovechamiento de su riqueza.

En 1726, surgió una nueva disposición jurídica que reestableció a este Tribunal con ciertas modificaciones y limitantes en sus antiguas funciones fiscalizadoras de la Hacienda Pública.

IV. II. III La Fiscalización en México Independiente

A partir de 1810 los caudillos de la Independencia lucharon contra la esclavitud y por la abolición de alcabalas (impuesto indirecto, 10% del valor de lo que se vendía o permutaba), gabelas (gravámenes) y peajes. El sistema fiscal se complementaba en esta época; así se expide el arancel para el Gobierno de las Aduanas Marítimas, siendo éstas las primeras tarifas de importación publicadas en la República Mexicana. Asimismo, se modifica el

pago de los derechos sobre vino y aguardiente y se sanciona la libertad para la extracción de capitales al extranjero.

En 1812 en Cádiz, se promulgó la Constitución española, que instituyó el principio político de la división de los poderes rescatando al mismo tiempo al propio Tribunal con sus plenas funciones de control fiscal, notoriamente modificadas.

Durante la insurgencia, no solo se trató de dominar militarmente la situación del país, fue tarea también – sin duda de mayor trascendencia- proveer un fundamento jurídico y político al movimiento independentista. Esa fue la principal preocupación del "Siervo de la Nación", Don José María Morelos y Pavón, quien para ello, convocó e instaló en la ciudad de Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, que se conoce actualmente como el Congreso de Anáhuac.

IV. II. III. I La Constitución de Apatzingán

Ese primer Congreso mexicano declaró la independencia de la América Septentrional, la abolición de la esclavitud y proclamó la necesidad de formular una constitución que estableciera que la soberanía dimana del pueblo.

Acosado por las tropas realistas, el Congreso de Anáhuac tuvo que trasladarse a Apatzingán. En ese lugar, el 22 de octubre de 1814, se emitió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, primer texto que, aún cuando no llegó a entrar en vigor

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

por la lucha que debió librarse, anota ya, en su parte orgánica destinada a la estructuración de los órganos del poder público, el principio de la soberanía popular, entendiéndola esta como una facultad de dictar leyes y establecer una forma de gobierno.

Inspirándose en las ideas enciclopedistas y en especial en Montesquieu respecto a la división de poderes gubernamentales, el Decreto Constitucional adoptó la representación política como sistema y localizó el ejercicio de la soberanía en la representación nacional formada por los diputados. Se reconoció como propio el sistema de división de poderes haciendo residir el legislativo en el Supremo Congreso Mexicano, el ejecutivo en el Supremo Gobierno y el judicial en el Supremo Tribunal. Con relación al ejecutivo, alejó el sistema unipersonal al actualizar un órgano colegiado compuesto de tres personas iguales en autoridad, que alternarían su ejercicio en la presidencia por cuatrimestres y se renovarían uno anualmente, previendo respecto a ellos, la prohibición de su reelección. Contenia también desde entonces esbozos sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos.

En este ordenamiento, conocido como la Constitución de Apatzingán, se encuentra el primer antecedente constitucional, en México, sobre la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo, ya que reestablece en su Capítulo VIII, artículo 114, lo siguiente:

"Capítulo VIII. De las atribuciones del Supremo Congreso. Al Supremo Congreso pertenecen exclusivamente..."

Artículo 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública..."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Desde esta *primera constitución del Estado Mexicano*, todas las leyes fundamentales de la República hasta la actual, encargan a los órganos de representación popular la aprobación del ejercicio del gasto público.

Al culminar el movimiento insurgente e iniciarse México en su vida independiente, era natural que la nación que emergía confrontara problemas derivados de su reciente creación, inherentes a ser un país nuevo, en el cual, desde el punto de vista político, todo estaba por hacerse. Y es precisamente esta situación que desató distintos puntos de vista respecto a cómo hacerlo, por lo que los primeros años de nuestro país se caracterizó por la gran inestabilidad política. Ello repercutiendo directamente en el manejo de las finanzas públicas.

Además, al consumirse el movimiento de independencia, el floreciente país, heredó de la Colonia un sistema tributario que era un obstáculo al desarrollo económico. Es precisamente esta *desorganización en el sistema de exacciones* la que condiciona, entre otros factores, la bancarrota crónica de los primeros sesenta años del México independiente y el estrangulamiento de las actividades productivas.

Desde el primer informe de la situación de la Hacienda Pública, formulado por la Junta Provisional Gubernativa (que se formó de acuerdo con los puntos 6 y 7 de los Tratados de Córdoba) que se presentó en la Memoria del 28 de febrero de 1822 al Congreso hasta el diagnóstico de la situación prevaleciente en 1863, se tiene un panorama de la difícil situación de la Hacienda pública durante ese lapso en la historia del país.

El 25 de octubre de 1821, aun mes escaso de la consumación de la independencia mexicana, se creó la Junta de Crédito Público, cuya función era dictaminar los créditos que la nación debería reconocer. A tal efecto tuvo que reunir y clasificar los documentos, escrituras

y comprobantes relativos. Como presidente de dicha junta se nombró a Don José Alejo Alegría, Contador decano de la Contaduría Mayor de Cuentas, y a su propuesta se aprobó el nombramiento para vocales de la misma a favor de Don Felipe Santiago Sáenz, Don Ildefonso Maniau, Don Ignacio Nájera y Don Fernando Navarro, este último debía fungir como Secretario. Esta plantilla sería la primera de fiscalizadores en el naciente México.

En consecuencia, por decreto de 28 de junio de 1824, el Soberano Congreso Constituyente reconoció las deudas contraídas por:

- El gobierno virreinal, hasta el 17 de septiembre de 1810;
- Los jefes insurgentes, desde la proclamación del Plan de Iguala hasta la entrada del Ejército Trigarante a la Capital;
- Los gobiernos establecidos desde el 27 de septiembre de 1821 a la fecha del decreto.

Por otra parte, se autorizaron dos empréstitos; el primero de \$8,000,000.00 según contrato de 7 de febrero, con la casa de los señores B. A. Goldschmit y Compañía, por el que ésta compañía cobró por cincuenta por ciento, un préstamo por \$ 16,000,000.00 con el rédito de 5 por ciento. El segundo por \$ 20,000,000.00 con los señores Manning y Marshall, agentes de la casa Barclay, Herring, Richardson y compañía, de Londres, con un rédito de 6 por ciento anual, lo que produjo un total líquido para el gobierno mexicano de 13,880,000.00. La negociación por parte del gobierno de México corrió a cargo de Don Francisco de Borja Migoní, agente financiero de México.

Las condiciones en que se contrataron estos créditos dan idea de la precaria situación financiera de la Hacienda Pública en 1823.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Consumada la independencia de México, era necesario dar forma a la naciente administración pública. Por tal motivo la Regencia designó el día 4 de octubre de 1821 a Rafael Pérez Maldonado como Ministro de Hacienda; sería el primero en un periodo de cambios dramáticos. En ese entonces, no existía una hacienda federal rectora de la recaudación impositiva y de la distribución del gasto nacional, ni mucho menos un sistema de rendición de cuentas de los mismos.

Dicha circunstancia obligó a mantener el Tribunal de Cuentas establecido en un inicio para fiscalizar gastos e ingresos de Hernán Cortés, en el devenir de la Colonia a la independencia, se mantuvieron durante tres siglos las funciones de fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública, hasta poco antes de la Constitución Federalista de 1824, misma que vino a facultar al Congreso para fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias, recaudación, inversión y cuentas al gobierno.

IV. II. III. II La Constitución Federal de la República Mexicana 1824

Con la expedición el 4 de octubre de 1824 de la primera Constitución Federal de la República Mexicana, se recogen las ideas inspiradas en el sistema norteamericano y en la Constitución de Cádiz, apegándose al pensamiento de Motesquieu. En ella se encuentra el segundo antecedente constitucional mexicano donde se asienta que el Congreso será el encargado de revisar la cuenta pública que presente el Poder Ejecutivo al establecer en su artículo 50: ... "las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: ... VIII... tomará anualmente cuentas al gobierno"

Al mes siguiente de haber entrado en vigor la Constitución del 24, siendo presidente del Congreso Constituyente Valentín Gómez Farías y Secretario del mismo José María Izazaga, se publicó la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, dada a conocer en decreto del 16 de noviembre de 1824, señalado como el número 437.

Esta Ley, a la cual Matías Romero calificó mucho después como un sistema completo de organización de la Secretaría de Hacienda, entre otros órganos establece el denominado Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados, con la estructura, atribuciones y características que se fijaron en los artículos 42 al 51, que a la letra dicen: "42. Para examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el secretario del Despacho de Hacienda, y para las de crédito público, se establecerá la Contaduría Mayor. 43 Esta Contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados. 44. La Cámara ejercerá esta inspección por medio de una comisión de cinco diputados nombrados por la misma. Esta comisión será permanente aún: por el tiempo de receso de la Cámara, y a ella tocará examinar los presupuestos y la memoria del secretario del Despacho de Hacienda. 45. La Contaduría se dividirá en dos secciones, de Hacienda y de Crédito Público, y cada sección estará a cargo de un Contador Mayor. 46. El nombramiento de estos jefes se hará por la Cámara a pluralidad absoluta de votos. 47. El de los demás empleados de la Contaduría se hará por la misma Cámara a propuesta en terna del respectivo Contador, informada por la comisión. 48. Los empleados de la Contaduría Mayor se proveerán en los cesantes, o en empleados de otros ramos o en militares vivos o retirados, atendiendo a la mejor aptitud, y mayor economía de la hacienda. 49. Luego que sean elegidos los contadores, formarán a la mayor brevedad el reglamento de la oficina, que con el informe de la comisión se pasará a la Cámara de Diputados. 50. La memoria del ramo de hacienda debe comprender extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la Tesorería General, comisarias y administraciones de rentas. 51. La de Crédito Público debe comprender con la misma exactitud, claridad y comprobación el estado

de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieren satisfecho y lo demás que sea conveniente al objeto de su instituto."

A partir de la fecha citada y de conformidad con el artículo 1. "de la Ley de Arreglo de la Administración de la Cuenta Pública", se extingue el tribunal de Cuentas, entre otros motivos, para desaparecer de tajo cualquier vestigio de instituciones coloniales.

Consecuentemente, con el mismo sistema de organización, se expidió el 8 de mayo de 1826 el decreto "Sobre la Memoria del Ministro de Hacienda". Este decreto dispone que tal memoria debería ser la exposición con la que el Ministro había de presentar al Congreso el presupuesto general de gastos y la cuenta del año anterior, y sus objetos eran, de acuerdo con el artículo 2º del referido decreto, "informar al Congreso de las causas del progreso o decadencia de cada uno de los ramos del Erario Federal; indicar la reforma de que sea susceptible a su administración, y proponer el establecimiento, extinción o baja de impuestos a fin de nivelar en cada año los productos con los gastos."

En el mismo decreto se regula con detalle la formulación de la cuenta y su contenido, que debería dividirse en: Valores y Distribución. Los primeros deberían presentarse en "estados particulares en cada uno de los ramos que componen el Erario de la Federación, especificándose en ellos los valores totales de las rentas, los invertidos en sueldos y gastos de su administración, y de otro general comprensivo de las sumas producidas por aquellos; en el que aparecerán las de los totales, gastos sueldos, y el valor líquido de la hacienda federal " (artículo 7). En la segunda parte se señalaría la distribución del valor líquido de la hacienda federal "en el mismo orden seguido por cada ministerio en el presupuesto del año respectivo" (artículo 8).

RECIBO CON
FALLA DE ORIGEN

A la cuenta de que se trata debería acompañarse los comprobantes respectivos, que en cumplimiento del artículo 14 de la Ley del 16 de noviembre de 1824, le hubiere presentado al Secretario del Despacho de Hacienda, la Tesorería General, las comisarías, administraciones y cuantos empleados manejaran caudales de la Federación.

El artículo 19 de esta disposición fija y define el proceso de fiscalización superior a que debe sujetarse la cuenta pública: "Todas estas cuentas se pasarán para su glosa a la Contaduría Mayor, la cual entenderá con los inmediatos responsables, por conducto del gobierno, sobre los reparos y resultas que ocurran hasta ponerlas en estados de dar cuenta a la Cámara de Diputados para que recaiga la correspondiente resolución del Congreso, sin que por esto se embarace la calificación que ha de recaer previamente sobre la del ministro en presencia de las observaciones que hiciere acerca de ellas la Contaduría, que podrá pedir directamente, y se le remitirán del mismo modo, las noticias que juzgue oportunas".

Con lo anterior, se dotaba a la Contaduría Mayor de Hacienda de los instrumentos para el cumplimiento de sus funciones. Hay que hacer notar que la Contaduría debía rendir varios dictámenes: un respecto de la cuenta presentada por el ministro de Hacienda; otro u otros sobre los manejos de los responsables; a fin de que en ambos casos el Congreso tuviera elementos para calificar tales cuentas.

Es natural que los procedimientos que se señalan estuvieran estructurados según las técnicas de revisión desarrolladas hasta entonces, las labores se desempeñaban manualmente y los medios de verificación eran totalmente documentales. De ahí el énfasis en la función de glosa de todos los comprobantes (no se debe perder de vista que la función contable es evidentemente documental y que es necesario para la justificación de cualquier gasto contar con el comprobante correspondiente) procedimiento idóneo de acuerdo con las circunstancias de aquella época. Se explica en esta forma que se señale en el decreto que el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

día primero de julio de cada año "se hará un corte de caja y reconocimiento prefijo de las de las existencias en numerario, efectos, enseres y utensilios de todas las oficinas en que se recibieren caudales de la Federación, interviniendo en este acto en la ciudad federal, el Contador Mayor de Hacienda o en su defecto el de crédito público...". (artículo 13)

La designación del día primero de julio no es arbitraria; el año económico del gobierno federal se iniciaba ese día y terminaba el treinta de junio del siguiente.

Como secuela necesaria al decreto que se ha venido comentando, dos días después de su publicación, el diez de mayo de 1824, se expidió el decreto no. 476, Reglamento para la Sección de Hacienda de la Contaduría Mayor, que impuso al Contador Mayor la obligación de revisar personalmente los presupuestos generales de gastos y las cuentas del Secretario del Despacho de Hacienda, y exponer a la Comisión Inspectorá las observaciones que "le ocurrieran sobre uno y otras". El Reglamento establecía la planta de empleados, señalando las facultades y percepciones de cada uno; en total eran veintiséis, de los cuales dieciséis eran los encargados de las labores técnicas (contadores y oficiales de glosa). Los demás eran oficiales de libros, correspondencia y archivo, escribientes, mozo de oficina, portero y ordenanzas. Toda la planta de empleados devengaba sueldo por un total de \$ 27,700 pesos mensuales.

Destacan en el reglamento, por su importancia, dentro del capítulo relativo a las facultades del Contador Mayor, los siguientes artículos: "... 4. Pasará al secretario del despacho de hacienda los pliegos de reparos que produjesen estas cuentas; recibirá por conducto del mismo secretario las respuestas de los responsables, y le comunicará los resultados de los juicios, a fin de que el gobierno haga reintegrar al Erario, a los particulares, ó a los mismos responsables en sus respectivos casos de las entidades que corresponda, remitiendo al Contador Mayor constancia de haberse verificado el reintegro; y en el evento de

que esto se retarde hará el Contador Mayor las reclamaciones convenientes por el mismo a la Comisión Inspectora si la morosidad llegare a ser demasiado notable. 5. El alcance líquido que resultare por la glosa en último análisis, y que después de requerido no se cubra por el deudor, llegando a hacerse contencioso, se discutirán en juicio en el tribunal que corresponde que en todo evento seguirá la Contaduría Mayor oyendo al contador de glosa que lo dedujo, y arreglándose a las leyes y naturaleza del juicio. 6. Autorizará con su firma y pasará al secretario del despacho de hacienda los finiquitos de las cuentas que expidan a los responsables los respectivos contadores de glosa. 8. Cuando los ministros de la tesorería general, en observancia al artículo 22 de la ley de 16 de noviembre de 1824, participen a la contaduría mayor haber hecho algún pago no comprendido en el presupuesto, a consecuencia de orden en cuyo cumplimiento insistiere el gobierno, no obstante lo que sobre el caso le representaren los expresados ministros, el contador mayor dará cuenta de la ocurrencia a la comisión inspectora con el informe que estimare correspondiente"

Tres días después de haberse expedido el Reglamento de la Sección de Hacienda de la Contaduría Mayor, se publicó el decreto 482 que emitió el Reglamento para la Sección de Crédito Público, de la misma. Como en el caso de la sección de Hacienda, el relativo a la de Crédito Público indica las funciones del Contador Mayor respectivo y de sus subordinados. Las de aquel son iguales a las de su homólogo de Hacienda, en cuanto a formular "pliegos de reparos", intervenir en los juicios contenciosos, autorizar finiquitos de cuentas y dar cuenta a la comisión inspectora, referido todo, obviamente, a la esfera del crédito público.

Al establecer los citados reglamentos "el procedimiento a seguir en contra de algún empleado o funcionario que manejase caudales públicos, hasta llegar inclusive al procedimiento contencioso que debería ventilarse ante los tribunales competentes". Encontramos aquí la raíz de la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.

El Decreto del 13 de mayo de 1824 estableció las atribuciones de la planta de personal y sus percepciones, en el ramo del crédito público: cuatro contadores y oficiales con percepciones totales anuales de \$ 5,900.00, y escribiente, portero y mozo, que devengaban en total \$ 1,150.00 anuales.

Todas las disposiciones mencionadas estaban encaminadas a establecer y proteger la independencia de la función de fiscalización superior, la que quedaba exenta de la intervención del Ejecutivo.

A partir de 1828, se expidieron diversas disposiciones que regulan y en algunos casos modificaron la estructura de la Contaduría Mayor de Hacienda. Sin embargo, no cambiaron en lo fundamental el cometido que constitucionalmente se había asignado a la propia Contaduría. Tales disposiciones son:

- a) Ley mediante la cual se incorporan al Montepío militar los empleados de la Contaduría Mayor, publicado el 8 de marzo de 1828.

El Montepío militar manejaba los descuentos y las pensiones de "las secretarías de la Cámara y Gobierno".

- b) Ley 618 del 26 de marzo de 1829

Ordenaba que el Contador Mayor de Hacienda autorice en el corte de caja de la Tesorería General de la Federación; que debe hacerse el día primero de cada mes.

- c) Ley 621 del 4 de abril de 1829.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Previene a los finiquitos de cuentas que expida la Contaduría Mayor de Hacienda, pasen a la Cámara de Diputados para que recaiga sobre ellos la resolución correspondiente, una vez concluida la glosa de todas las cuentas del año que pertenezcan.

- d) Disposición de octubre de 1830 que ordena que los libros de la Tesorería General de la Federación sean autorizados por el Contador Mayor de Hacienda.

A este respecto, en el Reglamento de la Tesorería General de la Federación, que se expidió en cumplimiento de la Ley del 21 de mayo de 1831, no sólo se reconocieron al Contador Mayor las facultades de intervención en los cortes de caja y de autorización de los libros, sino que se dio la facultad de tomar en cuenta y razón de las relaciones de todos los contadores, comisarios y subcomisarios encargados de recaudar fondos, y la de registrar y firmar los despachos y nombramientos de todos los empleados civiles y militares.

- e) Ley 945 sobre calificación, clasificación y liquidación de la deuda pública interior de la nación, del 21 de mayo de 1831.

Encarga a la Contaduría Mayor de Hacienda de la realización de estas tareas.

- f) Ley 1008 del 7 de marzo de 1832: "Cómo deben proveerse las vacantes que ocurran en la Contaduría Mayor, y se designe la escala de sus empleados".

Establece el escalafón, de acuerdo con los informes que los contadores mayores deben remitir a la Comisión Inspectorá.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La situación económica en el lapso 1824 / 1835 influyó evidentemente en la posibilidad de cumplimiento de las responsabilidades a cargo de la Contaduría mayor. Tal situación se deduce de los informes presidenciales:

El 1° de enero de 1829, el presidente Guadalupe Victoria expresa "con inextinguible gozo" que las rentas de la República se han duplicado respecto de las de 1823, y que sólo se ha recurrido a los préstamos para cubrir gastos extraordinarios. Asimismo, que los créditos extranjeros se han cubierto religiosamente, así como los de los sueldos de empleados públicos y haberes del ejército, incluyendo el pago proporcional de sumas que se les adeudaban de años anteriores.

El 1° de septiembre, en la apertura del período extraordinario de sesiones del Congreso, indica que "la nación espera con ansia el resultado del análisis de las Memorias de la Secretaría del Despacho de Hacienda".

Al respecto, el 24 de diciembre de 1827, la Cámara de Diputados no aprobó la Cuenta General presentada por el Ministerio de Hacienda relativa a los ocho primeros meses de 1825. Dispuso además, que al término de sesenta días, el ministro responsable (que era el Oficial Mayor encargado del Despacho, don José Ignacio Esteva) satisfaría los reparos que resultaron de las observaciones hechas por la Contaduría Mayor de Hacienda, que constaban de 259 párrafos.

El señor Esteva, el 2 de febrero de 1828 y en su calidad de ministro de Hacienda (además de ser también para esas fechas, gobernador del Distrito Federal) contestó dichas observaciones en un curso de 166 páginas en un tono polémico, que presentó a la Cámara de Diputados por conducto de la Secretaría de Hacienda.

TESIS CON
FUELLA DE ORIGEN

Previamente, el 1° de enero de 1828, el presidente Victoria indicaba que "los gastos extraordinarios que demanda nuestro estado de guerra con España, exigirán que se aumenten los ingresos del Erario sobre los que hasta ahora están calculados", y el 21 de mayo siguiente informó que para atender los empréstitos extranjeros, se había concedido la octava parte de los productos de las aduanas marítimas. Hay que advertir que aquellos días, el principal renglón de ingresos federales era el derivado del arancel de aduanas marítimas. Las variaciones de este arancel, según el informe, retardaron la recepción de los impuestos por noventa días, lo que produjo "alguna escasez" en la Hacienda Pública.

El 1° de enero de 1829, en la apertura de sesiones del Congreso General y en su último informe, el presidente Guadalupe Victoria presentó las cuentas del año económico terminado el 30 de junio de 1828, que determinan el "descubierto en que las rentas federales han quedado y de su causa". Corroborando lo anterior, el Ministro de Hacienda, José Ignacio esteva, en su Memoria correspondiente a 1828, informó al Congreso la disminución del monto de los ingresos, con un sensible descenso respecto de los años anteriores, como consecuencia de las discordancias durante los años de 1827 y 1828.

En efecto, a las segundas elecciones presidenciales se presentaron dos candidatos: Vicente Guerrero y Manuel Gómez Pedraza, quien resultó electo. Descontentos los partidarios de Guerrero se levantaron en armas para invalidar la elección. El movimiento encontró eco, tomaron el edificio de la Acordada y saquearon el Parián. Gómez Pedraza renunció a la Presidencia y salió del país. Para sustituirlo se convocó a nuevas elecciones. Vicente Guerrero gana y llega a la primera magistratura del país el 1° de abril de 1829.

En el año de 1829, durante el gobierno del Gral. Vicente Guerrero, ocupa la Secretaria del Estado y del Despacho Universal de Hacienda Pública Don Lorenzo de Zavala (del 18 de abril al 2 de noviembre), quien pretendió introducir algunas reformas como implantar

REGIS CON
FALLA DE ORIGEN

contribuciones equitativas y derogar alcabalas, pero sin lograr corregir los problemas hacendarios; también tramitó algunos empréstitos para aminorar la deuda externa del país, promulgando las leyes de impuestos de 1829, durante la invasión española de Barradas, motivo por el que fue enjuiciado siendo finalmente exonerado por el Congreso. Ese mismo año se introdujeron reformas a las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, facultándola para autorizar los cortes de caja mensuales de la Tesorería General de la Federación, así como de los libros de registro de ésta. Otro ordenamiento del mismo año, amplió en mayor grado las funciones de examen de la Contaduría, autorizándola para tomar la cuenta y razón de las relaciones de todos los contadores, comisarios y subcomisarios encargados de recaudar fondos, así como del registro y la firma de los nombramientos de todos los empleados civiles y militares.

La encarnizada lucha entre liberales, conservadores y militares, permitió que el país fuera gobernado en varias ocasiones por el frívolo y derrochador Antonio López de Santa Anna y que en el ámbito financiero aparecieran agiotistas y especuladores. Bajo diversas administraciones, los secretarios del Despacho de Hacienda Manuel E. Gorostiza, Francisco Iturbe, Ignacio Trigueros, Luis de la Rosa y Mariano Riva Palacio, entre otros, se esforzaron por reorganizar el erario público, siempre con déficit y sin recursos propios, propiciados por el desorden gubernamental impuesto por los desplantes presidenciales de Santa Anna, quien decretó una contribución de un real por cada puerta y cuatro centavos por cada ventana de las casas; decretó también, un impuesto de dos pesos mensuales por cada caballo frisón (robusto) y un peso por cada caballo flaco; además, un peso al mes por la posesión de cada perro.

El general Vicente Guerrero expresó al Congreso: "Después de tantos sacrificios coronados con tanta gloria, la nación está todavía en la triste necesidad de organizar su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

hacienda, poniéndola en estado de eludir los inconvenientes de un sistema incompleto e insuficiente.

El gobierno de Vicente Guerrero afrontó problemas agobiantes, principalmente el financiero. El comercio estaba casi paralizado por la inestabilidad y la creciente deuda externa. La situación se agravó con la expedición española que en ese 1829 intentó recuperar los territorios para el rey. La popularidad de Guerrero decrecía.

Anastasio Bustamante se sublevó en diciembre de 1829, proclamando el Plan de Jalapa. El general Guerrero abandonó la capital. El 1° de enero de 1830, siendo aún presidente Guerrero, el General Anastasio Bustamante, como vicepresidente, pronunció el discurso de apertura de las sesiones del Congreso. En él expresó que las rentas generales estaban reducidas casi exclusivamente a las que producía la Aduana del Distrito y respecto de los que se esperaba recibir como cuantioso "contingente" de los Estados de la República, "en la ejecución se han tropezado con inconvenientes, que se han hecho insuperables".

Estos "contingentes" se habían establecido el 15 de septiembre de 1829 para sostener los gastos necesarios para combatir la expedición española al mando del Brigadier Isidro Barradas. Sin embargo, los Estados se opusieron a algunas contribuciones, al considerar que con ellas se atacaba su soberanía.

El 28 de junio de 1829, se inició un período de sesiones extraordinarias del Congreso. En la apertura, el presidente Bustamante señaló que reclamaba reformas fundamentales; y que a pesar de que los ingresos del Erario habían aumentado "en una considerable porción" se estaba todavía lejos de cubrir los presupuestos.

Al inicio de las sesiones del Congreso en 1831 y 1832, el presidente Bustamante informó de adelantos en la situación económica del país. Pero inmediatamente el 2 de enero de 1831, se inició una serie de movimientos contra el gobierno del general Bustamante. Las aduanas marítimas de Tampico y Veracruz fueron ocupadas, lo cual privó a la Hacienda Pública de sus ingresos ordinarios, y hubo que recurrir nuevamente a los préstamos. El 3 de agosto de ese año, el propio presidente Bustamante señalaba al Congreso "La nave del Estado está a pique de fracasar: las oscilaciones irregulares de la máquina social hacen temer su disolución, al propio tiempo que trastornan la balanza del comercio e infunden desaliento para toda clase de empresas. Ocupados los principales puertos de la República por los facciosos, las rentas federales se han disminuido notablemente, y el Erario carece de medios suficientes a cubrir sus urgentes atenciones".

"El fusilamiento del general Vicente Guerrero, y los desaciertos y persecuciones del gobierno del general Bustamante dieron el golpe de gracia a su administración". Por los convenios de Zavaleta firmados el 23 de diciembre de 1832, se reconoció a Manuel Gómez Pedraza Presidente de la República hasta el 1° de abril de 1833.

El 18 de febrero de 1833, el entonces Secretario de Hacienda, Valentín Gómez Farías, solicitó al señor Juan Antonio Unsueta, Contador Mayor, que manifestase el manejo y estado que guardó la Hacienda Pública en los años 1830, 1831 y 1832, es decir, básicamente el lapso del gobierno de Anastasio Bustamante. Del informe respectivo, se cita lo siguiente en la obra "México a través de los Informes Presidenciales - La Hacienda Pública".

"El Banco de Avío fue fundado para el fomento de la industria nacional con un capital de un millón de pesos, por Ley del 16 de octubre de 1830, "... establecimiento que en manos puras y verdaderamente patriotas habría sido una fuente inagotable de felicidad para la Nación". Se repartieron por cuenta del Banco desde su fundación hasta el 30 de noviembre de 1832, 477,615 pesos 1 real 8 gramos"... y no vemos más provecho de aquellas

inversiones, que algunas máquinas tiradas en el camino de Veracruz, algunas fábricas de edificios por comenzarse y pequeños establecimientos de Moreras y Colmenares, de cuyo progreso no se ha dado razón; de suerte que más bien parece que se ha tratado de favorecer a los amigos y aviarse con aquellos propios, para llenar el objeto del Banco.

Respecto de la falta de organización de las aduanas, dice: "Del descuido y abandono con que se ha visto este asunto... proviene la enorme pérdida que ha sufrido el Erario en algunas aduanas; pero habiéndose descuidado los administradores en las seguridades con que debieron admitir las fianzas, muchos responsables emigraron sin cubrirlas; y este desfalco que podrían haberse evitado, ha ascendido por la omisión y abandono de los funcionarios a la enorme suma de más de tres millones informó el Sr. Mangino a las Cámaras".

"En conclusión, la República Mexicana debe a la Administración que la gobernó en los años de 30, 31 y 32 a favor de tener gravado el Erario en 8,719,797 ps 11 gs. De los préstamos con más de 1.692,449 ps. 5rs. 99s. Que importan los siete meses que han dejado de pagarse a los empleados civiles, viudos y pensionistas; 631,658 ps. 5rs. 11 gs.; por pérdida de las letras emitidas contra las aduanas marítimas; 20,661 ps. 6rs 99s. En gastos secretos, que todo asciende a la asombrosa suma de 11.244,657 ps. 3 rs. 4 gs; "... y lo que más sensible, la pérdida de más de 15,000 mexicanos, víctimas inmoladas unas en los campos de batalla y otras en afrentosos patibulos ... "

En consonancia, el presidente Gómez Pedraza informó al Congreso el 29 de marzo de 1833, dos días antes de dejar el gobierno: "a mi arribo al poder, encontré al Erario exhausto y empeñado en una deuda inmensa; atrasos enormes en los pagos y las viudas, huérfanos y pensionistas aherrojados en la miseria... el Erario ha tenido ingresos para satisfacer sus principales obligaciones más allá de lo que podía esperarse..."

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El 1° de abril de 1833, por ausencia del general Antonio López de Santa Anna, electo presidente, tomó posesión en su nombre y como vicepresidente Valentín Gómez Farías. Al jurar, dijo "... el ramo de hacienda demanda reformas en las que lo arreglan, demanda que se completen las que le faltan; que se adopte una economía prudente, y que haya pureza y fidelidad en el manejo de los caudales".

IV. II. III. III La Constitución de 1835, Las Siete Leyes

El presidente Santa Anna, el 4 de enero de 1835, informó al Congreso General en la apertura de sus sesiones: "... la bancarrota del Erario público ha cesado: que auxiliado el Ejecutivo por el heroico sufrimiento de los empleados de la Federación, ha podido amortizar grandes sumas de la deuda interior, y se han cubierto las cargas principales y más urgentes".

Desde enero de 1835 fue presidente interino el general Miguel Barragán, quien murió el 27 de febrero de 1836. Le sucedió, también con el carácter de interino el licenciado Justo Corro, hasta abril de 1837. Durante ese periodo se formuló el documento denominado "Bases para la nueva Constitución", que se convirtió en ley el 23 de octubre de 1835 y con el cual se puso término al sistema federal. "Su forma de gobierno era marcadamente centralista: Los Estados cambiaron de nombre y fueron llamados Departamentos, cuyos gobernadores eran designados por el poder ejecutivo a propuesta de las Juntas Departamentales, las que se elegían en el hecho de que las leyes para la administración de justicia y para la hacienda pública, eran comunes en todo el país. Con fundamento en el referido ordenamiento, el 15 de diciembre de 1835 fue expedida la primera ley constitucional, que en unión de otras seis, posteriormente promulgadas, formó el texto de la Constitución del 30 de diciembre de 1836". Tales fueron las llamadas comúnmente "Siete Leyes".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La segunda de estas estableció un cuarto poder. "El Congreso, preocupado por los excesos cometidos por el ejecutivo y por el mismo legislativo, estableció un nuevo órgano de gobierno: el Supremo Poder Conservador, para vigilar los actos de los otros dos, "cuidar que las leyes se observaran y denunciar a los poderes que quebrantaran la Constitución". No obstante su nombre, el Supremo Poder no tuvo fuerzas para hacerse obedecer".

La tercera de las Siete Leyes depositó el poder legislativo en dos cámaras: de diputados y de senadores, con lineamientos distintos a los de la Constitución de 1824. Aparece por primera vez la institución de la Comisión Permanente.

No obstante la marcada ideología absolutista de las Siete Leyes, rescataron, con sus mismas funciones a la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de la reorganización administrativa y política del país, ya que no cambió la estructura de este órgano de fiscalización. En efecto, la tercera ley, en su artículo 52, establecía: "Toca a la Cámara de Diputados exclusivamente... "I. Vigilar por medio de una comisión inspectora compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Una ley secundaria detallará la forma y términos en que la comisión inspectora debe desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijen. II. Nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor".

A partir de la vigencia de las Siete Leyes, siguió un decenio de pronunciamientos, cuartelazos y asonadas. Texas y Yucatán propugnaban su separación, existía una situación tirante con Estados Unidos y Francia declaró la guerra a México.

Las llamadas "Siete Leyes", llamadas así porque su expedición se dio en siete etapas, promulgadas en el año de 1836, siendo presidente Antonio López de Santa Anna abrogaron

la Constitución de 1824 y preservaron con sus mismas funciones a la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de la reorganización política y administrativa del país, planteadas por estas leyes, de los cuales los primeros 15 artículos de la 1ª ley, otorgaban la ciudadanía mexicana a quien supiera leer y tuviera una entrada anual de 100 pesos, además los trabajadores domésticos no tenían derecho a participar en los comicios electorales.

La 2ª ley se refirió a las características del Supremo Poder Conservador con funciones ejecutivas y permanentes, con 5 miembros sustituibles uno cada dos años, con una renta anual de mil pesos, con la facultad de clausurar el Congreso y suprimir la Suprema Corte y además, sólo eran electos entre funcionarios de alto rango.

La tercera ley estaba conformada por 58 artículos, determinando la existencia de un Congreso bicameral, cuyos integrantes: diputados y senadores, electos por los órganos gubernamentales, debían comprobar una percepción anual de mil y mil quinientos pesos, respectivamente; sus funciones tenían una duración de cuatro años para los diputados y seis para los senadores.

Los 34 artículos de la 4ª ley se relacionan con el Poder Ejecutivo y son la Corte, el Senado y la Junta de Ministros los órganos que proponen, por cada uno de ellos, tres candidatos, es decir, en total nueve candidatos, a la Cámara de Diputados, la que elegirá, por mayoría de votos al Presidente y al Vicepresidente, quiénes debían sustentar una entrada anual de cuatro mil pesos y cuyas funciones tendrían una duración de ocho años.

El Poder Judicial estaba regido por la 5ª ley y sus once miembros seguían la misma forma de elección que se llevaba a cabo con el presidente, en síntesis el proceso de elección se daba entre las mismas personas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En cuanto a la 6ª ley, esta determinaba en sus 31 artículos la división política del territorio nacional, convirtiendo los estados en departamentos cuyos gobernantes y miembros de las Juntas Departamentales, estos últimos con funciones legislativas, eran designados por el presidente.

La 7ª y última ley impedía por espacio de seis años cualquier reforma a las mismas, siendo el Congreso el único facultado para resolver cualquier duda con relación a "Las Siete Leyes".

Al concluir 1851, seguía el desnivel entre los ingresos y los gastos, que al 29 de octubre de ese año había alcanzado la suma de \$1,091,035; los empleados públicos, al finalizar ese año, se hallaban pagados hasta agosto. Renunciaron durante ese lapso cinco ministros de Hacienda.

IV. II. IV La Constitución de 1843, Las Bases Orgánicas

Durante 1852, el déficit continuó creciendo. Cuando se esbozó la idea de establecer con el imperio de la indemnización de Estados Unidos del Norte un banco nacional, que al crearse hubiese constituido un elemento de orden financiero, tal idea se desechaba o no se trababa por la Cámara de Diputados. Y siguieron los pronunciamientos en septiembre y octubre de 1852. El presidente, General Mariano Arista, en octubre de 1853, indicó al Congreso: "En el período de sesiones extraordinarias (la hacienda Pública), a los tres días de instalado el Congreso (18 de octubre de 1852) manifestó todos sus actos a la Administración, excitó para que se le pidiesen explicaciones y presentó un deficiente reducido, una contabilidad exacta y un sistema estricto de economías, que, llevado a cabo, convertiría

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la falta ordinaria de ingresos en la corta suma de dos millones de pesos". Renunció cuatro días después.

Las "Bases Orgánicas" mismas que cobraron vigencia a partir de 1843 fijaron facultades precisas al Congreso para vigilar los gastos públicos y, con fundamento en ellas, se expidió el decreto de 16 de diciembre de 1853 con disposiciones que pretenden implantar en la vida pública de la Nación, la función de vigilancia de la Hacienda gubernamental y a constituir, prácticamente reestableciéndolo el Tribunal Mayor de Cuentas, con determinación de que la Contaduría Mayor de Hacienda quedaria como órgano adscrito a su jurisdicción.

Mariano Riva Palacio, liberal moderado que asistió al Congreso Constituyente de 1856-1857, fue en tres ocasiones titular de Hacienda cuando los ramos administrativos estaban en mayor desorden, no habia esperanza de rentas y la nación subsistia con tres millones de pesos recibidos como indemnización del gobierno norteamericano por el despojo de Texas, Nuevo México y California. La creación de posibles soluciones se debatía entre obstáculos y constantes intereses en juego. A él le correspondió tratar de solucionar los estragos de la guerra con los Estados Unidos, la cual acentuó la penuria del erario.

Este período de caos tuvo como consecuencia que el general Santa Anna, que estaba desterrado, fuera llamado de nuevo para ejercer como dictador durante un año, bajo condiciones que le impondría Lucas Alamán. Se le eligió presidente el 17 de marzo de 1853 y tomó posesión el 20 de abril siguiente, investido de facultades omnimodas y extraordinarias. Alamán murió el 2 de junio siguiente. En "el convenio de 6 de febrero de 1853, firmado por el presidente interino Cevallos y el Gral. Uranga, se establecía "que el Poder Ejecutivo que se elija tendrá, hasta la promulgación de la nueva Constitución Política que ha de formarse, las facultades necesarias para restablecer el orden social, plantear la Administración Pública,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

formar el Erario nacional y expeditar las atribuciones del Poder Judicial". Casi por unanimidad fue electo Santa Anna para ejercer estos poderes extraordinarios.

En uso de sus facultades, el presidente Santa Anna, por decreto de 26 de noviembre de 1853, transformó nuevamente la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público en Tribunal de Cuentas.

El Tribunal se compondría de dos salas, una de primera y otra de segunda instancia. Había tres contadores mayores: uno para la primera y dos para la segunda, con un magistrado de hacienda de ésta. Destaca que el tribunal no tendría ninguna relación con la Cámara de Diputados, ya que no se alude a la comisión inspectora.

Se detallan en el decreto los procedimientos contenciosos: En el tribunal se ventilarían los juicios relativos a los "pliegos de alcances" en los cuales se señalan las deficiencias e infracciones a la ley en que se suponía habría incurrido el responsable.

En su carácter de jefes de la Contaduría, los contadores mayores siguieron con las mismas facultades que les habían otorgado disposiciones anteriores, en cuanto a entenderse directamente con los responsables "aún aforados, conforme a la Ley 16, libro 8º, título 29 de la Recopilación de Indias", exigir cuentas a quienes deberían responder de su manejo; imponer sanciones a los empleados que fueron morosos en cumplir sus providencias y solicitar a las oficinas la documentación necesaria para las tareas de fiscalización.

Se previene en el reglamento que los contadores no intervendrían en la glosa de cuentas. Esta quedaría a cargo de los contadores de glosa. Se señala el término de primeros tres meses del año para que todas las oficinas de hacienda, de la capital y foráneas, remitan directamente a la Contaduría Mayor "las cuentas originales pertenecientes a sus ramos".

TESIS CON
FUELLA DE ORIGEN

Realizada la glosa, si se encontraba correcta la cuenta, se expediría el finiquito respectivo. En caso contrario, se formularía el "pliego de reparos" siguiéndose los procedimientos respectivos. Los contadores mayores deberían aprobar los finiquitos.

Se establece una sección "de rezago" para la glosa de cuentas atrasadas "compuesta de un jefe y de los cesantes, reformados o excedentes que el gobierno tenga a bien ocupar, previo pedido de que ellos le haga el tribunal, a quién estará subordinada. Esta glosa comenzará por las cuentas del año económico que terminó en fin de Junio de 1852, y seguirá con las demás retrocediendo sucesivamente, dando preferencia a aquellas que en concepto de los contadores mayores se califiquen de mayor cuantía. La contaduría mayor, por tanto, se dedicará asiduamente a la glosa de las cuentas siguientes, que comenzaron desde la respectiva al año actual, y los seis meses de julio a diciembre del año anterior. Por el mismo hecho de no quedar glosadas las cuentas del año en el próximo siguiente, quedarán suspensos sin sueldo los empleados todos de la sección respectiva, a reserva de la mayor pena que judicialmente debe imponérseles".

Los contadores tendrán el tratamiento de señoría y su sueldo seguirá siendo de \$ 4,000 anual.

En el mismo reglamento se detalla la planta de empleados, que se divide en los que se dedicarían a la glosa de aduanas marítimas; de aduanas interiores; de contribuciones 1642, disponía: "Ley - Que el fuero militar, ni otro alguno, no ejecute de dar cuenta de la Real Hacienda - No debe gozar ningún capitán, soldado ni ministro de guerra del fuero militar para no dar cuanta de lo que hubiera estado, y estuviere a su cargo, y tocara a nuestra Real Hacienda, como está resultado por la Ley 16, tit. II libro 3 y así se guarde en todos los demás, por privilegiados que sean directas; de rentas estancadas, casas de moneda, lotería y demás ramo menores; de tesorería y comisaría generales y demás oficinas distribuidoras, y de crédito público; con 49 personas, más 7 que constituirían el personal administrativo de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

apoyo. La nómina de todo este personal se fijó en \$ 78,420 anuales, y se destinaron \$ 60 mensuales para gastos. No se fijaron sueldos para el personal de la sección de rezagos.

Por último, se dispone que quedan vigentes las leyes de Indias y demás disposiciones dictadas sobre la materia, en cuanto no se opusieran al decreto que se dicta y se fija la obligación para los contadores mayores de formular el reglamento de la Contaduría, que señale los procedimientos del Tribunal y de aquélla, oyendo a los contadores jefes de sección y en su caso a los secretarios. El reglamento se pondría en vigor tan pronto como lo aprobara el gobierno. Este último punto revela que siguiendo las características del gobierno absolutista, la Contaduría Mayor quedaba suspendida "al gobierno".

El 1° de marzo de 1854 se proclamó en Ayutla, Estado de Guerrero, el plan de ese mismo nombre, cuyas acciones culminaron con la renuncia del general Santa Anna, tras un año de luchas, el 9 de agosto de 1855 "El ayuntamiento y la guarnición de México reconocieron la jefatura del general Rómulo Díaz de la Vega; poco después se eligió como presidente interino a Martín Carrera. Este desconocido por Comonfort, dimitió y Juan Álvarez asumió el cargo el 4 de octubre de 1855 en Cuernavaca, designado por la Junta de Representantes ahí reunida".

El día 10 del mismo mes se expidió un decreto que derogó el de 26 de noviembre de 1853, que instituyó la Contaduría Mayor como Tribunal de Cuentas. En el artículo 2° y último, se especifica que "entre tanto se determina lo conveniente, la planta y atribuciones de la citada Contaduría será las que tenía antes de expedirse el decreto del 26 de noviembre ya citado".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV.II. II. V La Constitución de 1857

El general Ignacio Comonfort tomó posesión como presidente sustituto el 11 de noviembre de 1855. El 18 de febrero de 1856 inició sus sesiones un congreso constituyente (el séptimo de su clase) para establecer nuevas bases para la nación. El proyecto de 16 de junio de 1856 tiende a introducir el sistema unicameral al señalar en su artículo 53: "deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en asamblea, denominada Congreso de la Unión". De igual manera, en su artículo 74, decía: "el segundo período de sesiones se destinará exclusivamente al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo". Y el artículo 75, disponía: "el día penúltimo del primer período de sesiones, presentará el ejecutivo del Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otro pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes que será nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo período".

El Congreso Constituyente, formado por más de 90 representantes, juró primero la nueva Constitución en la sesión solemne del 5 de febrero de 1857 y después lo hizo en la misma ocasión el Presidente Comonfort. La Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones el 17 del mismo mes y el 11 de marzo fue promulgada la Constitución.

En esta Constitución se consideró nuevamente a la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano dependiente del Poder Legislativo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los diputados Marcelino Castañeda, José Antonio Gamboa y Guillermo Prieto propusieron que la Contaduría estuviera adscrita al Congreso para glosar y revisar el presupuesto público.

Esta dependencia y obligación quedaron establecidas en el artículo 72 fracciones VII y XXIX al señalar que el Congreso tenía la facultad:

"... Fracción VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentar el Ejecutivo...

"... Fracción XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la Ley".

Inmediatamente, el 10 de febrero de 1857, se publicó el decreto que, congruente con la disposición constitucional, expidió el general Ignacio Comonfort, presidente sustituto, por el cual restableció la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público con la planta de empleados y sueldos que le dio la ley el 6 de mayo de 1826. Se aumentaron los sueldos a los escribientes y portero y se establecen las plazas de archivero, oficial de archivero, escribiente del mismo y escribiente para la mesa de memoria. Con todo ello el presupuesto anula a la Contaduría aumenta en \$ 4,100 más \$ 600 para gastos.

El desequilibrio de los poderes hizo ver a Comonfort que la Constitución no era posible gobernar y solo había dos caminos a seguir: derogarla o gobernarla sin acatarla, de los cuales escogió el primero y afines del año en que fue promulgada, se proclamó el Plan de Tacubaya, en cuya virtud cesaba la vigencia de la constitución y se convocaba a un nuevo constituyente. Mientras tanto don Benito Juárez, entonces Presidente de la Suprema Corte de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Justicia, se hacía cargo de la Presidencia de la República con fundamento en la constitución, y se iniciaba la guerra de tres años.

Los acontecimientos se desarrollaron así:

El 17 de diciembre de 1857 el general Félix Zuloaga lanzó el Plan de Tacubaya, que propone la suspensión de la Constitución, Comonfort se adhirió al Plan y se disolvió el Congreso.

El 7 de enero de 1858. El Lic. Benito Juárez asume el poder ejecutivo en Guanajuato, comienza un largo peregrinar que lo lleva a Guadalajara, Colima y Manzanillo. Sale de la República va a Panamá y Estados Unidos y finalmente a Veracruz, donde llegó a fines de mayo de 1858.

Mientras tanto, por el lado conservador Miguel Miramón fue designado Presidente de la República.

Con la Constitución de 1857, se consigna dentro de las facultades del Congreso, la de aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que anualmente debía someter a su consideración el Ejecutivo, imponiendo las contribuciones necesarias para cubrirlo. Con esta base y fundamento, se expidió un decreto que abroga el que devolvió vigencia al Tribunal Mayor de Cuentas, restableciéndose así la Contaduría Mayor con sus mismas funciones de control y vigilancia sobre la Hacienda Pública del país, aunque por una década de luchas civiles se hizo nula su acción, no siendo sino hasta 1867 cuando reinicia sus actividades, ampliadas por el ordenamiento referente a la "Presentación de los Proyectos del Presupuesto", que le facultaron para glosar la cuenta de la Tesorería, y dentro de ella, la de todas las oficinas, empleados o agentes que manejaran caudales federales.

IMPRESO CON
ETIQUETA DE ORIGEN

Para allegarse recursos y sostener la lucha, cada uno de los bandos recurrió al extranjero: los liberales a Estados Unidos, con quien se estableció el célebre acuerdo entre Mac Lane y Ocampo, que finalmente fue rechazado por el Senado de aquel país, los conservadores a España, de donde lograron el reconocimiento al gobierno de Miramón, y fueron a un banco suizo, de donde consiguieron un préstamo.

El veintidós de diciembre de 180: Se libra la batalla de Calpulalpan, en la cual los conservadores fueron derrotados completamente.

El once de enero de 1861 retorna el licenciado Benito Juárez a la ciudad de México,

El 31 de marzo siguiente se dispuso que la Cuenta general de la Nación se llevara por la Tesorería, y se suprimieron las pagadurías.

El presidente Benito Juárez, en la apertura de sesiones el 9 de mayo de 1861, expresó al Congreso de la Unión: "La Hacienda Pública se encuentra en lamentable situación, que no pueden remediar las Leyes de Reforma ni la nacionalización de los bienes de manos muertas, en medio de las circunstancias apremiantes del momento y de urgencia que no admiten demora".

El 30 de julio de 1861 se decretó que todos los empleados públicos que hubieran continuado prestando sus servicios en las oficinas durante el tiempo que ocuparon la ciudad de México los generales Félix Zuloaga y Miguel Miramón; es decir, del 19 de diciembre de 1857 al 24 de diciembre de 1860, cesarían en sus funciones. Esta disposición afectó a la mayor parte del personal de la Contaduría Mayor de Hacienda.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El 16 de septiembre siguiente, el presidente Juárez describe la situación en que se encontró el país a fines de mayo de 1861.

"Las vías de comunicación se encontraron algunos días completamente obstruidas; se interrumpió el servicio de la estafeta, faltó la seguridad de las personas y de las propiedades, no sólo en los caminos, sino aún en los grandes centros de población; y el Gobierno, por efecto de estas circunstancias y lo reducido de sus recursos a las contribuciones ordinarias del Distrito porque los valores de la nacionalización exigen todavía la base de la confianza pública y la requieren igualmente los otros arbitrios supletorios a que los gobiernos ocurren cuando no han llegado a plantear un sistema de rentas".

Del afán de ordenar las acciones gubernamentales que se dio como consecuencia en virtud de haber concluido la guerra de tres años, no podía quedar exenta la Contaduría Mayor de Hacienda. De allí que, fechado el 25 de septiembre de 1861, se presentara a la consideración del Congreso un dictamen de la comisión inspectora, proponiendo una ley tendiente a reorganizar la Contaduría. Aún cuando dicho proyecto no fue aprobado, de lo considerado del dictamen se desprende la situación que había mantenido la fiscalización superior hasta entonces, y que la comisión califica como "verdaderamente deplorable". La describe así:

"La contaduría mayor desde el año de 1826 hasta la fecha (1861), ha presentado la imagen del verdadero estado de las cosas y personas que se han sucedido en la interminable serie de nuestros disturbios. Creada esa oficina para desempeñar funciones importantísimas, sin cuyo buen desempeño jamás podrá establecerse el orden en diversos ramos de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

hacienda pública, esa oficina ha sido perfectamente inútil, y a más de inútil gravosa en todo sentido a la nación*.

En cada cambio político de los ocurridos en la República, se ha modificado la contaduría en su personal y atribuciones. La ley de 17 de noviembre de 1824, la de 5 de mayo de 1826, crearon una contaduría en dos secciones de hacienda y crédito público. La Constitución del año de 1826, centralizando el gobierno, creó un tribunal de cuentas; de esta disposición emanó la ley de 14 de marzo de 1838. Esta ley puede decirse que no estuvo en observación, aunque la contaduría se consideró como tribunal de cuentas hasta el año de 1812 en que se expidió la ley de 3 de febrero que extinguía la oficina provisional de rezagos creada por el artículo 41 de la ley de 16 de noviembre de 1824. Destruído el régimen central, vino con la reforma política una nueva modificación. La ley de 10 de septiembre de 1846 extinguió el tribunal de cuentas y restableció la contaduría tal como se hallaba en mayo de 1826. Un nuevo decreto de fecha 10 de febrero de 1857, restableció la planta originaria, e introdujo algunas modificaciones respecto a la dotación de varios empleados.

Examinado atentamente el conjunto de las leyes citadas: el observador menos atento, decía, inmediatamente percibe que los legisladores descuidaron puntualizar las obligaciones de la contaduría, y mucho más los medios de hacer efectiva la glosa y liquidación de todas las cuentas con la oportunidad correspondiente. Este mal comenzó a notarse hace más de 30 años, y para remediarlo, desde 1841 la comisión de hacienda de la Cámara de diputados y del senado, comenzaron a instruir el expediente respectivo y aun abrieron dictamen para la 1º, el 23 de marzo de 1844, la 2a. el 24 de octubre de 1845, demostrado en ambos con razones y fundamento muy sólidos, la urgente e imperiosa necesidad de organizar la contaduría de un modo que pudiese llenar los objetos de su institución.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La comisión que suscribe, continuaba, ha tenido a la vista cuantos antecedentes existen en el particular desde épocas muy remotas; ha examinado qué número de cuentas deben presentarse a la contaduría; qué número existe pendiente de glosa; qué empleados hay en la actualidad, y si ellos son suficientes para que todas las cuentas se glosen en el año siguiente de su presentación. Por este cúmulo de antecedentes, y sobre todo por la experiencia y por los hechos ocurridos desde 1826, hasta la fecha, la comisión inspector actual ha llegado a convencerse de que la contaduría mayor, tal como existe, no es capaz de examinar y liquidar las cuentas de hacienda con la prontitud que reclama el servicio público, con el cual la recaudación y distribución de la rentas federales serán como hasta aquí, un escándalo perpetuo, sin principios fijos y sin los medios de hacer efectiva la responsabilidad.

Poco o ningún fruto ha producido la glosa de algunas cuentas del período corrido de 1826 a 1847, porque la contaduría ha estado privada de los medios de hacer efectivos en provecho del tesorero los alcances que resultaban del número insignificante de cuentas glosadas, y los cuales ascendían a más de millón y medio de pesos. La comisión no cree aventurado asegurar al soberano Congreso que las dilapidaciones del tesoro público habrían ido desapareciendo poco a poco, si la contaduría hubiese estado organizada cual corresponde al fin de su institución, concluía.

El proyecto para eliminar las deficiencias señaladas, asignaba a la Contaduría Mayor un presupuesto anual de \$52,160 y una planta de cuarenta y cinco personas (incluido el Contador Mayor, que seguiría percibiendo \$4,000) y 500 para gastos. Lo novedoso de la reforma era que fijaba plazos para examinar los presupuestos y la Memoria de la Secretaría de Hacienda (que debía el Contador Mayor realizar por sí mismo), cuyos resultados deberían comunicarse respectivamente a más tardar el 31 de enero y un mes después de haberse recibido la Memoria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Son dignos de mención los requisitos que el citado dictamen fija al personal de la Contaduría: Debería demostrar su capacidad mediante exámenes, y su honradez y buen manejo con informes y certificado escritos y con su actitud ante la junta que debía calificarlos. Los escribientes deberían conocer a la perfección gramática y aritmética, y los contadores oficiales, los sistemas de contabilidad.

La crítica situación económica obligó al gobierno a suspender por dos años el pago de la deuda pública, situación que orilló a que Gran Bretaña, España y Francia enviaran sus escuadras y se negociaran los Tratados de la Soledad. Como es bien sabido, esta situación de desarrolló y culminó con la coronación del archiduque Maximiliano de Habsburgo el 10 de junio de 1864. Mientras tanto, por decreto de 10 de mayo de 1862, el presidente licenciado Juárez, con base en las amplias facultades extraordinarias que se le habían conferido dio facultad al Contador Mayor para pedir a la Secretaría del Despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que sean necesarios a la cuenta o razón, los que serían remitidos sin excusa ni pretexto en calidad de devolución.

Es de hacer notar que esta facultad ya constaba a la letra en el decreto del 26 de noviembre de 1853 (artículo 25, fracción IV) expedido por el presidente Antonio López de Santa Anna, también en ejercicio de facultades extraordinarias.

En la misma fecha, 10 de mayo de 1862, el propio presidente Juárez decretó que se establecieran un 'agente especial de negocios' anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda, con el fin de "promover, agitar, seguir, expeditar y abreviar" todos los negocios en que se interesara la Hacienda Pública. Sus atribuciones eran:

I.- Sacar bajo su conocimiento los asuntos, escrituras y demás documentos que conforme a las leyes deben entregarse a la contaduría mayor, entregarlos a ésta, recogerlos y devolverlos a la secretaría o escribanía que se los haya entregado.

II.- Solicitar en las secretarías de Estado, en las de los tribunales, en las escribanías, archivos y oficinas los documentos que le encargue por escrito el contador mayor para el despacho de los negocios de la expresada oficina.

III.- Intervenir en el otorgamiento de esta escritura en que se verse interés de la Hacienda Pública, para el objeto de presentarla al procurador general de la nación, antes de que se dé testimonio alguno para calificarla, y si la hallase defectuosa poner al pie su censura: en este caso el agente llevara el borrador a la oficina que extendió la escritura para que la reforme según el dictamen del procurador general.

IV.- Cobrar como representante de la Hacienda pública, los alcances de cuentas y todo crédito a favor de la Hacienda nacional que resulte como consecuencia de las glosas.

El citado agente devengaría el 0.25% de los cobros que hiciera, y por su intervención en el otorgamiento de escrituras, cuando su importe no excediera de \$4,000 percibiría doce reales (\$1.25); de más de \$4,000 hasta \$10,000, quince reales (\$1.88) y de más de \$10,000, un real (0.125) por millar de pesos.

Los poderes de la Federación iniciaron en mayo de 1863 su peregrinar: Primero San Luis Potosí, luego Saltillo. La Comisión Permanente se instaló en esta última ciudad, que abandonó el presidente Juárez para dirigirse a Monterrey y después a otras poblaciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con la ayuda francesa se afianzó el imperio. El 10 de abril de 1865 el emperador Maximiliano decretó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, en cuyo título V se establece el Tribunal de Cuentas, con autoridad judicial a fin de examinar y liquidar, revisar y glosar las cuentas de todas las oficinas de la Nación y cualesquiera otras de interés público que le turnara el emperador.

Se otorgó al Tribunal de Cuentas autoridad judicial sobre todo el Imperio, sin que cupiera apelación respecto de sus fallos. Su competencia era "todo lo relativo a las cuentas" personales en proceder contra los culpables, sino que los consignaría a juez competente. Podría, sin embargo, ejercer apremio para que los funcionarios presentaran sus cuentas. También debía vigilar la exacta observancia del presupuesto.

El presidente y los ministros del Tribunal serían nombrados por el emperador, y su comunicación con el monarca sería por conducto del Ministerio de Estado, que era uno de los nueve de que se componía el ministerio.

Dado que el emperador era el soberano y mientras no se decretara la organización definitiva del imperio el Tribunal de Cuenta no tenía independencia respecto de él. Dada la jerarquía de la disposición, no entraba en detalles respecto de la forma de la organización ni quienes serían los funcionarios del Tribunal, y que estas disposiciones se establecerían en ley que regularía el funcionamiento de los órganos del gobierno.

Termina la intervención extranjera con el fusilamiento del emperador el 19 de junio de 1867, se inició una serie de medidas para consolidar la situación del gobierno, Entre ellas, se publicó el 20 de agosto siguiente un decreto que expidió el presidente licenciado Benito Juárez, en uso de las facultades extraordinarias de que gozaba, reformando la composición y percepciones del personal de la Contaduría Mayor.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Seguiría existiendo un Contador Mayor, y su percepción continuaría siendo de \$4,000 anuales, suma que se había asignado desde 1825. Bajo sus órdenes había quince contadores y oficiales de glosa con percepción total anual de \$27,500, más catorce puestos diversos del personal de apoyo, cuyos sueldos montaban a \$8,560. Se asignaron también \$600 para gastos de la Contaduría.

Provisionalmente y por el tiempo que fuera necesario, el mismo decreto agregó a la Contaduría Mayor dos secciones "liquidatarias" de la deuda interior. La función de la primera consistiría en examinar, glosar y liquidar los créditos pendientes de la guerra de intervención desde fines de 1861. La tarea encomendada a la segunda sección consistiría en liquidar todos los demás créditos pertenecientes a la deuda flotante de la Nación. La primera estaba compuesta de un jefe, tres oficiales y cuatro escribientes, con percepción anual total de \$10,800; la segunda de un jefe, cinco oficiales y seis escribientes, cuya percepción anual total montaba a \$13,800, asignándosele a cada una \$600 para gastos de escritorio.

No se indica en el citado decreto la dependencia de tales secciones, ni los procedimientos que deberían llevar a cabo para realizar su cometido.

El 8 de diciembre de 1867, después de haber dejado de fungir durante varios años el Poder Legislativo, se instaló el Congreso.

El 1° de abril de 1868, el presidente licenciado Juárez informaba al Congreso:

"Es necesario para el Gobierno haber podido demostrar en los negocios de hacienda, su celo por el cumplimiento de sus deberes. En los nueve meses transcurridos, desde que volvió a esta ciudad, se han hecho con exactitud los pagos debidos en todos los ramos de la Administración, atendiendo, a la vez, en lo posible, el pago de la Deuda Pública".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La víspera, el 30 de marzo, se publicó el Presupuesto General de Gastos de la Federación, que se formulaba por primera vez después de la guerra civil y la intervención extranjera.

En efecto, ya iniciada la regularización de la situación el país, " el Congreso de la Unión, por conducto de la Secretaría de Hacienda, expidió con fecha 2 de junio de 1868, el presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, que debería regir para el ejercicio fiscal que comenzaría el 1° de julio de 1869".

Así, "tanto el IV como el V congreso sesionaron normalmente. En algunos casos prorrogaron sus períodos de sesiones con el objeto de dar solución a los asuntos pendientes. Dedicados por primera vez, desde que se promulgó la Constitución, a labores como la revisión y estudio del presupuesto, decididos a promover la reorganización del país y empeñados en dar por concluida la elaboración de algunas leyes orgánicas, los diputados desarrollaron una intensa actividad legislativa. En términos generales aprobaron las iniciativas del ejecutivo, pero, en casos como el de la suspensión de las garantías individuales, lo hicieron advirtiendo que consentían con tal "sacrificio" a falta de un mejor recurso para consolidar la paz".

A fines del año 1871, el Congreso declaró reelecto a don Benito Juárez para desempeñar el siguiente período presidencial. Había tenido Juárez como contrincantes en la lucha electoral al -Lic. Sebastián Lerdo de Tejada y al Gral. Porfirio Díaz. Descontentos varios jefes militares con el resultado de la elección, se levantaron en armas. Don Porfirio Díaz, el 8 de noviembre de 1871, con el Plan de la Noria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por ello se desprendieron las garantías individuales y se otorgaron al Ejecutivo facultades extraordinarias en los ramos de guerra y hacienda. Acerca de su ejercicio, el 1° de abril de 1872 el presidente Juárez informó al Congreso:

"En el Departamento de Hacienda se ha evitado, el ejercer las facultades de que me ocupo, toda contribución extraordinaria, préstamo forzoso o cualquiera otra exacción que pudiera lastimar a nuestro pueblo, tan empobrecido por la guerra, o a nuestra industria y comercio, abatidos por la misma causa y, sin embargo, se han proporcionado los recursos necesarios para la activa campaña sostenida contra los revoltosos, celebrando al efecto algunos contratos que, sin ser gravosos para el Erario, han dado solución equitativa a varias cuestiones pendientes. Aunque no ha llegado el tiempo de dar cuenta del uso hecho de las facultades extraordinarias el Secretario de Hacienda os enterará desde ahora de los contratos a que me refiero".

El 18 de julio de 1872 muere el licenciado don Benito Juárez, después de catorce años y medio de gobernar. Fue llamado para hacerse cargo del Ejecutivo el licenciado Sebastián Lerdo de Tejada, presidente de la Suprema Corte, quién asumió el gobierno prometiendo introducir las economías que reclamaba la situación del Erario. Como seguía la escasez inveterada de recursos, frente a la necesidad de cubrir los gastos públicos, el Congreso concedió al presidente Lerdo facultades para allegarse nuevos medios "para llenar el presupuesto".

Como resultado, en abril de 1873, el presidente informaba: "A pesar de que las rentas públicas han tenido una notable baja, por consecuencia de los trastornos de la última revolución, y en parte también por algún efecto inmediato y natural del cambio de varias leyes fiscales, se han conseguido, sin embargo, merced a una estricta economía que se hayan cubierto las listas civil y militar con bastante regularidad".

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El 18 de noviembre de 1873, el Congreso expidió un decreto que precisaba la forma como debían presentarse los proyectos de presupuestos por el Ejecutivo al propio Congreso, estableciendo que comprenderían todos los gastos y obligaciones a cargo del Gobierno Federal, detallados en presupuestos particulares a los ramos.

El mismo decreto señalaba la forma en que el Ejecutivo debería presentar cada año la "cuenta de la Federación". Comprendería dos partes, con un resumen del movimiento efectivo. La primera parte, relativa a los ingresos, expresaría " en forma de Estado".

- I.- El folio del "Diario" en que se hubiera anotado la cuenta respectiva.
- II.- El número de la partida del presupuesto
- III.- La designación del impuesto o renta
- IV.- Las existencias del año anterior
- V.- La suma que debió cobrarse por cada impuesto o renta
- VI.- Los suplementos de pronto reintegro
- VII.- Las cantidades pendientes de pago.
- VIII.- Las percepciones por cuenta de rezagos de años anteriores
- IX.- Los anticipos a cuenta de derechos
- X.- El total de la suma percibida en el año
- XI.- Las aclaraciones y observaciones necesarias

En la segunda parte de la cuenta, relativa a los egresos, también " en forma de estado" se consignarían:

- I.- El folio del "Diario" en que se hubiera anotado la cuenta respectiva.
- II.- El número de la partida correspondiente del presupuesto
- III.- La designación del gasto
- IV.- El monto de la autorización contenida en el presupuesto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- V.- El monto de las autorizaciones dadas en el año posteriormente al presupuesto.
- VI.- La suma del gasto relativo autorizado en el año.
- VII.- Los derechos acreditados a cargo de la nación, procedentes de vencimientos por servicios recibidos, por contratos celebrados o por concesiones otorgadas.
- VIII.- Los pagos verificados a cuenta de derechos. IX.- La parte que quedara por pagar
- X.- Las aclaraciones y observaciones necesarias.

Las cuentas generales de ingresos y egresos se comprobarían con el resumen de las cuentas particulares de las oficinas subalternas, para lo cual se establecían los plazos para que se concentraran esas cuenta a la Tesorería General, encargada de la presentación de la cuenta, que debería comprender un ejercicio fiscal de 1º de julio de cada año al 30 de junio del siguiente.

Se debería remitir a la Contaduría Mayor un ejemplar de la cuenta general, con los comprobantes y libros originales, antes del 14 de diciembre siguiente. Asimismo, tan pronto como se hubiera cerrado la cuenta de cada año, se deberían remitir a la Contaduría los libros y comprobantes, todos originales, de las oficinas de rentas fiscales.

Si no se hicieran dichos envíos, los empleados morosos serían privados de sueldo por el doble del tiempo al de la tardanza, cuando ésta no excediera de treinta días; si fuese mayor, se limitaría a verificar:

- I.- Si en las partidas de ingresos estaban considerados todos los ramos que formaban la Hacienda Pública.
- II.- Si las sumas de los gastos hechos y de las responsabilidades contraídas, estaban dentro de los límites fijados en el presupuesto y leyes posteriores, para cada mano y para cada partida.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

III.- Si había exactitud en los saldos

En el caso de que la Comisión determinada que la cuenta no fuera correcta, propondría al Congreso que no se admitiera y que se turnara el asunto al Gran Jurado para que procediera en relación con la responsabilidad resultante a funcionarios sujetos a dicho Jurado. Esto sin perjuicio de las responsabilidades que derivaran de la glosa de la cuenta general, que a su vez la Contaduría Mayor podría exigir.

En abril de 1874, el presidente Lerdo informó que los pagos de los servicios ordinarios de la Administración se habían seguido efectuando con entera regularidad, pero que urgía procurar los medios para atender la deuda pública, legalmente reconocida y liquidada.

El 13 de noviembre de 1874 el Congreso decretó reformas a la Constitución, relativas a la elección e instalación del propio Congreso, la iniciativa y formulación de leyes, las facultades del Congreso General y las atribuciones de la Comisión Permanente, y precisó los delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

Entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se reiteran las que constaban en anteriores constituciones y que la reforma constitucional consigna como sigue:

"Artículo 72. El congreso tiene facultad:...

"A. Son facultades exclusiva de la cámara de diputados:

"...III. Vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"IV. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma...

"VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquel".

El segundo intento de reorganización de la Contaduría Mayor se efectuó durante la VII Legislatura el 31 de marzo de 1875, cuando se propuso el proyecto de ley elaborado por la Comisión Inspector. Este proyecto contenía las atribuciones, división y planta de la Contaduría Mayor. Sin embargo, no fue tomado en consideración en aquel periodo.

A pesar de que el 5 de octubre del mismo año la siguiente legislatura lo hizo suyo, tampoco fue elevado al rango de ley. Y volvieron a surgir las inquietudes políticas. Lerdo buscaba su reelección. Para lograr su objetivo, el Presidente intentó reafirmar su posición en el Congreso, el cual también sería renovado por comicios. Los fraudes que se cometieron en éstos provocaron indiferencia y desconfianza en la ciudadanía. El triunfo lerdista exacerbó a sus contrincantes que, ante la imposibilidad de solucionar el problema por vía legal, se aprestaron a sublevarse contra el régimen.

Profirio Díaz encabezó la revuelta militar. Otros contrincantes, intelectuales y políticos, se encargaron de desacreditar al gobierno por medio de la prensa. Díaz, al grito de "no reelección", proclamó el Plan de Tuxtepec, en enero de 1876. José María Iglesias, presidente de la Suprema Corte de Justicia, apoyado por algunos estados, asumió la presidencia más no pudo sostenerse por el avance de la revolución tuxtepecana.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El general Porfirio Díaz, en su carácter de jefe del Ejército Nacional Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo, en la inauguración de las sesiones del Congreso el 1° de abril de 1877, indicó:

"Es un hecho notorio el desnivel constante que ha habido en los ingresos y egresos de las rentas de la República. Si a este desnivel se agregan los crecidos gastos que hizo la anterior Administración en el último año de su existencia, pretendiendo dominar la insurrección nacional y los onerosos contratos a que ocurrió para proveerse de recursos, puede fácilmente concebirse la ruina en que la revolución triunfante encontró el tesoro público.

El estado de guerra en que continuó nuestro país, después de instalada en la capital la actual Administración, la necesidad de sostener un numeroso ejército, aumentado después con los otros beligerantes, y la desorganización administrativa que produce forzosamente toda revolución, ha hecho más crítica aún la situación rentística de nuestro país.

Por otra parte, "efectuadas las elecciones por virtud del Derecho de 23 de noviembre de 1876 cuya convocatoria establecía el Plan de Tuxtepec reformado en Palo Blanco el Congreso de la Unión, el 2 de mayo de 1877, declaró Presidente Constitucional por voto unánime de cerca de 200 Distritos al señor general Díaz, quien rindió la protesta de ley el día 5 del mismo mes y año. Su mandato contaría desde el 1° de diciembre de 1876 al 30 de noviembre de 1880.

En 2 de julio de 1877, la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados aprobó el "Reglamento Económico Provisional de la Cámara de Diputados". En él se detallan escrupulosamente las funciones de todo el personal integrante de la Contaduría desde el Contador Mayor hasta el mozo y ordenanzas, y se incluyen algunas disposiciones de control

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sobre la asistencia y puntualidad del personal y los gastos; se establece el secreto riguroso por parte de todos los integrantes de la Contaduría Mayor de Hacienda respecto de los asuntos oficiales " que se versen en la oficina". El personal técnico se integraría, según el Reglamento, además del Contador Mayor, por contadores de primera y segunda clases, oficiales de glosa y oficial de libros.

Es de mencionarse que en el citado Reglamento se establece enfáticamente que es obligación del Contador Mayor revisar por sí mismo la cuenta general que presenta anualmente el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, haciendo las observaciones o reparos a que haya lugar, respecto a al recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales, con arreglo a los presupuestos y leyes respectivas, y guardar con las seguridades necesarias, y bajo su responsabilidad inmediata, los certificados o títulos reconocidos, que importen valores contra la hacienda pública y que accidentalmente existan en la oficina, así como autorizar "la quema e inutilización que se hace en la Administración general del Timbre y en otras oficinas, de las estampillas y demás títulos que en su circulación representarían valores contra el Erario, exigiendo que estas operaciones se practiquen dentro del plazo señalado por las leyes o por los reglamentos de las mismas oficinas".

IV. III La Hacienda Pública

Entre los principales cambios hacendarios de esta época, se tiene un primer intento para la formación de un catastro de la República; el principio de la posibilidad de división de hipotecas; el establecimiento de la Lotería Nacional y de la "Contribución Federal" (25% adicional sobre todo pago hecho en las oficinas de la Federación y en la de los Estados) Durante los años de la Reforma, el presidente Juárez promulgó las leyes que expropiaron los bienes de la iglesia buscando recaudar fondos mediante la movilización de la mayor parte de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la riqueza pública. Al triunfar la Reforma, la hacienda quedaba en quiebra marcándose la prioridad de reorganizarla. Es cuando Guillermo Prieto, como Ministro de Hacienda, introduce la contabilidad fiscal por partida doble, y ejecuta la nacionalización de los bienes eclesiásticos. Por su parte Manuel Payno sentó las bases para solucionar la deuda interior y la que se tenía con los ingleses.

Sin embargo persistió la quiebra, forzando a promulgar la ley de 1861, declarando la suspensión de pagos a la deuda externa. Como consecuencia, tropas francesas apoyadas por los conservadores, invadieron nuestro país proclamando emperador a Maximiliano de Habsburgo en junio de 1862, en un intento por suplantar al gobierno constitucional de Benito Juárez. La división del país obligó a que cada gobierno tuviera su respectivo titular de Hacienda: hubo quince ministros juaristas en su peregrinar hacia el norte de la República, entre ellos Guillermo Prieto, Miguel Lerdo de Tejada y José María Iglesias. Los imperialistas no se quedaron atrás. Maximiliano nombró a nueve, entre los que destaca José María de Lacunza, quien ocupó el cargo en dos ocasiones.

Al considerara el ejecutivo que la solución al problema hacendario radicaba en concentrar en la Secretaría de ramo toda la contabilidad del erario, propuso al Congreso el 12 de diciembre de 1869 la iniciativa sobre la reorganización de dicho ministerio y de la Tesorería General, considerando que era "uno de los motivos que más ha contribuido a dificultar en la República la sencillez y la precisión de la contabilidad en el erario, ha sido sin duda la división de las facultades y obligaciones naturales de la Secretaría de Hacienda en dos oficinas separadas, esto es el Ministerio y la Tesorería General. Para toda persona que esté versada en las operaciones de estas oficinas, es un hecho notorio que una de las dos está de más y que su subsistencia sólo sirve para crear dificultades, trastornos, dilaciones,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

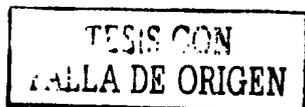
duplicación del trabajo en el despacho general de los negocios y especialmente confusión, y por consiguiente, falta de exactitud en la cuenta de los caudales públicos."²⁷

Durante el periodo de la República restaurada, Juárez y su gabinete trataban de reconstruir aún México devastado por la guerra, en particular por las intervenciones norteamericana y francesa.

Varios ministros de hacienda aparecieron en escena, entre ellos José González Echeverría, quien estuvo en el cargo casi cinco meses; José María Iglesias, quien permaneció aproximadamente tres años en el puesto, durante el cual impulsó la creación de la Administración de los Bienes Nacionalizados; también Francisco Mejía Escalante, militar liberal que combatió a los invasores extranjeros, Sebastián Lerdo de Tejada y Matías Romero, abogado oaxaqueño, quien ocupó dos veces el despacho, presentó importantes iniciativas para el deslinde de los terrenos baldíos y su colonización, además de fortalecer el sistema aduanal.

Posteriormente, en la exposición con que el ejecutivo dio cuenta al Congreso, el primero de abril de 187, del uso que había hecho de las facultades extraordinarias de hacienda, las cuales le habían sido concedidas el día 17 de enero del mismo año, manifiesta que "la cuanta del erario federal se llevaría de una manera completa y exacta. si el Congreso aprobaba la iniciativa del Ejecutivo sobre reorganización de las oficinas de Hacienda. Parecía oportuno cuidar que la sección quinta de la Secretaría de Hacienda llevara el resumen de la cuenta general de la nación, pues esta no se ha podido llevar en la Tesorería, por causa de que las oficinas a quienes la ley del 6 de agosto de 1867 llama Generales de Hacienda, no le manda sus cuentas, sino que las remiten a la Contaduría Mayor. Se necesita entonces, que

²⁷ LANZ, Cárdenas José Trinidad": La Contraloría y el Control Interno en México". Fondo de Cultura Económica, México 1987. Pág.123.



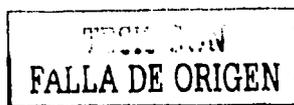
exista otra oficina que concentre todas las cuentas incluyendo la de Tesorería, para que el resumen que de ellas forme, sea completo.

Por ello resulta indispensable que la sección quinta de Hacienda, lleva la cuenta general mientras no se cambie radicalmente el sistema actual de las oficinas de hacienda".²⁸

En mayo de 1877, después del triunfo del Plan de Tuxtepec enarbolado por Porfirio Díaz, ante el intento reeleccionista de Sebastián Lerdo de Tejada comienza de hecho el período del porfiriato. El primer ministro en este período es Justo Benítez le siguen Francisco de Landero y Coss y Matias Romero, después aparecería Jose Yves Limantour quien se hiciera cargo de las finanzas públicas durante dieciocho años, en las que implemento reducciones en los gastos y servicios administrativos y arreglo el monto de la asignación de la deuda pública con los acreedores. Efectuó también importantes descuentos a los sueldos de todos los empleados y funcionarios públicos. En 1894 y 1895 las finanzas públicas lograron por primera vez en su historia un superávit de mas de dos millones de pesos.

La organización de la Hacienda Pública experimentó un progreso considerable en el año de 1881 con la expedición de dos ordenamientos fundamentales la Ley del 30 de mayo y el Reglamento de la Tesorería General del 29 de junio. La ley del 30 de mayo de 1881 estableció las bases relativas a la presentación de los Proyectos de Presupuesto de Egresos, que el Ejecutivo debía presentar anualmente a la Cámara de Diputados, ordenado que los mismos comprendieran todos los gastos y obligaciones que debía reportar el Erario Federal. Esta ley también dio una nueva organización a la Tesorería General al atribuirle facultades de fiscalización sobre el cumplimiento de las leyes de ingresos y del Presupuesto de Egresos, así como sobre todas las oficinas, de empleados y agentes con manejo de fondos públicos, tanto lo relativo a las labores de recaudación y pagaduría como a las de contabilidad. De esta

²⁸ LANZ Cárdenas, José Trinidad. Op. Cit. Pág.123.



manera la Tesorería tenía el derecho y la obligación de glosar las cuentas de todas las oficinas recaudadoras o distribuidoras y las de todos los empleados o agentes federales que manejaran caudales de la Nación; estaba facultada también para formular las observaciones que resultara de la glosa practicada y realizar todos los pagos a cargo del Erario Federal.

El Reglamento de la Tesorería General estableció medidas importantes como la glosa preventiva de las cuentas rendidas por las oficinas; la obligación por parte de aquélla de cuidar que se cobraran con exactitud y prontitud los impuestos y demás productos del Erario conforme a la Ley de Ingresos vigente en cada ejercicio fiscal; también debía realizar los pagos que autorizará el Presupuesto de Egresos; los cortes de caja, cuentas y recaudación de comprobantes originales de las operaciones mensuales de las oficinas y empleados que manejaban los fondos públicos; la Tesorería era responsable de la Contaduría Mayor De Hacienda no solo por causa de sus operaciones, sino también por todas las demás que comprendiera su cuenta.

Con la llegada del Ministro de Hacienda José Yves Limantour en 1893, como ya habíamos comentado se nivela la Hacienda Pública, se aumentó la cuota a los Estados, se reduce el Presupuesto y las partidas abiertas del Ejecutivo así como los sueldos de los empleados; se buscaron nuevas fuentes de ingresos en el gravamen nacional de las actividades, especulación y riquezas; se regularizó la percepción de los impuestos existentes por medio de una vigilancia activa y sistemática sobre empleados y contribuyentes.

IV. III. I El Poder Legislativo y La Contaduría Mayor de Hacienda

El 27 de mayo de 1895, la Cámara de Diputados emitió un acuerdo económico que estableció las obligaciones de la Comisión Inspector, concretándolas a que vigilaran que la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Contaduría Mayor de Hacienda cumpliera los deberes que le imponían las Leyes y Reglamentos también proponer a la Cámara cuanto fuese necesario para que se alcanzara la finalidad de la Contaduría o bien, dictando por sí misma las medidas conducentes, de orden estrictamente económico. Regulaba dicha disposición la intervención de la Comisión en nombramientos y licencias del personal de la Contaduría así como la presentación de sus propuestas de sueldos y gastos a la Cámara, y la formulación del Reglamento Interior. Confirmaba por último, su carácter de enlace entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda, debiéndose tomar en caso de receso de aquélla, algunas medidas provisionales respecto a las vacantes y las licencias por conceder al personal.

En el mismo año, al presentarse la cuenta correspondiente al año económico 1894-1895, apareció por primera vez en la historia hacendaria un superávit de más de dos millones de pesos tal y como lo mencionamos con antelación, lográndose en el segundo periodo una cifra superior a los cinco millones de pesos. Habiéndose logrado un superávit esta situación se mantuvo hasta el final del régimen porfirista.

Al irse consolidándose el régimen se advierte que " A pesar de que las Cámaras se reunían puntualmente, y en cada ocasión que se iniciaba un período de sesiones seguía el protocolo del caso, el poder de Díaz había propiciado vacío en la actividad parlamentaria. El poder Ejecutivo era la fuente de toda la legislación. Aunque nunca asumió facultades extraordinarias, de hecho siempre las tuvo ".²⁹

En los años que transcurrieron las finanzas publicas habian tomados otro cariz: se habian rescatado de los particulares la casa de moneda, realizado la reforma monetaria, suprimido las alcabalas y reestructurado en forma más técnica el sistema tributario; promovido la fundación de Instituciones Bancarias y arreglado la conversión de la deuda pública.

²⁹ H. Cámara de Diputados, "Recinto de la Cámara de Diputados", México, 1981. Pág.111

Era necesario, por lo tanto, que la Contaduría Mayor de Hacienda contara con elementos técnicos idóneos para llevar acabo su función en forma ordenada y pronta. Para tal fin se expidió por la Cámara de Diputados el 6 de Diciembre de 1895 el Reglamento económico para la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público, mismo que sustituyo al Reglamento Provisional aprobado por la Comisión Inspectorá el 2 de Julio de 1877.

Las diferencias entre el Reglamento del 85 y el de 77 fueron sustanciales como por ejemplo la introducción de un capítulo en el cual se precisa de las obligaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, entre ellas destaca la finalidad básica de la Institución: glosar la cuenta del Tesoro Federal. Se adiciona las glosas de las cuentas de las Tesorerías Municipales del Distrito Federal y de los territorios de Baja California Y Tepic, expidiendo los finiquitos respectivos también se asigna a la Contaduría el papel de rectora de la Contabilidad Gubernamental, ya que se le fija la obligación de " suministrar los datos, modelos y formularios que se le pidan relativos a contabilidad de las oficinas públicas, resolviendo las consultas que se le hagan ".³⁰

El resto del Reglamento sigue la estructura del Reglamento Interior, detallando las obligaciones del Contador Mayor, Contadores de primera y segunda clases, oficiales de glosa, y escribientes, oficiales de libros, de correspondencia y de archivo, portero, mozo y ordenanzas. Existe, sin embargo, una modificación más que vale la pena comentar; el Contador Mayor en cuanto a la revisión de los Estados de las cuentas publicas, podría hacerlo por sí mismo (como se ordenaba antes) o por medio de los empleados que designe.

También se fija su obligación de informar a la Comisión Inspectorá el resultado Fiscal de la cuenta del Tesoro Federal.

³⁰ Art. I, Fracción Novena del Reglamento Económico de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La forma de realizar la glosa de las operaciones es la misma fijada en el Reglamento Provisional: la pone bajo la responsabilidad de los Contadores de la primera clase, quienes en su carácter de jefes de sección deben:

- Practicar las obligaciones de glosa, teniendo en consideración y haciendo observar a sus subalternos que ellas deben tener por base las Leyes vigentes. Así pues, tendrá presente y hará entender a sus empleados que esas operaciones se refieren en toda cuenta: I. " Al examen legal que consiste en investigar si ha habido error, omisión, exceso o defecto en la aplicación de la Ley; II. A la comprobación de cada partida por medio del justificante ordenado por las Leyes; y III. A la rectificación aritmética y de contabilidad que resulte de revisar las operaciones numéricas y las formas de las cuentas". (Artículo 5o Fracción II)

Se establece un registro, a cabo del oficial de libros, para anotar, tanto por oficinas como por alfabeto, los nombramientos de los empleados asentando en él, el nombre del interesado, fecha de nombramiento, sueldo que se le asigna, empleo o comisión que se le dio, oficina correspondiente y toda clase de operaciones para que llene su objeto (Art. 8vo. Fracción III) y otro registro a cargo del oficial de correspondencia, para registrar todos los finiquitos que se expidieran dentro de cada año fiscal con las anotaciones que se juzguen oportunas.

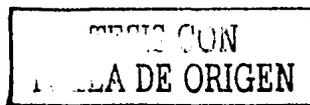
El 29 de mayo de 1896, se expidió un decreto con la exposición de motivos respectiva denominada Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. En dicha exposición la Comisión Inspectoradora autora del proyecto respectivo, considera que después de que el Congreso aprobó el 27 de mayo de 1895 las obligaciones de la Comisión Inspectoradora de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público, y el 6 de diciembre de ese mismo año el Reglamento Económico de esa oficina, falta únicamente expedir la Ley Orgánica con objeto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de "llenar este vacío ahora que el orden en todos los ramos de la Administración Pública contribuye a la prosperidad del país"

La Ley contiene cuatro artículos el primero se limita a confirmar la dependencia de la Contaduría respecto de la Cámara de Diputados, bajo la vigilancia inmediata de la Comisión Inspectoradora el segundo y tercero fijan las obligaciones y atribuciones, respectivamente de la Contaduría que son las mismas que se fijaban en el Reglamento expedido el 6 de diciembre de 1895, más la intervención en los cortes de caja tanto ordinarios como extraordinarios de las oficinas federales establecidas en la capital, del municipio, del Banco Nacional y de las demás oficinas y establecimientos que determinen las Leyes o que se en su caso acordara el Ejecutivo. Dirigirse a la Secretaría de Estado correspondiente en caso de que alguna oficina, empleado o agente se rehúsa a la remisión de cuentas o a contestar las observaciones que haga la Contaduría Mayor a fin de que proceda conforme a las Leyes. Consignar a la oficina respectiva del timbre las infracciones penadas por la Ley; y consignar al Juez competente a los empleados que aparecieren con responsabilidad criminal o pecuniaria, previo acuerdo de la Comisión Inspectoradora así como poner en conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la misma Comisión, las responsabilidades que resulten contra funcionarios que disfrutaran del fuero Constitucional.

Es necesario destaca, que la Comisión no consideró en el proyecto entre las obligaciones de la Contaduría Mayor las correspondientes a Crédito Público, pues cabe recordar que este ramo estaba a cargo de una sección de la Tesorería General. Lo anterior redujo las funciones de la Contaduría Mayor a las glosas de las cuentas entre las cuales figura de la deuda pública. A partir de entonces esta institución permanece con el nombre de Contaduría Mayor de Hacienda. Por último, el artículo cuarto detalla el personal de la contaduría y sus sueldos.



Al haberse creado el puesto de Oficial Mayor, la Comisión Inspectorá acordó el 30 de junio de 1896 adiconar al Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda con las obligaciones correspondientes a este puesto. La más importante era la de sustituir al Contador Mayor en sus faltas accidentales o temporales, con las obligaciones y atribuciones que a ese funcionario le conferían las leyes y el propio Reglamento que se adicionaba y firmando por él en sus ausencias.

Sin desaparecer, las casas mercantiles ceden su lugar a los primeros bancos, de capital foráneo y nacional, que florecen en las diversas regiones económicas que dan fisonomía a l país. El restablecimiento del crédito externo y los gastos internos serán los elementos que harán visible la necesidad de contar con una Hacienda pública sana. En 1897 a través de la Ley del 19 de marzo de ese año, Limantour organiza las Instituciones de crédito, lo que permite que en 1902, con el capital, se inicie la mexicanización de los ferrocarriles y la posterior estabilización del peso.

En 1904 se promulga la Ley Orgánica de la propia Contaduría, como órgano dependiente de la Cámara de Diputados por disposición Constitucional, que tenía a su cargo la revisión y la glosa de las cuentas anuales del erario Federal, para verificar si los cobros y gastos se habían efectuado con la autorización necesaria, si unos y otros se hallaban debidamente comprobados y, finalmente, si había exactitud en las operaciones aritmética y de contabilidad.

La Administración de la Hacienda Pública entró en un largo periodo de normalidad, en el cual las reformas se redujeron a perfeccionar el sistema de contabilidad y a centralizar en la Secretaría de Hacienda no sólo la preparación y formación del presupuesto, sino el manejo íntegro de la vida económica del país.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En esta situación, se llevó a cabo la reorganización de la Tesorería General y la creación de la Dirección de Contabilidad y glosa como dependencia de la Secretaría de Hacienda, teniendo en cuenta el principio de que las oficinas manejan fondos deberían ser distintas de las que llevan la contabilidad, es decir, se separaron las funciones.

La caída de la dictadura, así como el destierro de Porfirio Díaz, trajeron desorden al país, situación a la que no escapó la tributación. Los mexicanos dejaron de pagar impuestos, dado que estaban ocupados en las ramas. Siete años de irregular desempeño por parte de la Secretaría de Hacienda, pues aún cuando seguía utilizando los procedimientos establecidos, los jefes militares exigían desembolsos de dinero, para aquellos bienes como armas y municiones, requerían, entonces de "préstamos forzosos" en papel moneda y oro.

Cada jefe militar emitía papel moneda usufructuaba los productos de los derechos de importación y exportación de las aduanas que se encontraban en las regiones ocupadas por cada ejército. Las oficinas recaudadoras de Hacienda eran dejadas a su disposición, a fin de proveerse inmediatamente de fondos y los ejércitos y sus caudillos que tenían la posesión de regiones petrolíferas recaudaban un impuesto, derivado del petróleo.

La lucha revolucionaria alteró la marcha de la economía mexicana. Durante el gobierno del presidente Francisco I. Madero, llega a la Secretaría de Hacienda su tío Ernesto, quien había realizado estudios en la Universidad de John Hopkins, de Finanzas y de minería en París y con el prestigio de ser fundador del Banco de Nuevo León. En su afán de alcanzar el superávit de las finanzas públicas, Madero otorgó concesiones a bancos de capital extranjero, como el Banco Español. Estableció nuevas oficinas aduanales e impulsó una legislación tendiente a hacer eficaz el servicio de correos y ferrocarriles.

TFIS CON
FALLA DE ORIGEN

De conformidad con lo dispuesto en la Ley del 23 de mayo de 1910, la Tesorería General de la Federación cambió su denominación a la de la Tesorería de la Federación, limitándose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública, bajo la subordinación de la Secretaría de hacienda.

La Tesorería estaba facultada y obligada para intervenir los cortes de caja de las oficinas generales del Distrito federal; ejercer constante vigilancia sobre oficinas y empleados; vigilar que se acreditaran anualmente la supervivencia e idoneidad de los fiadores; formular observaciones a las órdenes de pago recibidas de la Secretaría de Hacienda cuando las mismas contravinieran la Ley de que se trata.

En materia de deuda pública, la Tesorería estaba autorizada para emitir bonos; llevaba la cuenta de dicha deuda, ponía n conocimiento de la Secretaría de Hacienda cualquier irregularidad que sobre el servicio de amortización ocurriera; resolvía las dudas que sobre esta materia existieran y calificaba la legitimidad de los títulos o cupones que se presentaban al Gobierno.

La Dirección de Contabilidad y Glosa estaba encargada de llevar la contabilidad de la Hacienda Federal; dirigir las oficinas de la Federación y glosar sus cuentas, calificando la justificación, la comprobación y el registro de la contabilidad y de las operaciones practicadas, bajo la sujeción de la Secretaría de Hacienda.

Toribio Esquivel, secretario De hacienda durante el gobierno golpista de Victoria Huerta, negoció préstamos extranjeros, particularmente de capital inglés y alemán. Luis Cabrera, ministro del ramo con Venustiano Carranza, antes de establecerse definitivamente el gobierno constitucionalista en la Ciudad de México, dictó medidas hacendarias tendientes a

fortalecer la débil moneda revolucionaria. En su segundo período al frente del cargo impulsó la Constitución del Banco Único de Emisión Federal que terminó con el caos monetario producido por los diferentes grupos revolucionarios. Llevó a cabo una vigorosa política que fomentó las exportaciones petroleras y de metales, que junto con el aumento del precio de la plata impulsó la creación de nuevas oficinas aduanales que permitieron una mayor recaudación, que sirvió para hacer frente a las difíciles condiciones de inestabilidad y cierre de fronteras nacionales originadas por la Primera Guerra Mundial.

Después de la guerra vino la necesidad de reorganizar la administración y retomar las finanzas públicas en México. Así, fueron invitados para tal tarea, en calidad de asesores, especialistas norteamericanos en finanzas. Sus observaciones resultaron realmente importantes para retomar una adecuada política fiscal; el documento, resultado de la investigación del Doctor Henry Alfred D. Chandley, Miembro de la Comisión de Reorganización Administrativa y financiera del Gobierno Federal Mexicano, titulado Investigación Preliminar del problema Hacendario Mexicano con proposiciones para la Reestructuración del Sistema," Éste sirvió como base para aplicar reformas y acciones que impulsaron la actividad tributaria, tan necesaria en aquel momento.

Al llegar Álvaro Obregón a la presidencia de la República, Adolfo de la Huerta ocupa el Ministerio de Hacienda. Durante su gestión empiezan a organizarse las finanzas nacionales y se crean las disposiciones que establecen el principio del impuesto sobre la renta. De la Huerta fue sustituido por el ingeniero Alberto J. Pani, cargo que le fue ratificado en cuatro ocasiones, en los gobiernos de Álvaro Obregón, Plutarco Elias Calles, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez.

La labor de Pani tiene dos vertientes a considerar, la tributaria y la bancaria. Desde la primera se orientó a equilibrar las finanzas públicas e iniciar una nueva política impositiva

TRABAJE CON
FALLA DE ORIGEN

proyectada a una estabilidad financiera; y la segunda se dirigió a controlar la actividad bancaria y crediticia. Durante su gestión se expidió la Ley de Impuesto Sobre la renta, publicada el 2 de abril de 1925. Asimismo, creó las oficinas federales de hacienda y participó de manera decisiva en el nacimiento de la Comisión Nacional Bancaria y en la Ley General de Instituciones de Crédito. Estableció también la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, el Banco Nacional de Crédito Agrícola e inauguró en 1933 el Banco Nacional Hipotecario.

Luis Montes de Oca llegó por primera vez a la Secretaría de Hacienda casi al final de la administración del presidente Calles. En 1927 designó una comisión reorganizadora que se encargó de estudiar los problemas de administración interior de la Secretaría y de realizar propuestas para ello. El 17 de julio de 1928, el asesinato del general Álvaro Obregón, presidente electo de la República para el ejercicio 1929'1934 vino a complicar al ámbito político, en un marco de dificultades económicas nacionales e internacionales.

En ese mismo 1928, Montes de Oca acordó la creación de tres dependencias: La Comisión de Presupuestos, La Oficina de Impuestos Sobre Sucesiones y Donaciones, el Departamento de Biblioteca y Archivos Económicos. Dispuso la centralización de labores similares, la Casa de Moneda y la Oficina Impresora de Hacienda, que fueron organizadas, en la Tesorería de la Federación.

En 1937 se expidió una nueva Ley Orgánica de la Contaduría, apegado su funcionamiento de conformidad con las facultades otorgadas por la Constitución en la fracción XXVIII del artículo 73

Por último, con fecha 18 de diciembre de 1978 se expidió la última Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, definiendo en su artículo primero a la institución como el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la cuenta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

público del gobierno federal y la del Departamento del Distrito Federal, determinando que en el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la propia Cámara.

Al frente de la Contaduría Mayor designado por la Cámara de Diputados se encontraba el Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados que estaba auxiliado en sus funciones por un subcontador mayor; los directores; subdirectores; jefes de Departamento; auditores; asesores; jefes de oficina, de sección y que ejercían funciones de contraloría, verificando y realizando operaciones con apego a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de la federación y al Departamento del distrito Federal con las disposiciones respectivas sobre deuda pública, presupuesto, contabilidad y gasto público federal.

La Contaduría debía, además, elaborar y rendir a la Comisión de Presupuestos y Cuneta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia un informe previo que contenía si la cuenta pública estaba presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental; si los resultados de la gestión financiera se ajustaban a los criterios señalados en las leyes de ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia; si se cumplía con los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados; fiscalizar los subsidios concebidos por el gobierno federal a los estados; al departamento del Distrito Federal, a los organismos de la administración pública paraestatal, a los municipios, a las instituciones privadas así como verificar su aplicación.

En cuanto a las atribuciones que desempeñaba el Contador Mayor de Hacienda, destacaban las concernientes a elaborar el presupuesto anual de la Contaduría Mayor y someterlo a la consideración de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia; formular pliegos de observaciones; fijar las normas y los procedimientos a que debían sujetarse las visitas inspecciones y auditorías; promover ante las autoridades

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

competentes el fincamiento de responsabilidades, el pago de los recargos, daños y perjuicios causados al erario y el cobro de las cantidades no percibidas.

En tanto, la Comisión de Vigilancia estaba facultada para: recibir de la Comisión Permanente la cuenta pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal; ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda la práctica de visitas, inspecciones y auditorías; presentar a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados el informe previo que le remitiera la Contaduría Mayor; presentar el informe de resultado de la revisión de la cuenta pública rendido por la Contaduría Mayor y dictar las medidas que estimara pertinentes para el mejor funcionamiento de la Contaduría Mayor.

Es necesario hacer mención que la cuenta pública se integraba por los estados contables, el registro de operaciones y los estados presupuestales y financieros de todos los organismos sujetos a control y la Contaduría Mayor gozaba de facultades para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos, objetos y elementos de información necesarios para el desempeño de sus atribuciones. Si de la revisión de tales documentos aparecían discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas, o no hubiere exactitud o justificación en los gastos hechos o en los ingresos percibidos, se determinaban las responsabilidades procedentes y se promovían ante las autoridades competentes. La Contaduría Mayor podía revisar, verificar y determinar, a través de visitas inspecciones y auditorías si las operaciones se efectuaban correctamente y si los estados financieros se presentaban en tiempo oportuno, en forma veraz y en términos accesibles de conformidad con lo establecido por los principios de contabilidad aplicables al sector de gobierno. La ley de 1978 consideraba a la Contaduría Mayor de Hacienda como un ente vigilante y regulador cuyas partes, garantizaban y promovían el funcionamiento eficaz del órgano técnico responsable del examen y revisión de la cuenta pública. Su estructura respondía a una organización lógica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV. IV La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978.

La Contaduría Mayor de Hacienda quedó regulada finalmente por la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, del 18 de diciembre de 1978; esta ley en su artículo 1° definió a la institución como el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tenía a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal determinando que en el seno de sus funciones estaría bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la propia Cámara.

Esta iniciativa insertó reformas de carácter administrativo y político, respondiendo a una preocupación de raíces profundas: dotar al poder legislativo, particularmente a la Cámara de Diputados y a la Contaduría Mayor de Hacienda de un nuevo ordenamiento legal de su órgano técnico que posibilite el examen y revisión de los ingresos y de los egresos públicos y la fiscalización de quienes en ellos intervienen, de una manera técnicamente adecuada y políticamente al margen de los cambios de miembros de la Cámara de Diputados.

Mediante el ejercicio de sus facultades, atribuciones, derechos y obligaciones que se confirieron a la Contaduría Mayor de Hacienda se encuentran los siguientes aspectos que bien vale la pena resaltar: "se examinará y revisará no sólo si el ingreso y el gasto público están de acuerdo con las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos aprobados, sino si su recaudación y aplicación responde al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y subprogramas y además si este ejercicio de los ingresos es eficiente"³¹.

En su artículo 3 se estableció que para la revisión de Cuentas Públicas, la Contaduría Mayor de Hacienda ejercería funciones de contraloría y tendría las siguientes atribuciones:

³¹ Proyecto de Decreto de la Iniciativa de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro el 17 de diciembre de 1978

1. Verificar si las entidades comprendidas en la Cuenta Pública realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables; ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados; ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley.
2. Elaborar y rendir y rendir a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los primeros días del mes de septiembre siguiente al de su recepción.
3. Fiscalizar los subsidios concebidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Distrito Federal, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los municipios, a las instituciones privadas o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado. En el caso de los municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente.
4. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorias, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además eficientemente.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

5. Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones que estimen pertinentes.
6. Establecer la coordinación, en los términos de esta Ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos.
7. Fijar las normas, procedimiento y métodos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.
8. Proponer ante las autoridades el fincamiento de responsabilidades, (situación que debió quedar en este mismo sentido para evitar la circunstancia analizada en este trabajo)

Por otra parte la Contaduría Mayor de Hacienda revisaría la cuenta comprobada de cada ejercicio mensual del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 202 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que: "los tesoreros de ambas Cámaras, sólo están obligados, bajo su estricta responsabilidad, a rendir cuentas del manejo de fondos desde su respectiva Tesorería a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Comisión de Administración de la Cámara correspondiente".

Cabe mencionar que, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el Departamento del Distrito Federal, tendrían la tarea de formular anualmente las cuentas

públicas del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal correspondientes al ejercicio fiscal del año anterior.

Podemos definir entonces que, de acuerdo al artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cuenta pública estuvo constituida por los estados contables y financieros y demás información que muestren el registro de operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y de la del Departamento del Distrito Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal y los estados detallados de la deuda pública federal.

Una vez que la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados recibía la cuenta pública del gobierno federal, la Comisión de Vigilancia la turnaba para su revisión a la Contaduría Mayor de Hacienda.

La revisión de la Cuenta Pública no sólo comprendía la conformidad de las partidas de ingresos y de egresos, sino que se extendía a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público y se verificaba la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas.

Es importante hacer mención que en este ordenamiento legal se le permitía a la Contaduría Mayor de Hacienda, en caso de discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, de determinar las responsabilidades procedentes y

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

promover su fincamiento ante las autoridades competentes. Figura que ahora se altera con la creación de la Auditoría Superior de la Federación.

Para informar de los resultados de su revisión de la Cuenta Pública, la Contaduría Mayor rindió anualmente a la Cámara de Diputados un Informe Previo y un Informe de Resultados.

El Informe Previo es fundamentalmente el examen preliminar de la información contable, financiera, presupuestaria y económica, contenida en las cuentas públicas del gobierno federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3º fracción II inciso a de la ley en comento.

La Contaduría Mayor de Hacienda debía presentar este Informe Previo a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de las cuentas públicas del gobierno federal. La primera de las comisiones aludida, con base en el informe previo emitía un dictamen que se sometía a discusión al pleno de la Cámara de Diputados. El debate, sin fecha fija, solía realizarse en los meses de noviembre y diciembre del mismo año en que se presentaba la Cuenta Pública; aprobando el dictamen, las conclusiones de la revisión se formalizaban en un decreto que ordinariamente se publicaba en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de diciembre.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 3º fracción II inciso b de la ley, en su informe de resultados, la Contaduría Mayor exponía los resultados finales de la revisión de la Cuenta Pública y, en su caso, las irregularidades que haya detectado en el curso de las auditorías, visitas e inspecciones practicadas con ese propósito a un grupo seleccionado de entidades y dependencias de la administración pública federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Contaduría Mayor presentaba este informe de resultados a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, dentro de los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de la recepción de las cuentas públicas. En los términos del artículo 19 de su Ley Orgánica, la Contaduría Mayor de Hacienda estaba facultada para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos, practicar vistas inspecciones y auditorías y en general recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones.

Según el artículo 21 del mismo ordenamiento las auditorías ejercidas por este órgano comprendían actividades que consistían en verificar si las operaciones se efectuaron correctamente y si los estados financieros se presentaron en tiempo oportuno y forma veraz y en términos accesibles; determinaba si las entidades auditadas cumplieron en la recaudación de los ingresos y en la aplicación de sus presupuestos con las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos de la federación y del Departamento de Distrito Federal y demás leyes fiscales especiales y reglamentos que rigen en la materia; y revisaba si las cantidades alcanzaron con eficiencia los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, con relación a los recursos humanos, materiales y financieros.

La Contaduría Mayor de Hacienda aplicaba en sus auditorías dos enfoques: el de regularidad y el operacional. Respecto del primero, se determinaba el grado en que las operaciones financieras y la información correspondiente se ajustaban a la legislación y normatividad aplicables; el segundo, tenía como misión verificar si las operaciones se efectuaron de conformidad con los términos en que fueron autorizados por el propio poder legislativo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las auditorías abarcaban prácticamente toda actividad de los organismos públicos, por su objeto se dividían en financieros, de sistemas, de legalidad, de normatividad de obras públicas, de obras públicas, de evaluación de programas y especiales.

Además de las revisiones que se practicaban, la Contaduría Mayor inició un proceso de evaluación gubernamental, cuya finalidad es conocer el impacto que había tenido la gestión del Gobierno Federal en la sociedad y disponer de un elemento de información y retroalimentación para apoyar la toma de decisiones; participaban de manera coordinada las Direcciones Generales de Evaluación de Programas, de Análisis e Investigación Económica, de Proyectos y de Sistemas

La evaluación gubernamental requería de un profundo conocimiento de la administración pública, puesto que se debía tomar en consideración todos los antecedentes históricos de la institución auditada para conocer su origen y su evolución. En este caso, la investigación tenía como propósito documentar las transformaciones que había sufrido la institución durante su existencia, los logros que había alcanzado y los obstáculos que había enfrentado, a fin de evitar que se repitieran experiencias indeseables. Esta evaluación gubernamental tomaba forma con la práctica de auditorías de carácter integral, que eran ejecutadas con la participación interdisciplinaria de las áreas de la Contaduría Mayor de Hacienda y que se concentraban en aspectos financieros y de cumplimiento, economía y eficiencia de las operaciones gubernamentales.

Como resultado de las revisiones que practicaba, la Contaduría Mayor de Hacienda efectuaba acciones de diversa naturaleza que tendían a corregir o a mejorar sistemas, procedimientos y actividades y a promover ante las autoridades competentes la imposición de las sanciones administrativas o penales que precedieran por irregularidades o delitos que se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

hayan detectado en las revisiones así como el resarcimiento de daños ocasionados al erario federal o al patrimonio de las entidades paraestatales.

Como veremos en el siguiente capítulo muchos mecanismos y procedimientos sobrevivieron en la nueva legislación para complementar las acciones de la nueva Auditoría Superior de la Federación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo V La Entidad Superior de Fiscalización de la Federación

V. I Introducción

El control de los ingresos no es tarea fácil y, en ocasiones, los programas establecidos por los gobiernos para vigilar que esos egresos sean utilizados bajo estricto apego jurídico resultan insuficientes. En México, ante los reclamos de una ciudadanía más exigente, era necesario reforzar la estructura legal que establece el manejo y control presupuestal. Por tal motivo, se inició la propuesta de crear en nuestro país una entidad fiscalizadora que supervisara las acciones de los tres poderes de gobierno y de todas aquellas empresas públicas que gasten dinero público para dar transparencia de sus usos y garantizar que éstos sean correctos.

V. I. I La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)

Esta necesidad clara de los estados de mantener unidades de fiscalización de los recursos públicos ha llevado, en un mundo globalizado, a la creación de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Su objetivo principal es fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre las EFS, alrededor de temas vinculados con la fiscalización gubernamental. Su órgano supremo es el congreso (INCOSAI), el cual se celebra cada tres años. En éste se someten a discusión temas

de interés común, tanto en un sentido técnico como profesional y, a la vez, se formulan las correspondientes recomendaciones.

La INTOSAI integra a siete diferentes Grupos Regionales de EFS que en total suman cerca de 200 países miembros, todos afiliados a la ONU. Ellos son: ASOSAI (Asia), EUROSAI (Europa), SPASAI (Pacífico Sur), AFROSAI (África), CAROSAI (Caribe), ARABOSAI (Países Árabes) y OLACEFS, los cuales operan en zonas geográficas específicas, bajo la guía de la INTOSAI.

También forma parte de INTOSAI una organización dedicada a capacitar e intercambiar información para promover el desarrollo de la contabilidad y la fiscalización de las EFS de los países en vía de desarrollo. Se trata de la Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI), la cual se creó en Australia durante el XII INCOSAI, en 1986. Desde entonces, su sede ha estado en Canadá y a inicios del año 2001 se trasladó a Noruega.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), realizó un estudio internacional para comparar principios y tendencias en materia de Fiscalización Superior. De este estudio se desprenden las siguientes conclusiones. La función fiscalizadora debe efectuarse con una escrupulosa autonomía técnica, operativa y financiera. Las entidades fiscalizadoras deben buscar, en el desarrollo de sus trabajos y en la presentación de sus resultados, la pulcritud técnica y metodológica al margen de políticas partidistas e ideológicas. Debe propiciarse una mayor vinculación con el poder legislativo, como sucede en Reino Unido, Canadá, Australia, Japón, Estados Unidos y la mayoría de los países latinoamericanos, donde los propios órganos legislativos han convertido los informes de resultados en un instrumento fundamental de su quehacer legislativo. Las entidades fiscalizadoras han venido adquiriendo una conciencia creciente de la importancia que deben salvaguardar los resultados de las auditorías para evitar su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

politización, y, por tanto, su posterior manipulación. La adecuada difusión pública de los resultados de la fiscalización, por conducto de los parlamentos o congresos y, en muchos casos, mediante informes de las propias entidades fiscalizadoras a la opinión pública. La fiscalización superior o el control externo sea esencialmente *ex post*, a fin de evitar una fiscalización concurrente, que podría limitar la neutralidad de los resultados; consenso en el obligado acortamiento de las revisiones, con relación al periodo fiscalizado; revisión de cuentas públicas individuales de sectores o de dependencias y entidades más que una sola Cuenta Pública consolidada, a fin de facilitar la oportunidad de los informes; práctica más generalizada de utilizar servicios privados especializados, para ampliar los espectros de revisión; por último, la evolución de la auditoría gubernamental de la simple revisión de los ingresos y los egresos hacia un concepto más amplio que comprende la auditoría integral, la evaluación de programas, la evaluación del desempeño de la gestión, la auditoría ecológica y la auditoría informática.

V. I. II Los Órganos Fiscalizadores en el Mundo

En el plano internacional, las contadurías o tribunales de cuentas datan de hace más de 200 años, como órganos técnicos de auxilio. Las más antiguas son la Contaduría Mayor de Hacienda de Alemania, creada en 1714, y el Tribunal de Cuentas francés de 1807.

En casi todos los países existen Tribunales o Cortes de Cuentas que actúan como órganos autónomos, en el sentido orgánico, de apoyo a las asambleas legislativas; es decir, no están vinculados al Poder Legislativo, y en algunos casos, se acercan más al Poder Judicial. Es necesario destacar que en ningún momento el Poder Ejecutivo debe intervenir en la fiscalización por los motivos que se expusieron anteriormente. De tal forma que, en la mayor parte de los países del mundo, el llamado control externo se establece en el Poder

TESIS CON
FACULTAD DE ORIGEN

Legislativo, aun cuando en algunos países esté constituido como ente independiente de los otros poderes.

Así, existen Tribunales de Cuentas en la mayoría de los países europeos como Alemania, Canadá, Francia, Italia y España. De este último, la función de vigilancia y fiscalización la realiza un Tribunal de Cuentas, que es un órgano jurisdiccional, integrado por doce miembros. Este organismo se desarrolló a partir del nuevo orden constitucional español (1978).

En Francia, la Corte de Cuentas (Cour des Comtés) existe desde 1807 y tiene encargado el control de la legalidad de los actos del gobierno en materia económica. Este tribunal puede exigir responsabilidades directamente a los administradores públicos, con el apoyo de un órgano auxiliar llamado la Corte Disciplinaria (Cour de Discipline Budgetaire e Financiera).

Por su parte, la Corte de Cuentas Italiana (Corte dei Conti), existe desde 1862 y está integrada por diez secciones especializadas, en las cuales sus consejeros y funcionarios ingresan a través de concursos públicos y, una vez que ingresan, son inamovibles. Su característica principal es la capacidad que tiene de prevenir la legalidad de los actos gubernamentales y no sólo la verificación contable de los gastos y su correcta aplicación. Para ejemplificar las funciones preventivas, pueden mencionarse la autorización para suscribir convenios y contratos de cierta cuantía, o la aprobación de actos de programación que implique gastos.

En el Parlamento inglés, el Contralor y Auditor general de la Oficina Nacional de Auditoría, son la autoridad suprema de supervisión, decretadas en 1860.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En los casos español, francés e italiano, los órganos de vigilancia y fiscalización deben informar al parlamento de los resultados de las investigaciones que realicen. Por lo cual, aún cuando forman parte del Poder Judicial, ofrecen al Legislativo los elementos con los cuales, este último pueda, incidir en el ejercicio de la división de poderes.

En Canadá existe como entidad fiscalizadora en el plano federal una Auditoría General de Canadá. El auditor general de Canadá es designado por el Primer Ministro para un periodo fijo de diez años. La recomendación proviene de un comité de selección de alto nivel, que incluye profesionales superiores de los sectores público y privado. El auditor general sólo puede ser despedido mediante una acción conjunta de ambas cámaras del Parlamento. Su papel, mandato y responsabilidades se definen en la Ley del Auditor General.

Por lo que a Estados Unidos se refiere, el control externo depende de los comités del Congreso, el cual se apoya en oficinas técnicas que operan con gran autonomía. En este caso, la Oficina General de Contabilidad, GAO (General Accounting Office), practica sistemáticamente auditorías de las cuentas y particularmente de los Programas Públicos. La Oficina General de Contabilidad no tiene, como en el caso de los tribunales europeos, la facultad directa de exigir responsabilidades, pero cuando detecta que los programas no están siguiendo los procedimientos previstos, lo comunica a los comités respectivos del Congreso y éstos tienen capacidad para detener los programas en operación o suspenderlos.

En el caso de América Latina, Uruguay, El Salvador y República Dominicana, adoptaron un sistema similar al español. Por otra parte, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Ecuador, tienen organismos colegiados o un titular unipersonal que operan en forma independiente a los tres poderes tradicionales del Estado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V. II El Órgano Superior de Fiscalización en México

En noviembre de 1995, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de ley para crear la Auditoría Superior de la Federación, órgano que sustituiría a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y su sustitución por el mencionado órgano. En marzo de 1996, la fracción del PAN en la LVI Legislatura presentó una iniciativa en el mismo sentido, de la cual destaca la ampliación de las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda. Por su parte, en abril de 1997, la fracción del PRD en la LVI Legislatura presentó otra iniciativa de ley, en donde aparte de cambiarle el nombre a la Contaduría Mayor de Hacienda, propone modificar diversos ordenamientos jurídicos. Asimismo, en septiembre de 1998, la fracción parlamentaria del PRI presentó una iniciativa de ley que propone crear una entidad superior de fiscalización que se denominaría Colegio Federal de Supervisión y Rendición de Cuentas de la Administración Gubernamental, que, dirigida por un cuerpo colegiado, sustituiría a la actual Contaduría Mayor de Hacienda.

V. II. I Antecedentes

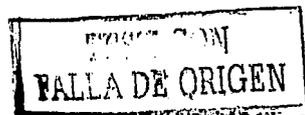
En México, desde La Constitución de 1824, se atribuye al Poder Legislativo el control de las finanzas públicas. La Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados, desde entonces se encarga de la fiscalización de los recursos públicos. Esta institución permanece dentro de Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, y en las constituciones de 1857 y de 1917 respectivamente. De hecho, la Contaduría Mayor de Hacienda y la comisión de la Cámara encargada de supervisar sus actividades, la Comisión de Vigilancia (antes llamada Comisión Inspector) son las únicas instituciones

internas del Congreso que aparecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El control de las finanzas públicas tiene que ver con el equilibrio de poderes y en particular con el fortalecimiento del Poder Legislativo. Sin embargo, antes de continuar, es importante mencionar que existen dos tipos de controles que se pueden ejercer entre los poderes: los externos y los internos. Es en los primeros donde recaía la actividad de la Contaduría Mayor de Hacienda, que, perteneciente al Poder Legislativo, controlaba, a través de la fiscalización *ex post*, al Poder Ejecutivo. Este a su vez contaba con un control interno, el cual es ejercido por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para garantizar su correcto desempeño en la administración pública. Sin embargo, a pesar de que tienen distintos campos de acción, ambos tipos de control son necesarios y se complementaban entre sí.

La fiscalización realizada por el Poder Legislativo se deriva de las facultades exclusivas que la Constitución, que más adelante tocaremos, le otorga a la Cámara de Diputados, y que son: el examen, discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación. Por lo tanto, la Cámara de Diputados se encuentra en posición inmejorable para inspeccionar que los gastos que ella misma aprobó se sujeten al orden legal.

De esta forma, el sujeto por fiscalizar es básicamente el Poder Ejecutivo, aunque los otros dos poderes también son sujetos de control, pero por lo reducido de los recursos públicos que manejan, los mecanismos de control se centran en el Ejecutivo. De tal forma que lo que deben examinar son los resultados de la gestión gubernamental desde el punto de vista de los propósitos, objetivos y metas establecidos por el Ejecutivo Federal ante el Poder Legislativo.



V. II. II Principales Actividades

Como describimos con antelación, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, como órgano encargado de revisar las Cuentas Públicas, ejercía funciones de contraloría externa. Estas se realizaban a partir de la Cuenta Pública que envía el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo y en las condiciones que establece la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política, que sufrió modificaciones con la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, y que se comentarán más adelante.

Por otra parte, en materia de Cuentas Públicas, la ya extinta Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda estipula que "están constituidas por los estados contables y financieros y, demás información, que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación". Menciona también que forman parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el de los resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestos. De igual forma, se establecía que la revisión de Cuentas Públicas 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 contenidos en los programas. Esta revisión comprendía también los aspectos legales, económicos y contables del ingreso y del gasto público, además de verificar la exactitud y la justificación de los cobros y pagos realizados, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas.

Las auditorías, que abarcan prácticamente toda la actividad de los órganos públicos, son de diversos tipos: financieras, de sistemas, de legalidad, de obras públicas y de evaluación de programas, principalmente. Pero las fracciones parlamentarias de los tres

TRIPLO
FALLA DE ORIGEN

principales partidos así como el Ejecutivo Federal coincidían en que había serias limitaciones para la fiscalización actual, ya que ésta se caracteriza por un periodo de tiempo excesivamente largo. Así, el proceso presupuestal da inicio con la presentación del proyecto de Presupuesto de Egresos y concluye con la revisión que hacia del gasto público la extinta Contaduría Mayor de Hacienda. Si se toma como punto de partida el 1° de enero, día en que entra en vigor el presupuesto, hasta los primeros días del mes de junio del siguiente año fiscal que es el periodo cuando el Ejecutivo presenta al Poder Legislativo (establecido en Comisión Permanente) la Cuenta Pública del año anterior ya pasaron 18 meses. Más aun, cuando la Contaduría presenta a la Cámara de Diputados el Informe Previo, (en los 10 primeros días del mes de noviembre) ya suman 23 meses. Todavía más, cuando la Contaduría presentaba su Informe de Resultados (en los 10 primeros días del mes de septiembre del año siguiente de la recepción de las Cuenta Pública) ya eran 33 meses de haber iniciado y concluido el año fiscal. Para terminar con este proceso, se votaba la aprobación de la Cuenta Pública, es decir, 36 meses después de haber iniciado el año fiscal. Circunstancias que dieron lugar a la inquietud de proponer una alternativa que fuese más ágil en esta materia.

En caso de encontrar irregularidades, la Contaduría Mayor de Hacienda presentaba denuncias formales ante el Procurador General de la República quien se encarga de enjuiciar y sancionar a los presuntos responsables.

A continuación se presenta un cuadro comparativo en donde se establecen las principales similitudes y diferencias de las tres iniciativas.

TEMA CON
FALLA DE ORIGEN

V. II. III Las Iniciativas Presentadas, Similitudes y Diferencias¹

CONTENIDO	PODER EJECUTIVO	PAN	PRD	PRI
Nombre del titular y del organismo.	Auditor Superior de la Federación (sería un órgano colegiado).	Contador Mayor de Hacienda. Permanece la Contaduría Mayor de Hacienda.	Fiscal Contralor Mayor de Hacienda. Fiscalía y Contraloría de Hacienda.	Sería un cuerpo Colegiado.
Quien nombra al titular.	La Cámara de Diputados a partir de la propuesta del Ejecutivo.	La Cámara de Diputados de entre las propuestas de la Comisión de Vigilancia.	La Cámara de Diputados.	2 designados por la Cámara de Diputados. 2 por el Ejecutivo. 2 por la SCIN.
De quién depende la entidad.	De la Cámara de Diputados.	De la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.	De la Comisión de Fiscalización y Vigilancia de la Hda. Pública Federal.	De la Cámara de Diputados.
Requisitos y duración del titular del Órgano Fiscalizador.	Fraciones I, II y IV a VI del art. 95 constitucional. Tener prestigio profesional, independencia, imparcialidad y experiencia técnica.	Fraciones I, II, IV a VI del art. 95 constitucional. Prestigio profesional, experiencia técnica. Duraría 8 años.	No señalados. Duraría 6 años.	Mismos que para el secretario de estado. Duración 8 años.
Sanciones.	Podrá solicitar al MP el ejercicio acción penal en caso de encontrar ilícitos.	Propone que la CMH tenga facultad de llevar a cabo investigaciones, así como fincamiento de responsabilidades.	Fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes.	Sancionar a los servidores públicos.

¹ Tomado de la ponencia de Luis Carlos Ugalde titulada El Poder Fiscalizador del Congreso Mexicano dictada los días 14, 15 y 16 de julio de 1998.

TEXTO CON
FALLA DE ORIGEN

Universo de la revisión.	Toda actividad financiera de los poderes de la Unión y de las entidades federativas.	Fiscalización de ingreso, gasto, manejo y aplicación de los recursos federales de los tres poderes de la Unión.	Todos los órganos sujetos a gastos presupuestales.	Verificar el ingreso, manejo y admón. de recursos públicos.
Momento de la revisión.	Fiscalizar en forma posterior.	Fiscalizar en forma posterior y presentar a Cámara de Diputados un informe de la Cuenta Pública del año anterior.	No establece momento.	No establece momento.
La Comisión de Vigilancia.	Desaparece.	Permanece con el mismo nombre.	Cambiaría de nombre.	No se menciona.
Otros elementos.	Creación del sistema integral de control y evaluación de la gestión del sector público.	La Contaduría Mayor de Hacienda gozará de autonomía técnica y su desempeño será evaluado por la Comisión de Vigilancia.	Proponen que para conservar, microfirmar o destruir documentos referentes a la Cuenta Pública, se requerirá aprobación de la Cámara de Diputados.	Funcionarios a juicio político.

A pesar de que ninguna de las cuatro iniciativas se refiere explícitamente a la entidad fiscalizadora con el nombre de Órgano Superior de Fiscalización, se aceptó esta denominación para identificar al organismo que vigila el uso correcto de los dineros públicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De este se espera una eficaz supervisión de los ingresos y gastos tributario, y al mismo tiempo una respuesta a las críticas de la sociedad sobre los desvíos de dineros públicos.

V. III La Creación de la Entidad Superior de la Federación

En efecto y a raíz de las iniciativas presentadas por los tres partidos más representativos del congreso mexicano y de la del Ejecutivo Federal, finalmente después de transcurridos cuatro años de su primera idea, el 30 de julio de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que modifica los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que, en lo fundamental, da origen a la *Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados*.

Esta nueva entidad, consolida la función de control externo, también denominada *ex post*, que el Poder Legislativo históricamente ha tenido en nuestro país, sobre los aspectos de ingresos, egresos y custodia y aplicación de fondos y recursos federales. Si bien, como lo comentamos con antelación, las funciones de control legislativo siempre han existido, su delimitación ha evolucionado conforme a las necesidades de control exigibles, fundamentalmente, al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con la exposición de motivos, "... su único límite es el de practicar su fiscalización en forma posterior a la toma de decisiones y su ejecución para no interferir en la responsabilidad que les corresponde a los ejecutores de los actos de gobierno y de administración..." El Congreso ha fortalecido en diversas ocasiones a la Contaduría Mayor de Hacienda en su ya larga historia, para que auxilie en la revisión efectiva de la Cuenta Pública de la Federación, la cual debe serle remitida para su dictamen a mediados del año siguiente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

al ejercicio fiscal de la gestión pública y su informe de resultados debe ser presentado 20 meses después de concluido el ejercicio presupuestario motivo de revisión; las irregularidades que la contaduría llega a encontrar las tiene que notificar al Poder Ejecutivo, o sea al ente fiscalizado, para promover el fincamiento de responsabilidades correspondientes y el cobro respectivo. El Poder Ejecutivo, por su parte, ha intentado en diversas épocas construir órganos que realicen las atribuciones propias de las entidades superiores de fiscalización, lo cual no ha sido posible al no tener autonomía frente al ente fiscalizado y tener las limitaciones de ser juez y parte..."²

El nuevo medio de control externo que reviste la nueva Entidad de Fiscalización radica en cinco características principales:

- a) La autonomía técnica y de gestión del nuevo órgano.
- b) La cobertura explícita sobre el control extendido a los poderes de la unión, incluyendo la aplicación de recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.
- c) Las facultades de revisión domiciliaria, y de imposición de sanciones, motivo de este trabajo de reflexión, así como la gestión de procedencia para otro tipo de delitos.
- d) La extensión del control hacia los aspectos de evaluación de la gestión pública y de los programas asociados a su desempeño.

² Exposición de motivos de la iniciativa presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados para reformar los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Abril 1997

- e) Los cambios en la periodicidad de la información —semestral— para evaluar resultados y corregir situaciones de excepcionalidad.

Para las atribuciones de la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, se reformaron cuatro artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 73, 74, 78 y 79.

Específicamente, se adicionan con un segundo párrafo y ocho fracciones el Artículo 78, con una Sección V el Capítulo II del Título Tercero, así como el Artículo 74 fracción IV, párrafo quinto; se reforman los artículos 73, fracción XXIV, 74, fracción II y 79; y se deroga la fracción III del Artículo 74.

Las adiciones y modificaciones en su contenido, se refieren a:

Las reformas a la fracción XXIV del Artículo 73 Constitucional, que faculta al Congreso de la Unión para expedir la ley respectiva del nuevo órgano, aunado al cambio de trascendencia en lo que se refiere a la expedición de leyes que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la unión y las entidades públicas federales.

La reforma a la fracción II del artículo 74 Constitucional, que se refiere a la coordinación y evaluación de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación por parte de la Cámara de Diputados.

La adición, al contenido de la fracción IV del Artículo 74 Constitucional, en el párrafo que establece que para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación, respetando el resultado del examen

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que realice esta entidad, así como la aplicación de las sanciones de acuerdo a la Ley de responsabilidades.

El contenido del Artículo 79, es con la reforma, la Sección V, del Capítulo II del Título III de la Constitución, denominada: *De la Fiscalización Superior de la Federación*. Cuyo contenido se refiere a las funciones y atribuciones de esta Entidad de Fiscalización, entre las cuales destacan por ejemplo: su autonomía técnica y de gestión; la fiscalización de los ingresos y egresos tanto en el ámbito federal como de los recursos económicos que envía la Federación a las entidades federativas y municipios; la designación y duración de su titular; entre otros. En anexo, se presenta un comparativo del contenido de los artículos 73, 74, 78 y 79, antes y después de las reformas de fecha 30 de julio de 1999.

V. III. I Las Orientaciones del Control y la Evaluación en los Poderes Legislativo y Ejecutivo

Atendiendo a los criterios de clasificación del control, según la función u órgano del Estado, enmarcados en la división de poderes, el control legislativo se diferencia del judicial, que se avoca más a aspectos de constitucionalidad y legalidad de los actos de gobierno, y se distingue del control administrativo, en tanto éste es de carácter preventivo o concomitante y que se ejerce a través de las atribuciones propias del Ejecutivo Federal, en las diferentes entidades y dependencias de la administración pública.

Al Congreso de la Unión le competen, en su función de control tres diferentes instrumentaciones:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La primera, a través de leyes o decretos que establecen una regulación de planes, manejo de recursos económicos y conducta de los servidores públicos.

La segunda, referente al control presupuestal desde su aprobación inicial hasta su ejercicio y;

La tercera, que se traduce en el control político de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal para que comparezcan ante éste a informar sobre sus ramos. Se incluye la facultad de constituir comisiones especiales para investigar actos, ejercicios de recursos y cumplimiento de programas de la Administración Pública Federal (Artículo 73, 74, 90 y 93 de la Constitución General de la República, así como leyes orgánicas del Congreso de la Unión y de la Contaduría Mayor de Hacienda).

Asimismo, de acuerdo con el Artículo 74 de la Constitución, una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, lo es *"examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior"... "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 contenidos en los programas"*.

Es en este ámbito, donde la función de control se focaliza, e inclusive con las nuevas reformas, amplía su cobertura a aspectos de 'verificación de programas, auditoría de desempeño, eficiencia, eficacia y economía incluyendo legalidad y cumplimiento', tal y como dicen las consideraciones del Dictamen sometido a aprobación por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales el 14 de diciembre de 1998 y donde el mismo, señala

que estas orientaciones se darían dentro del marco normativo correspondiente, motivo por el cual habría que esperar la expedición de la Ley respectiva del nuevo órgano fiscalizador.

Conviene por lo mismo, hacer énfasis en los aspectos substanciales a considerar para evaluar el desempeño del Sector Público en su conjunto, que si bien de alguna forma se preveía en el cuarto párrafo de la Fracción IV del Artículo 74 de la Ley Fundamental de la República, al señalarse el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, ha sido considerada como una función exclusiva en términos de legalidad, cumplimiento financiero y cuantificación de metas obtenidas en los programas autorizados.

En este sentido, la evaluación del desempeño al Sector Público en su conjunto, incluyendo ahora a los Poderes de la Unión y a entidades federativas y municipios que manejen recursos federales, tanto en su parte de origen de ingresos como destino de egresos, recobra una importancia trascendental en términos de los intereses máximos buscados por la nación y en términos de una nueva cultura económico-administrativa orientada hacia la satisfacción del interés público y los objetivos del desarrollo.

Es por esta razón, que se hace importante la definición de aspectos metodológicos relacionados con la evaluación de la gestión pública, mismos que deberán considerar la evolución histórica de la actividad estatal, el papel de ésta en el seno de la sociedad y las consideraciones objetivas que asocian la relación de los actos de gobierno con su contribución a la satisfacción de las necesidades públicas. Esto sólo es posible entenderlo, bajo una idea clara de la dinámica económico-social en la que se desarrolla la gestión administrativa y que representa en la actualidad un alto grado de complejidad, crecimiento de demandas sociales y limitación de recursos, en un contexto de integración y competitividad internacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este sentido, podríamos señalar, que la *dinámica* de la actividad estatal ha obedecido en el periodo *posrevolucionario* a *diferentes* tipos de énfasis que han tenido que ver con la presencia del Estado en la *economía* y la *sociedad*. Estos tipos de énfasis han sido producto de la definición del rol del Estado por los diferentes gobiernos. En una primera etapa, la tarea de *reconstrucción* nacional llevó a la necesidad de establecimiento de instituciones que ayudaran a consolidar la capacidad de regulación del Estado y el fomento de las actividades productivas, creando la *infraestructura* colectiva y fortaleciendo la estructuración de los diferentes mercados en la *economía* nacional, sin embargo el fortalecimiento de las instituciones públicas fue acompañado de un control preventivo disperso y de una rendición de cuentas al Legislativo prácticamente en su perspectiva contable.

El proceso de industrialización y la presencia activa del Estado entre los años 70 y 82, fue acompañado a su vez, de una nueva organización administrativa que permitió reactivar la función preventiva del control desarrollado por el Ejecutivo y que se consolidó el 14 de diciembre de 1982, a través de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya actividad se fue amoldando a requerimientos más explícitos de evaluación, dentro de una cultura administrativa amparada en patrones de comportamientos burocráticos, que obedecen al modelo conocido como "racional-legal", el cual privilegió, durante todo este siglo, la conformación de un patrón de gestión pública preponderantemente fundamentado en el ámbito normativo y legal de la acción pública. Todo ello, orilló a que la *dinámica* del Gasto Público fuera realizada en términos de una proliferación abundante en normas, con un alto grado de centralización y control por parte del Ejecutivo, lo que dio origen al concepto conocido como *rigideces* institucionales, las cuales han representado un obstáculo importante para el desempeño de una administración flexible y apropiada a las circunstancias actuales.

Este modelo fue acompañado de esquemas de administración del Gasto Público provenientes de una concepción más estática del contexto económico y social, de hecho, la consolidación del presupuesto por programas a partir de la responsabilidad ejercida por la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1976, como responsable de vincular el proceso de planeación, programación y presupuestación, ha seguido vigente en su esencia hasta la presente administración sexenal, misma que ha dado un paso trascendental para mejorar la calidad de la gestión pública a través de indicadores del desempeño de los programas públicos y la satisfacción de usuario final.

V. III. II La Función de Fiscalización a los Poderes De La Unión

Las reformas constitucionales que detallamos ya exaltan la facultad del Congreso de la Unión 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"*.

Esta normatividad aunada a la competencia que faculta la nueva Entidad Fiscalizadora para supervisar los recursos federales ejercidos por las entidades federadas y los municipios, complementan un esquema renovado de la función de control legislativo, sin precedente en el desarrollo de las instituciones gubernamentales en México.

Las reformas suscitadas revistieron importancia en el esquema actual del fortalecimiento del Poder Legislativo y los compromisos constitucionales que comparte en el esquema federal, lo que fortalece los equilibrios regionales y locales orientados por la planeación nacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V. III. III La Función Reguladora de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

El desarrollo de la nueva función reguladora del Legislativo, enfrenta nuevas tareas que significan un reto para el desarrollo propio de la nueva entidad; la autonomía técnica y de gestión otorgada a ella le permite manejarse con una gran capacidad estratégica y flexible que le permita estar pendiente del cumplimiento de las orientaciones comprometidas para el ejercicio del gasto público.

"...La nueva entidad desarrolla una capacidad innovadora y técnica que pudiera estar apoyada por otros órganos técnicos de la Cámara de Diputados como es el caso de los aprobados en su nueva Ley Orgánica en materia de estudios legislativos, económico-financieros y de capacitación profesional para los servidores públicos, con los cuales se pudiera precisar los aspectos asociados al desarrollo nacional y se pudiera fortalecer, a la par, las capacidades profesionales y técnicas del personal encargado de las auditorías y la evaluación del desempeño de la gestión pública, con un énfasis muy marcado a los intereses del Poder Legislativo."³

Asimismo se contribuye a esquemas metodológicos y sistemáticos para que la información de los otros poderes de la unión y de las entidades federativas y municipios a través de las respectivas instancias, sea proporcionada con objetividad, transparencia, regularidad, oportunidad e inclusive, se fomentaron esquemas que conjuntan información

³ Exposición de motivos de la iniciativa presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados para reformar los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Abril 1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

similar al amparo de funciones programáticas y de contabilidades gubernamentales homogéneas.

Conviene, por último, señalar que la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, contribuye sin excepción al fortalecimiento del Poder Legislativo, al fortalecimiento de la división de poderes y al fortalecimiento del federalismo, sin embargo su creación no fue del todo afortunada en el sentido de la duplicidad de competencias que se ha suscitado entre ésta y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, contribuyendo así al ya de por sí enredado y poco práctico sistema normativo mexicano.

Comparativo del contenido de los artículos 73, 74, 78 Y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴

<p>ART. 73. El Congreso tiene facultad para: I a XXIII... XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor XXV a XXX...</p>	<p>ART. 73. El Congreso tiene facultad para: I a XXIII... XXIV. 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. XXV a XXX...</p>
<p>ART. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I... II. Vigilar por medio de una comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor. III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina. IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.</p>	<p>ART. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I... II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la Ley. III. Derogada IV... Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice</p>

⁴ Cuadro comparativo obtenido de la Gaceta Oficial del Congreso de la Unión de fecha 23 de junio de 1999.

<p>V a VIII...</p> <p>Sección IV. De la Comisión Permanente.</p> <p>ART. 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.</p>	<p>aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.</p> <p>V a VIII...</p> <p>Sección IV. De la Comisión Permanente.</p> <p>ART. 78 Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.</p> <p>La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:</p> <p>I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;</p> <p>II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;</p> <p>III. Resolver los asuntos de su competencia; 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 a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;</p> <p>IV. Acordar por sí, o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;</p> <p>V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;</p> <p>VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;</p> <p>VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, consules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la Ley disponga, y</p> <p>VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.</p> <p>Sección V.</p>
---	---

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ART. 79. ... (El contenido de este artículo pasa a formar parte del artículo 78, como una adición de reforma)

De la Fiscalización Superior de la Federación.

ART. 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la Ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe: Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este Artículo; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrán la intervención que señale la Ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La Ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su cargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la Ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la Ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente Artículo.

Transitorios

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los siguientes transitorios:

SEGUNDO.- La entidad de fiscalización superior de la Federación iniciará sus funciones el 1° de enero del año 2000. La revisión de la Cuenta Pública y las funciones de fiscalización a que se refieren las fracciones I a IV del Artículo 79 reformado por este Decreto, se llevarán a cabo, en los términos del propio Decreto, a partir de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente al año 2001.

La entidad de fiscalización superior de la Federación revisará la Cuenta Pública de los años 1998, 1999 y

2000 conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de este Decreto.

Las referencias que se hacen en dichas disposiciones a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, se entenderán hechas a la entidad de fiscalización superior de la Federación.

TERCERO.- En tanto la entidad de fiscalización superior de la Federación no empiece a ejercer las atribuciones a que se refiere este Decreto, la Contaduría Mayor de Hacienda continuará ejerciendo las atribuciones que actualmente tiene conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución, su Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables vigentes hasta antes de la entrada en vigor del presente Decreto.

Los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda no serán afectados en forma alguna en sus derechos laborales con motivo de la entrada en vigor de este Decreto y de las leyes que en consecuencia se emitan.

Una vez creada la entidad de fiscalización superior de la Federación, todos los recursos humanos, materiales y patrimoniales en general de la Contaduría Mayor de Hacienda, pasarán a formar parte de dicha entidad.

CUARTO.- El Contador Mayor de Hacienda será titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación hasta el 31 de diciembre de 2001; podrá ser ratificado para continuar en dicho cargo hasta completar el periodo de ocho años a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución. *

V. III. IV La Auditoría Superior De La Federación

Así con el antecedente de las reformas constitucionales, se crea la denominada Auditoría Superior de la Federación, cuyo sustento legal recae en la Ley de Fiscalización, que entró en vigor el 30 de diciembre del 2000, un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; dicho inicio de vigencia coincidió con la presentación a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados el programa de actividades correspondientes al ejercicio 2001. "En el artículo segundo transitorio fueron introducidas modificaciones para precisar los siguientes hechos:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- a) La Entidad de Fiscalización Superior deberá iniciar sus funciones el 1 de enero del año 2000.
- b) Las funciones de fiscalización a que se refiere el artículo 79 constitucional del proyecto de Decreto, incluida la revisión de la Cuenta Pública, se llevarán a cabo de conformidad con lo dispuesto en esta reforma constitucional pero a partir de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente al año 2001.
- c) La revisión que practique la Entidad de Fiscalización a la Cuenta Pública de los años 1998, 1999 y 2000, se llevará a cabo conforme a las disposiciones actualmente en vigor.
- d) Las referencias que las disposiciones actualmente vigentes hacen a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, tratándose de los supuestos anteriores, se entenderán hechos a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación⁵.

La integración y presentación a la Comisión de Vigilancia sobre el "Programa de Fiscalización y Evaluación de la Gestión Gubernamental Federal de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación", reviste características muy significativas, ya que trata de la creación de la Auditoría Superior de la Federación, institución que sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda, y cuya Ley Orgánica ha sido abrogada

La Auditoría Superior de la Federación tiene como propósito regular la revisión de la Cuenta Pública y su fiscalización superior; fortalecer y dar oportunidad a la función de fiscalización sin transgredir el principio de revisión posterior del control legislativo de la administración integral de los recursos públicos establecido en la Constitución; tal y como lo mencionamos en la descripción de las reformas constitucionales que para el efecto se aprobaron. Este ordenamiento señala que la revisión de la Cuenta Pública estará a cargo de

⁵ Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de abril de mil novecientos noventa y nueve.

la Cámara de Diputados quien se apoyará en esta Institución que goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Para efectos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, son sujetos de fiscalización los poderes de la Unión, es decir, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial; "V. Entes públicos federales: Los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes;

VI. Entidades fiscalizadas: Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales;"⁶

La fiscalización superior, facultad que realiza la Auditoría Superior de la Federación, para la cuenta pública, se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, que es la actividad de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y en general de todos los recursos públicos que utilizan, a fin de verificar que dicha gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados.

Respecto de la Cuenta Pública, ésta se constituye por los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos; por toda la información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del

⁶ Artículo 4 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación; por las operaciones y cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las sus operaciones.

De acuerdo con la misma ley la Cuenta Pública, se debe presentar por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados y en sus recesos a la Comisión Permanente del Congreso, los diez primeros días del mes de junio del siguiente año. Asimismo, los poderes de la Unión y los entes públicos federales, deberán rendir a la Auditoría Superior de la Federación, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el informe de avance de gestión financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por el periodo comprendido del 1° de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal, a fin de que la Auditoría Superior de la federación, fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tiene por objeto determinar aspectos fundamentales que son:

Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados.

Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas.

El desempeño, eficiencia y economía en el cumplimiento de los programas con arreglo en los indicadores aprobados en el presupuesto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados.

El resultado de la gestión financiera de los poderes de la Unión y los entes públicos federales.

Si la gestión financiera cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

Esta entidad dentro de sus funciones podrá determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal y FINCAR INDEMNIZACIONES Y SANCIONES PECUNIARIAS que correspondan, situación que es motivo de análisis del presente aporte; adicionalmente está facultada para realizar visitas y auditoría durante el ejercicio fiscal en curso pero sólo respecto de los procesos reportados como concluidos en el informe de avance referido que se presenta en agosto de cada año, pero en el caso de que no hubiera, dicha Institución sólo podrá realizar visitas y auditorías a partir de la entrega de la Cuenta Pública; podrá, también, requerir a la entidad fiscalizada la revisión de determinados conceptos, con la obligación de informarle el resultado de dicha revisión y en caso contrario proceder al fincamiento de responsabilidades a que haya lugar.

V. IV. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación y Sus Nuevos Conceptos.

La ley que le da vida a la Auditoría Superior de la Federación, tuvo que redefinir conceptos importantes para la aplicación y el ejercicio de sus atribuciones, tales como:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuenta Pública: Es el informe que los poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aplicados.

"La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo Federal dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la misma cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de cuarenta y cinco días naturales."⁷

Informe de Avance de Gestión Financiera.- Es aquel que como parte integrante de la cuenta pública, rinden los poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas.

Este informe deberá presentarse a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerce el presupuesto respectivo.

⁷ Artículo 8 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Informe de Resultado.- Es aquel que se deriva de la revisión de situaciones excepcionales (denuncias debidamente fundadas o circunstancias de las que pueda suponerse irregularidades respecto de los recursos públicos) y que deberán rendir las entidades fiscalizadas a la Auditoría Superior respecto de sus actuaciones y en su caso las sanciones que se hubieren impuesto o a que se hubieren hecho acreedores los servidores públicos involucrados en el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos o de su desvío.

Este informe deberá presentarse sesenta y cinco días contados a partir de la recepción del requerimiento de la Auditoría Superior de la Federación.

Surgen también nuevos conceptos como "proceso concluido" que es reportado como tal en el "informe de avance de la gestión financiera" que tiene la obligación de reportar las entidades fiscalizadas, entendiendo a dicho informe como el reporte integral de la Cuenta Pública que rinden los poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal a la Cámara, sobre los avances físicos y financieros de los programas federales a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes los ingresos y egresos.

De lo anterior podemos inferir que la Auditoría Superior de la Federación puede realizar visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal, pero sólo respecto de los procesos reportados como concluidos en el informe de avance referido (que se presenta en agosto); si no hubiera procesos concluidos, sólo podrá realizar visitas o auditorías a partir de la entrega de la Cuenta Pública. Esto implica que la Cámara de Diputados, a través del ente superior, ya no tendrá que esperar como se definió en la legislación anterior, hasta la entrega total de la información financiera para iniciar su labor de fiscalización.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las auditorías, visitas e inspecciones que se efectúen, se realizarán por el personal expresamente comisionado por la Auditoría Superior de la Federación, y posibilita la contratación de profesionales en auditoría independientes, quienes, para dar certidumbre jurídica, deberán acreditarse fehacientemente para actuar en el ámbito de competencia de las entidades fiscalizadas.

Una previsión innovadora, es la referente a la fiscalización de aquellas situaciones consideradas excepcionales en la ley, las cuales darán motivo a que la Auditoría Superior de la Federación pueda requerir a la entidad fiscalizada, la revisión de determinados conceptos, con la obligación de informar los resultados de dicha revisión y en caso contrario proceder al fincamiento de responsabilidades a que haya lugar. Esto da origen a la "Auditoría de Desempeño" (que aun cuando no está considerada en la ley de hecho ésta se entiende de ipso al igual que la auditoría de cumplimiento).

Esta "Auditoría de Desempeño" puede derivarse de:

- Denuncias debidamente fundadas.
- Circunstancias por las que se pueda presumir el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales o de su desvío.

A diferencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, que no contaban con atribuciones para imponer sanciones, la Auditoría Superior de la Federación si las tiene, cuestión que ha ocasionado la intromisión de dicha Institución en la esfera competencial de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, lo que hace imposible de determinar cuál de éstas es la autoridad última en materia de responsabilidad o no del manejo de fondos públicos por

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

parte de los servidores públicos; subsisten los conceptos de que la Auditoría Superior puede promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, presentar denuncias y querellas penales y coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales correspondientes.

Toda vez que el artículo 35 de dicha ley prevé que "Cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar."

V. IV. II La Actividad Sancionadora de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Una vez que hemos definido el surgimiento, funcionamiento y actuar de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, es necesario, para los propósitos propios de este aporte, entrar en la materia de la nueva facultad que se le concedió a esta institución, la posibilidad de fincar directamente las sanciones correspondientes por el manejo ilegal de los recursos y fondos públicos.

A diferencia de la Contaduría Mayor de Hacienda que no era del campo de sus atribuciones la imposición de sanciones, circunstancia reservada por el legislativo a la Contraloría General de la Federación y después a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Auditoría Superior de la Federación entra ahora, como lo comentamos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

anteriormente en el campo de la imposición de las sanciones con la introducción en la ley de un título completo que regula la imposición de estas.

El Título Quinto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, denominado " de la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades" consta de cuatro capítulos que van desde la determinación de los daños hasta el recurso de reconsideración pasando por el fincamiento de responsabilidades y por el procedimiento para imponer las sanciones.

Estos cuatro capítulos son:

Capítulo I De la Determinación de Daños y Perjuicios.

Capítulo II Del Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias.

Capítulo III Del Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias.

Capítulo IV Del Recurso de Reconsideración.

En estos cuatro capítulos está contenido el motivo de la inconstitucionalidad que este autor señala como vicio de la técnica legislativa que dio origen al conflicto legal que se presenta, por lo tanto, para poder tener una idea clara de esta circunstancia, es necesario conocer al detalle lo que la Ley de Fiscalización contiene.

La entidad Superior de la Fiscalización es encabezada por un Auditor Superior de la Federación, correspondiendo a la Cámara de Diputados designar a su titular mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes de acuerdo con un procedimiento que al efecto prevé el artículo 69 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser ratificado por un periodo igual por una sola ocasión. La remoción de dicho funcionario sólo podrá ser por las causas que más adelante mencionaremos y a las que la citada ley considera como graves, con la misma

votación *requerida para su nombramiento o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución Federal.*

Para poder ser Auditor Superior de la Federación, la Ley establece los siguientes requisitos:

- *Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos;*
- *Tener por los menos treinta y cinco años cumplidos el día de su designación;*
- *Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;*
- *Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación;*
- *No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, Gobernador de Algún Estado o Jefe del Gobierno Del Distrito Federal, ni dirigente de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular en los cuatro años anteriores a la propia designación;*
- *Contar el día de su designación con antigüedad mínima de 10 años, con título profesional de Contador Público, Licenciado en Derecho, Licenciado en economía, Licenciado en Administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades de fiscalización expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.*

V. IV. III La Unidad de Evaluación y Control.

A efecto de evaluar el cumplimiento de las obligaciones asignadas a la Auditoría Superior de la Federación y aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y las Sanciones Previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley de Fiscalización prevé la creación de un órgano administrativo denominado Unidad De Evaluación y Control que forma parte de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Las facultades concedidas por el segundo ordenamiento citado a dicha unidad administrativa son :

- Vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan en los términos de ley;
- A instancia de la Comisión de Vigilancia podrá practicar, por sí o a través de Auditores externos, auditorías para verificar el desempeño, el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anuales de la Auditoría Superior, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta;
- Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, Auditores Especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, fincar responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer las sanciones que correspondan en los términos de la Ley.
- Conocer y resolver el recurso de reconsideración que interpongan los servidores públicos sancionados, conforme a lo dispuesto por la Ley;
- Realizar la defensa jurídica, ante las diferentes instancias jurisdiccionales, de las resoluciones que se emitan;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- A instancias de la Comisión, presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación;
- Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la Auditoría Superior de la Federación;
- Conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los particulares relacionadas con los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, en términos de lo dispuesto por la Ley de la materia.

Los Poderes de la Unión y los entes públicos federales tienen la facultad de formular quejas ante la Unidad de Evaluación y Control sobre los actos del Auditor Superior de la Federación que contravengan las disposiciones de la Ley de Fiscalización, en cuyo caso, dicha Unidad substanciará la investigación preliminar para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento correspondiente.

V. IV. IV Los Sujetos de Fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación tiene plenas facultades para auditar y fiscalizar a los tres Poderes de la Unión, a los entes públicos federales, a las entidades federativas y a los municipios y, en general, a cualquier entidad, persona física o moral que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales; es decir, el criterio de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

competencia radica en la naturaleza de los recursos o fondos que posibilitan legalmente a dicha entidad para fiscalizar a cualquier persona, física o moral, sea pública o privada, incluyendo a los Estados de la República y sus municipios, a los organismos autónomos a los que la ley califica como entes públicos federales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y a los órganos jurisdiccionales.

Para efectos de la fiscalización de recursos federales que ejerzan los Estados de la República y los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas locales, la Auditoría Superior de la Federación deberá proponer los procedimientos de coordinación con las legislaturas locales y con la asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de sus atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos y fondos federales. Dichos procedimientos deberán comprender también la comprobación de la aplicación adecuada que reciban particulares por concepto de subsidios otorgados por las entidades federativas y los municipios con cargo a recursos federales. La Auditoría Superior de la Federación, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y los términos que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización de origen federal que ejerzan las entidades federativas y los municipios

V. IV. V El Fincamiento de Responsabilidades.

Ya se indicó anteriormente que incurren en responsabilidad para efectos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación los servidores públicos y los particulares, personas físicas y morales, que causen un daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos; los servidores públicos de los Poderes de la

TESIS CON
PALLA DE ORIGEN

Unión y entes públicos federales que dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación, y los servidores públicos de este órgano cuando no formulen observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten. Dicho ordenamiento destina un título relativo a la determinación y fincamiento de las responsabilidades-resarcitorias de acuerdo con el propio ordenamiento-, en que incurran los sujetos señalados en el apartado anterior así mismo prevé un procedimiento para fincar la responsabilidad a efecto de obtener la recuperación de los daños y perjuicios estimables en dinero que hayan afectado a la Hacienda Pública Federal. Lo anterior, con independencia de las responsabilidades que procedan.

Pero comencemos a hacer las precisiones pertinentes con respecto a las circunstancias que ya arriba hemos determinado y que se encuentran insertas en la LEY de Fiscalización Superior de la Federación. Ya hemos dicho que la Auditoría Superior de la Federación se encuentre facultada, según su ley, para practicar auditorías, solicitar la información necesaria, formular las observaciones pertinentes, determinar los daños y perjuicios cuantificables en dinero en contra de la Hacienda Pública Federal y fincar las responsabilidades correspondientes a los daños y perjuicios; citación que más adelante comentaremos, el primer conflicto jurídico que podemos encontrar en esta Ley es el universo de sujetos que se encuentran sujetos a la posibilidad de ser auditados y en su caso sancionados por la Auditoría Superior de la Federación, esto es las entidades Fiscalizadas que para efectos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se encuentran definidas en el artículo 2º y que a la letra dice:

Artículo 2.- Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VI. Entidades fiscalizadas: Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Es claro que aún cuando el artículo 79 de la Constitución Federal refiere en el párrafo segundo de la fracción primera, que la Auditoría Superior de la Federación tiene a su cargo... "también fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y PARTICULARES". Esto no debe dar posibilidad a la Auditoría Superior de la Federación a fincar a los particulares las responsabilidades por el procedimiento administrativo que esta misma ley refiere, ya que la relación que guardan los particulares con la federación es de proveedor-cliente, lo que hace que tal relación sea de igual a igual y no bajo un contexto jerárquico, por lo que de existir alguna irregularidad esta debería ser demandada ante una autoridad judicial, lo que permite efectivamente que los conflictos entre particulares y el gobierno que tienen relaciones de negocios sean efectivamente resueltas con apego a derecho, evitando del gobierno el doble papel de juez y parte. Esta posibilidad es un exceso que la Ley tiene respecto de las atribuciones que se otorgan a la Auditoría Superior ante los particulares, pues el uso que haga el particular de los recursos económicos recibidos por concepto de una venta de productos, servicios y obras, no debe ser motivo de auditoría por parte de la federación, sin embargo sí le incumbe que el cumplimiento de las obligaciones de los particulares se haga de la manera establecida en los contratos que la Federación o cualquiera de sus órganos celebre con los particulares, situación que se debe constreñir al ámbito del derecho civil y no el administrativo lo que le proporcionaría al particular la posibilidad que anteriormente comentamos, pues recordemos se trata de la indemnización por daños y perjuicios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este orden de ideas, cuando aparecieren irregularidades en el manejo de la Cuenta Pública que permitan presumir la existencia de conductas que produzcan daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la federación debe proceder a:

1. Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas;
2. Promover ante otras autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;
3. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; situación por demás confusa, pues el Título Cuarto nos remite a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la que se encuentra determinado, por disposición de la Constitución las sanciones y el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades y las sanciones para los servidores públicos, dentro de las cuales se contempla la sanción económica que tiene que ver con una multa y la reparación del daño, motivo por el cual la Auditoría Superior de la Federación, bajo un estricto sentido jurídico no debía tener inserto en su ley un procedimiento de fincamiento de responsabilidades y mucho menos una nueva sanción determinada en dicha ley como sanciones pecuniarias.
4. Presentar las denuncias y querellas a que haya lugar; y
5. Coadyuvar al Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos el Ministerio Público debe recabar previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal. Se antoja a todas luces arbitrario que el nuevo organismo de fiscalización de la Federación pueda exculpar, perdonar o interpretar a su antojo sobre el ejercicio de la acción penal,

dando instrucciones al Ministerio Público para ello. Es de considerarse que cualquier anomalía que algún servidor público haya cometido afectando la Hacienda Pública debe ser entendida como una falta grave por lo que el servidor público debe ser sometido a proceso por su acción pues el bien jurídico tutelado afectado es de carácter público y es el rubro que precisamente la Auditoría Superior de la Federación debe proteger es el uso adecuado de los recursos y fondos públicos por lo que se antoja imposible que la Auditoría Superior de la Federación se desista de una acción penal en contra de la persona o personas que cometan una afectación a la Hacienda Pública pues no puede ser discrecional el ejercicio de la acción penal sobre situaciones que afectan el interés público y los bienes de la nación: Por otro lado el Ministerio Público está obligado a integrar las indagatorias cuando exista la presunción de que se ha cometido un ilícito y el dejar de integrar alguna cuando este conoce los hechos, tratándose por supuesto de delitos que se persiguen de oficio, como debe ser el caso, el hecho de que el Ministerio Público no integre la averiguación previa correspondiente es considerado una conducta ilícita que se encuadra en una de las conductas que el Código Penal señala como delictivas, lo que hace inverosímil la posibilidad de escuchar a la Auditoría Superior de la Federación sobre el ejercicio de la acción penal. Lo que hace que la Ley de la Federación le otorgue a la Auditoría Superior de la Federación la facultad de instruir al Ministerio Público Federal sobre las funciones que éste le confiere la ley.

Las responsabilidades deberán constituirse en primer término a los servidores públicos que directamente hayan ejecutado o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente al servidor público jerárquicamente inmediato que por la naturaleza de sus funciones haya omitido la revisión o autorizado tales actos en forma dolosa y negligente.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Para poder iniciar el procedimiento de fincamiento de responsabilidades, la Auditoría Superior de formular los pliegos de observaciones que resulten de la revisión y fiscalización superior de cualquiera de las revisiones o fiscalizaciones que está obligada a hacer, en los que determinará en cantidad líquida la presunta responsabilidad de los infractores, la cual debe contabilizarse de inmediato. Los presuntos responsables, en un plazo de 45 días que serán contados a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones deberán solventarlos ante la Auditoría Superior de la Federación. Dichos pliego de observaciones deberán ser solventados por los Poderes de la Unión y entes públicos federales, en un plazo no mayor de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de aquellos. Cuando no sean solventados dentro del plazo señalado, o bien la documentación o argumentación no sean suficientes, a juicio de la Auditoría Superior, para solventar las observaciones, procederá a iniciar el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y, en su caso aplicar las sanciones pecuniarias a que haya lugar. Todo esto de acuerdo a la Ley de Fiscalización. La Ley de Fiscalización no señala cuáles son las sanciones a que se refiere, a pesar de que utiliza indistintamente los términos sanciones económicas, pecuniarias y resarcitorias y le concede a la entidad superior de fiscalización facultades para aplicarlas. La reparación del daño y el pago de los perjuicios por sí solos no deben significar un tipo de sanción; de hecho en materia penal, de donde probablemente se tomó este criterio, la sanción pecuniaria comprende no sólo la reparación del daño sino también la multa, mientras que en materia civil la reparación del daño no conlleva en ningún sentido una idea de sanción, dada su propia naturaleza, ya que al exigir al sujeto que causó el daño que devuelva las cosas al estado anterior a su acción o que pague una cantidad por concepto de indemnización no implica ninguna sanción. Consecuentemente, la Auditoría Superior de la Federación carecería de facultad para imponer sanciones de no ser que en su artículo sexto refiere que la falta de disposición expresa en esa ley deberá aplicarse la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la que refiere un catálogo de sanciones y que precisamente se apoya en el Título Cuarto Constitucional en donde

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

claramente se establece la forma de fijar la sanción económica que debe ser hasta en tres tantos del daño y beneficio obtenido por el infractor, por otra parte debemos recordar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, en su artículo segundo indica que la Auditoría Superior de la Federación es competente para aplicar dicha ley por lo que esos dos hechos juntos o separados le dotan de capacidad para aplicar sanciones. Esta circunstancia crea confusión e imprecisión jurídica pues el Título Cuarto de la Constitución Política, precisamente en el artículo 113 que "Las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán... las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas"; de lo que se interpreta que las Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es precisamente la Ley que tiene, por mandato constitucional, establecidos los procedimientos de aplicación de sanciones y el catálogo de sanciones que debe atenderse; otra ley que contenga dispositivos diversos a aplicar sanciones administrativas se encuentra apartado de la letra de nuestra Carta Magna, e imposibilita en todos sentidos la capacidad de esas leyes de estar apegadas a la Constitución y con eso a derecho. Por lo que el procedimiento marcado por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación para la imposición de sanciones, corre en paralelo con el marcado en la Ley de Responsabilidades y esto implica una invasión de competencia de una ley sobre la otra, por supuesto con el resguardo de que la última, esto es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se encuadra dentro del marco constitucional, lo que impone esta ley sobre la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

De Cualquier modo se cree necesario repasar y entender el procedimiento que se encuentra en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación por lo que en el siguiente bloque deberá abordarse dicho tema.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

V. IV. VI El Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades

Una vez que la Auditoría Superior de la Federación ha valorado las pruebas presentadas por el presunto infractor en la solventación del pliego de observaciones y juzga que no han sido suficientes o no se ha presentado prueba de descargo alguna, la Auditoría Superior de la Federación deberá iniciar al procedimiento para el fincamiento de sanciones resarcitorias, que para efectos de comprensión dicha sanción no es diferente a la sanción establecida en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos denominada sanción económica pues ambas son de la misma naturaleza y su objetivo es lograr la reparación del daño ocasionado a la hacienda pública.

Cabe hacer mención que el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias se encuentra fundamentado en el Título Quinto de la ley en comento, denominado "De la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades", precisamente en el Capítulo Tercero, titulado "Del Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias"

El procedimiento para la aplicación de sanciones se inicia con la citación personal al presunto o presuntos responsables a una audiencia, haciéndoles saber los hechos que se les imputan y que sean causa de responsabilidad en los términos de la ley, dicha citación debe señalar con claridad lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia y el derecho que le asiste al presunto responsable para ofrecer pruebas en su favor y alegar en la misma lo que considere necesario, por sí o por medio de un defensor, apercibidos de que para el caso de no comparecer sin causa justa se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos y se resolverá con los elementos que obren en el expediente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A la audiencia comentada podrá asistir el representante de los Poderes de la Unión o de los entes públicos federales que para tal efecto designen. Entre la fecha de la citación y de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Desahogadas las pruebas, en su caso, la Auditoría Superior de la Federación resolverá dentro de los sesenta días siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente a o a los sujetos responsables, y notificará a éstos dicho pliego, remitiendo un tanto del mismo a la Tesorería de la Federación, para el efecto de que si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, éste no es cubierto, se haga efectivo, en términos de ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Es importante recalcar que la indemnización deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados y se actualizará en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar a la Tesorería de la Federación proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, sólo cuando haya sido determinado en cantidad líquida el monto de lo que deba resarcirse.

El presunto o presuntos responsables podrá solicitar la sustitución del embargo precautorio, por cualquiera de las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación, a satisfacción de la Auditoría Superior de la Federación.

Si en la audiencia, dicha entidad encontrara que no se cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad cargo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del presunto o presuntos responsables o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias.

La Auditoría Superior de la Federación podrá abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez cuando lo estime pertinente, justificando las causas de la abstención, siempre que se traten de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo general mensual vigente en la fecha en que cometa la infracción.

V. IV. VII Los Medios de Impugnación de las Resoluciones de la Auditoría.

Por otra parte las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia Auditoría Superior de la Federación, mediante el recurso de reconsideración o bien, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante juicio de nulidad. El recurso de reconsideración, como cualquiera debe interponerse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del pliego o la resolución recurrida.

Por supuesto que existe un procedimiento especial para tramitar este recurso, procedimiento que se entiende como a continuaciones expresa.

Este se iniciará mediante escrito del recurrente en el que se deberá expresar los agravios que a juicio del servidor público, le cause la resolución o la sanción, acompañando desde luego copia de ésta y constancia de notificación de la misma, así como el ofrecimiento de pruebas que considere necesario rendir.

La Auditoría Superior de la Federación acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las pruebas que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los sesenta días siguientes, notificándola al interesado.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del pliego o resolución recurrida, si es que el pago correspondiente a la sanción es garantizada en los términos prevenidos por el Código Fiscal de la Federación.

Como podemos apreciar en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, no existe diferencia alguna de la forma de presentar los recursos de reconsideración, salvo que se establece claramente el término en el que debe emitirse la resolución que le recaiga al recurso de reconsideración o inconformidad presentado por el agraviado.

V. IV. VII La Prescripción en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer sanciones prescriben en cinco años. El plazo de prescripción deberá contarse a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado ésta si fuese de tracto sucesivo. En todos los casos, la prescripción se interrumpirá al momento de notificarse el inicio del procedimiento instaurado por la Auditoría Superior de la Federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V. IV. VIII Supletoriedad de la Ley

La falta de disposición expresa en la Ley de Fiscalización, da lugar a utilizar las leyes marcadas como supletorias por dicha ley, que son la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Procedimiento Administrativo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las disposiciones del derecho común, procesal y sustantivo.

V. V La Anticonstitucionalidad del Procedimiento para Fincar Responsabilidades de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y sus consecuencias.

En México, como en la mayoría de los países del mundo existe la necesidad de crear y sostener instituciones dedicadas a fiscalizar las acciones públicas, cuanto y más cuando se trata de los recursos y fondos que se generen para el cumplimiento de las finalidades del Estado, lo que garantiza la transparencia y legalidad del ejercicio de dichos recursos. En el caso de México, el control interno lo ejerce la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y el control externo lo tenía a su cargo la Contaduría Mayor de Hacienda. En el texto constitucional de 1917, se recogió la necesidad de que la Cámara de Diputados, órgano representativo del pueblo, fiscalizara los fondos y recursos públicos, este espíritu de vigilancia de buen manejo de los recursos públicos, se plasmó en el artículo 74 de nuestra Constitución Federal donde se facultaba a la Cámara baja a expedir la ley orgánica de la entidad encargada de dicha tarea, la Contaduría Mayor de Hacienda, quien cumplió con su cometido hasta el año de 1999, momento en que, a causa de la Reforma del Estado y como resultado de una iniciativa del Ejecutivo Federal, la discusión y el debate entre los distintos grupos parlamentarios, respecto del camino que el Estado debía seguir en cuestión de rendición y transparencia de cuentas, se decidió crear la Auditoría Superior de la Federación, mecanismo de control externo en el manejo de los recursos y fondos públicos y que entró en

funcionamiento a partir del año 2001; sin embargo, el legislador fue más allá de la simple readecuación de las instituciones de fiscalización pues a este nuevo ente se le dotó de la facultad de *iniciar procedimientos administrativos en contra de los servidores públicos que sean presuntos responsables en el mal manejo de los recursos y fondos públicos, con la posibilidad de imponer sanciones y multas correspondientes, a diferencia de su predecesora la Contaduría Mayor de Hacienda que, en ese rubro sólo estaba facultada para investigar y en su caso determinar una probable responsabilidad. Si esta existía, entonces debía remitir los resultados de su revisión e investigación a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ésta dentro de la esfera de su competencia, iniciara el procedimiento establecido y, en su caso, impusiera las sanciones correspondientes.*

Circunstancia por demás anómala pues invade la esfera de competencia de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y duplica los procedimientos de responsabilidad a los que pueden estar sujetos los servidores públicos con relación al ilegal manejo de recursos y fondos públicos; creando con ello, una duplicidad de procedimientos, vulnerando la certidumbre legal y la constitucionalidad de los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, pues ahora el legislador abre la puerta para incoar un procedimiento u otro de responsabilidad administrativa y en determinada circunstancia, hasta por segunda ocasión, para un mismo asunto y más aún, en diversas instancias.

La nueva facultad que se le otorgó al ente de control externo rompe el marco legal existente antes de la creación de la Auditoría Superior de la Federación, ya que en la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se faculta a la Entidad Fiscalizadora, en el Título Quinto, denominado "de la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades" a fincar responsabilidades y, en su caso, imponer sanciones tendientes a resarcir el daño ocasionado a la Federación por los manejos ilegales que los servidores públicos hagan de los recursos federales, tal como ya lo indicamos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Lo que es de suma gravedad, pues el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado "De Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", establece claramente cuáles son las bases para la expedición de las leyes de responsabilidades y que se señalan en el artículo 109:

"Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

- ...I
- ... II
- ...III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

Lo que preceptúa que, de acuerdo a este artículo de la Constitución y por la concurrencia de competencias de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Auditoría Superior de la Federación, una inhabilita a la otra para conocer del mismo asunto toda vez que los dos son entes de control con facultades para incoar procedimientos de responsabilidad, lo que hace inoficioso el Título Quinto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mayor abundamiento, es necesario hacer mención de lo dispuesto por el artículo 113 constitucional, que a la letra dice:

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

Lo anterior, deja sin sustento constitucional la incorporación del Título Quinto a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que se denomina “de la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades” por el cual se faculta a la Auditoría Superior de la Federación a imponer sanciones y multas de tipo administrativo, creando además, una abundancia de órganos competentes para imponer dichas sanciones.

No debemos dejar pasar el hecho de que la reforma constitucional que al efecto se realizó, se hizo con el propósito de otorgar la facultad sancionadora a la Auditoría Superior de la Federación, por lo que, la doble determinación de responsabilidad o no de algún funcionario público en la resolución del procedimiento administrativo, incluso vulnera la facultad de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de expedir constancias de no inhabilitación, como lo indica el artículo 69 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"ARTÍCULO 69. La Secretaría expedirá constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas, para los efectos pertinentes, por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público."

Ahora bien, queda en un vacío jurídico dicha constancia, pues la Auditoría Superior de la Federación ahora comparte la competencia en materia de fincamiento de responsabilidades y determinación de sanciones, y para el caso de que un servidor público sea "absuelto" por la SECODAM, tendría que esperar para conocer su situación jurídica después de la revisión que haga la Auditoría Superior de la Federación, pues no se olvide que ahora ésta tiene facultades para fincar e imponer la sanción correspondiente y con su propio procedimiento administrativo. Esta situación afecta la esfera jurídica de los servidores públicos pues tendrán que esperar, y en su caso impugnar la misma resolución dos veces, lo que violentaría las garantías constitucionales de los servidores públicos que se encuentren en esta circunstancia, si esta fuera el caso, pues aún cuando la SECODAM y la ASF nos son tribunales jurisdiccionales, sí lo son de especial resolución en materia administrativa, ya que estos organismos tienen la facultad de iniciar procedimientos y, en su caso, imponer las sanciones y multas que la ley les faculta pero lo grave es que cada una ahora a raíz de la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación es que cada una utiliza su propio procedimiento para la imposición de sanciones de la misma naturaleza.

De este señalamiento podemos discernir una grave violación a la certidumbre y seguridad jurídicas de los servidores públicos, pues existe entonces la posibilidad de que cada uno de los organismos, antes mencionados, inicien un procedimiento administrativo por el mismo asunto, ya sea en el mismo momento o uno después del otro, creando con esto oscuridad jurídica y competencias concurrentes, lo que conduce, desde luego, a la grave incertidumbre legal y a la anticonstitucionalidad de la facultad de imposición de sanciones y fincamiento de responsabilidades de la Auditoría Superior de la Federación, pues ya hemos establecido que el procedimiento para la imposición de sanciones debe contenerse en la ley

de la materia, esto es en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tal como lo ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no debemos olvidar lo que precisamos con antelación respecto del fundamento legal.

Al efecto cabe hacer la siguiente precisión: De la Constitución se derivan la legalidad (constitucionalidad) de las leyes ordinarias y cuando estas no encuentran sustento en la constitución, se deriva la inconstitucionalidad o anticonstitucionalidad, mas aún si se trata de constituciones rígidas, en sus diversas, modalidades, cuyo apego debe evitar la contraditio y alejarse de tal apego provoca reformas o expedición de leyes de proyección derogable. De aquí el acierto de la concisión y generalidad de los preceptos constitucionales propiciadores de la estabilidad y fijeza constitucional que todas las constituciones deben contener para el efecto de evitar que el desentrañar el espíritu de lo preceptuado en ella se aleje del apego necesario para contener el espíritu en el alcance que el poder constituyente la ha dado. Cuanto mayor sea la vigencia del articulado constitucional más fuerte será su validez, y demostrabilidad. Sin embargo, es conveniente el poder revisor que se desprende del artículo 135 (Congreso y legislaturas locales).

Es necesario para el objeto de este trabajo distinguir entre los términos constitucionalidad, inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad. Del primero deberá entenderse ante todo el precepto al que se le hace referencia. Pero además, el interprete o ejecutor del derecho puede captar la idealidad que anima el denominado espíritu de una Constitución. La inconstitucionalidad está en consonancia con esta última aseveración. Se trata de algo quizá no concreto pero que está ahí, en la captación de los rasgos peculiares e idiosincráticos del pueblo de un Estado. Por su parte, la anticonstitucionalidad ha de estar referida a un precepto concreto y determinado. Así, las leyes ordinarias u orgánicas no pueden, desde el punto de vista formal, ser anticonstitucionales. Es más, ni siquiera

inconstitucionales; es decir, no pueden ser contrarias ni a precepto ni a la voluntad del legislador (pueblo). No han de contradecir a los lineamientos concretos, específicos y, en su caso, al significado del contenido constitucional.

A mayor abundamiento respecto de los conceptos antes descritos, desde el punto de vista sustantivo la inconstitucionalidad significa la negación de la libertad, supremo bien del hombre político. Implica por consiguiente, la negación del deber ser, sustituido por la arbitrariedad (ser) en el caso concreto. Así, la inconstitucionalidad o anticonstitucionalidad supone la iniquidad al ser aplicada una interpretación resolutive al caso particular. Por el contrario, el derecho constitucional es el faro luminoso de la vida institucional del pueblo y del Estado. De aquí la importancia de mantener el dualismo Constitución-Democracia, máxime con las garantías de sistemas que como el parlamentario protegen con mayor eficacia el derecho de los pueblos a participar en la vida política y controlar la actuación de los gobernantes; ello a pesar de que la Norma Suprema o Código Político, es el menos dinámico de los derechos, pues las dificultades de reforma facilitan su rango jerárquico, y la estabilidad, demostrabilidad, y fijeza de sus preceptos. En estas condiciones se fincan las instituciones políticas y las garantías individuales y sociales. Y ello, no tanto por el aspecto formal del contrato de los gobernantes con los gobernados sino porque es la esencia jurídica que regula toda y cada una de las manifestaciones sociales. La declaración de inconstitucionalidad y no de anticonstitucionalidad, se debe considerar con precisión, que este último término puede identificar de manera más clara el tipo de inconsistencia constitucional, pues debemos entender claramente que el prefijo etimológico "anti" indica contrario a, mientras que "in" aún cuando también significa contrario, se entiende por el común de los tratadistas, "sin sustento".

De ahí que se justifique claramente el uso del término anticonstitucional para la calificación que en este trabajo se hizo del procedimiento para el fincamiento de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

responsabilidades de los servidores públicos. Siendo equívoco encuadrarlo dentro de la inconstitucionalidad, pues ya se estableció que este concepto se aplica cuando no se tiene sustento dentro de la Ley fundamental, mientras que anticonstitucional se considera como contrario a los preceptos establecidos en la Carta Magna y que en la especie así es pues ya hemos establecido cuál es la ley que por mandato constitucional debe contener el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades; y el hecho de incorporar en ley diversa un nuevo procedimiento para fincar responsabilidades corre de manera contraria al ritmo establecido por la Constitución.

A la luz del presente estudio crítico sobre el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades de la Auditoría Superior de la Federación, es menester sintetizar lo que ya se ha precisado minuciosamente a lo largo del presente estudio realizado, para que el lector tenga una mejor percepción de lo que este documento aporta con la tesis propuesta.

Empezaremos por mencionar que la Auditoría Superior de la Federación se creó, tal como se indica en el capítulo correspondiente en 1999, como una respuesta a la necesidad de establecer un mejor control externo que el que ya se tenía en nuestro país con el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, pues cabe recalcar que la segunda de las mencionadas, solamente tenía facultades indagatorias y cuando se detectaba una presunta irregularidad, tal órgano técnico remitía a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo el resultado de su indagatoria para que ésta con la facultad conferida por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ejercitara el procedimiento conducente a efecto de fijar la responsabilidad al funcionario o funcionarios que intervinieron en el acto de omisión o comisión de la conducta que constituyó la ilegalidad administrativa a discernir, sin embargo, la facultad indagatoria en la Auditoría Superior de la Federación no sólo subsistió en la reforma del artículo 79 Constitucional de 1999, mismo que le dio vida a la nueva entidad de fiscalización superior de la federación, sino que se amplió, ahora esta

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

entidad de fiscalización denominada Auditoría Superior de la Federación puede realizar visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal, pero sólo respecto de los procesos reportados como concluidos en el informe de avance referido, mismos que se presenta en agosto del mismo año, lo que agiliza en gran medida la revisión de la gestión financiera del presupuesto del año a revisar. Por otro lado, la previsión innovadora que cambia en gran medida lo que venía haciendo el órgano de control externo es lo que respecta a la facultad sancionadora que la Auditoría Superior de la Federación tiene y que a la Contaduría Mayor de Hacienda le estaba impedido por ley, facultad que se le otorgó en la reforma constitucional en el artículo 79, y para tal efecto bien vale la pena analizar al detalle el artículo 79 de nuestra Carta Magna, el que ya se ha precisado anteriormente.

A la luz del análisis propuesto, podemos colegir que efectivamente el orden constitucional, le permite a la Auditoría Superior de la Federación fincar directamente responsabilidades a los servidores públicos que utilicen ilegítimamente recursos o fondos públicos y que afecten directamente la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, sin embargo, el legislador al momento de considerar y desentrañar el espíritu del texto constitucional para crear la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se apoderó de un criterio excesivo y dotó a este nuevo ente de un procedimiento para el fincamiento de responsabilidades, mismo que fue incorporado en el Título Quinto de la misma ley denominado "de la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades", olvidando que tal procedimiento existe determinado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en tal circunstancia al interpretar de manera incorrecta el ordenamiento constitucional citado provoca un conflicto de leyes del mismo nivel, es decir, un conflicto entre dos leyes federales y al mismo tiempo un desacato al mandato constitucional; pues es menester recordar que en el artículo 113 de la Carta Fundamental dispone que las conductas y omisiones que configuren responsabilidades administrativas, así como las sanciones y el procedimiento para fincarlas deben contenerse

en las leyes respectivas y en el caso concreto la ley respectiva y de la materia se denomina, como ya lo indicamos, "Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", anteriormente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y no así en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, pues tal hecho reta al marco constitucional de una forma tal que la disposición de la ley federal se queda sin el sustento legítimo que le provoca una sana existencia, ya que lo contrario a tal situación crea una inconsistencia de mayores proporciones, pues las disposiciones de la ley fundamental no autoriza que cada ley en el ámbito de sus respectivas materias pueda determinar su propio procedimiento para fincar responsabilidades, mucho menos si éstas son de carácter administrativo, y dirigidas al mismo sector, es decir a los servidores públicos.

V. V. I Cuadro Comparativo de los Procedimientos Para el Fincamiento de las Responsabilidades

Cabe hacer notar que los procedimientos de fincamiento de responsabilidades a los cuales nos referimos contienen similitudes muy claras y su intención es imponer las sanciones a los servidores públicos que han incurrido en actos u omisiones en detrimento del servicio público, sin embargo, en esta oportunidad, nos permitiremos hacer un cuadro comparativo de tales procedimientos para que al efecto los conozca el lector:

PROCEDIMIENTO DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	PROCEDIMIENTO DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
<i>ARTICULO 27</i> LA SECRETARÍA, EL CONTRALOR INTERNO O EL TITULAR DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES IMPONDRÁN LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS A QUE SE REFIERE ESTE CAPÍTULO MEDIANTE EL SIGUIENTE PROCEDIMIENTO:	<i>ARTICULO 53</i> EL FINCAMIENTO DE LAS RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS SE SUJETARA AL PROCEDIMIENTO SIGUIENTE:
I.- CITARÁ AL PRESUNTO RESPONSABLE A UNA AUDIENCIA, NOTIFICÁNDOLE QUE DEBERÁ COMPARECER	I. SE CITARA PERSONALMENTE AL PRESUNTO O PRESUNTOS RESPONSABLES A UNA AUDIENCIA, HACIENDOLES SABER LOS HECHOS QUE SE LES

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

PERSONALMENTE A RENDIR SU DECLARACIÓN EN TORNO A LOS HECHOS QUE SE LE IMPUTEN Y QUE PUEDAN SER CAUSA DE RESPONSABILIDAD EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY, Y DEMÁS DISPOSICIONES APLICABLES.

EN LA NOTIFICACIÓN DEBERÁ EXPRESARSE EL LUGAR, DÍA Y HORA EN QUE TENDRÁ VERIFICATIVO LA AUDIENCIA; LA AUTORIDAD ANTE LA CUAL SE DESARROLLARÁ ÉSTA; LOS ACTOS U OMISIONES QUE SE LE IMPUTEN AL SERVIDOR PÚBLICO Y EL DERECHO DE ESTE A COMPARECER ASISTIDO DE UN DEFENSOR.

HECHA LA NOTIFICACIÓN, SI EL SERVIDOR PÚBLICO DEJA DE COMPARECER SIN CAUSA JUSTIFICADA, SE TENDRÁN POR CIERTOS LOS ACTOS U OMISIONES QUE SE LE IMPUTAN.

LA NOTIFICACIÓN A QUE SE REFIERE ESTA FRACCIÓN SE PRATICARÁ DE MANERA PERSONAL AL PRESUNTO RESPONSABLE.

ENTRE LA FECHA DE LA CITACIÓN Y LA DE LA AUDIENCIA DEBERÁ MEDIAR UN PLAZO NO MENOR DE CINCO NI MAYOR DE QUINCE DÍAS HÁBILES:

II.- CONCLUIDA LA AUDIENCIA, SE CONCEDERÁ AL PRESUNTO RESPONSABLE UN PLAZO DE CINCO DÍAS HÁBILES PARA QUE OFREZCA LOS ELEMENTOS DE PRUEBA QUE ESTIME PERTINENTES Y QUE TENGAN RELACIÓN CON LOS HECHOS QUE SE LE ATRIBUYEN;

III.- DESAHOGADAS LAS PRUEBAS QUE FUEREN ADMITIDAS, LA SECRETARÍA, EL CONTRALOR INTERNO O EL TITULAR DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES RESOLVERÁN DENTRO DE LOS CUARENTA Y CINCO DÍAS HÁBILES SIGUIENTES SOBRE LA INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD O IMPONDRÁ AL INFRACTOR LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS CORRESPONDIENTES Y LE NOTIFICARÁ LA RESOLUCIÓN EN UN PLAZO NO MAYOR DE DIEZ DÍAS HÁBILES. DICHA RESOLUCIÓN, EN SU CASO, SE NOTIFICARÁ PARA LOS EFECTOS DE SU EJECUCIÓN AL JEFE INMEDIATO O AL TITULAR DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD, SEGUN CORRESPONDA, EN UN PLAZO NO MAYOR DE DIEZ DÍAS HÁBILES.

LA SECRETARÍA, EL CONTRALOR INTERNO O EL TITULAR DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES PODRÁN AMPLIAR EL PLAZO PARA DICTAR LA RESOLUCIÓN A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO ANTERIOR, POR ÚNICA VEZ, HASTA POR CUARENTA Y CINCO DÍAS HÁBILES, CUANDO EXISTA CAUSA JUSTIFICADA A JUICIO DE LAS PROPIAS AUTORIDADES;

IMPUTAN Y QUE SEAN CAUSA DE RESPONSABILIDAD EN LOS TÉRMINOS DE ESTA LEY, SEÑALANDO EL LUGAR, DÍA Y HORA, EN QUE TENDRÁ VERIFICATIVO DICHA AUDIENCIA Y SU DERECHO A OFRECER PRUEBAS Y ALEGAR EN LA MISMA LO QUE A SU DERECHO CONVENGA, POR SI O POR MEDIO DE UN DEFENSOR; APERCIBIDOS QUE DE NO COMPARECER SIN JUSTA CAUSA, SE TENDRÁ POR PRECLUIDO SU DERECHO PARA OFRECER PRUEBAS O FORMULAR ALEGATOS, Y SE RESOLVERÁ CON LOS ELEMENTOS QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE RESPECTIVO.

A LA AUDIENCIA PODRÁ ASISTIR EL REPRESENTANTE DE LOS PODERES DE LA UNIÓN O DE LOS ENTES PÚBLICOS FEDERALES, QUE PARA TAL EFECTO DESIGNEN

ENTRE LA FECHA DE CITACIÓN Y LA DE LA AUDIENCIA DEBERÁ MEDIAR UN PLAZO NO MENOR DE CINCO NI MAYOR DE QUINCE DÍAS HÁBILES:

II. DESAHOGADAS LAS PRUEBAS, SI LAS HUBIERA, LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN RESOLVERÁ DENTRO DE LOS SESENTA DÍAS HÁBILES SIGUIENTES SOBRE LA EXISTENCIA O INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD Y FINCARÁ, EN SU CASO, EL PLIEGO DEFINITIVO DE RESPONSABILIDADES EN EL QUE SE DETERMINE LA INDEMNIZACIÓN CORRESPONDIENTE, A EL O LOS SUJETOS RESPONSABLES, Y NOTIFICARÁ A ESTOS DICHO PLIEGO, REMITIENDO UN TANTO AUTOGRAFO DEL MISMO A LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN, PARA EL EFECTO DE QUE SI EN UN PLAZO DE QUINCE DÍAS NATURALES CONTADOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN, ESTE NO ES CUBIERTO, SE HAGA EFECTIVO EN TÉRMINOS DE LEY, MEDIANTE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. CUANDO LOS RESPONSABLES SEAN SERVIDORES PÚBLICOS, DICHO PLIEGO SERÁ NOTIFICADO AL REPRESENTANTE DE LOS PODERES DE LA UNIÓN Y DE LOS ENTES PÚBLICOS FEDERALES, SEGUN CORRESPONDA Y AL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO RESPECTIVO. LA INDEMNIZACIÓN INVARIABLEMENTE DEBERÁ SER SUFICIENTE PARA CUBRIR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS, O AMBOS, Y SE ACTUALIZARÁ PARA EFECTOS DE SU PAGO, EN LA FORMA Y TÉRMINOS QUE ESTABLECE EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN TRATÁNDOSE DE CONTRIBUCIONES Y APROVECHAMIENTOS. LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN PODRÁ SOLICITAR A LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN PROCEDA AL EMBARGO PRECAUTORIO DE LOS BIENES DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES A

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

IV.- DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO LA SECRETARÍA, EL CONTRALOR INTERNO O EL TITULAR DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES. PODRÁN PRACTICAR TODAS LAS DILIGENCIAS TENDIENTES A INVESTIGAR LA PRESUNTA SI LAS AUTORIDADES ENCONTRARAN QUE NO CUENTAN CON ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER O ADVIRTIERAN DATOS O INFORMACIÓN QUE IMPLIQUEN NUEVA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA A CARGO DEL PRESUNTO RESPONSABLE O DE OTROS SERVIDORES PÚBLICOS, PODRÁN DISPONER LA PRÁCTICA DE OTRAS DILIGENCIAS O CITAR PARA OTRA U OTRAS AUDIENCIAS, Y

V.- PREVIA O POSTERIORMENTE AL CITATORIO AL PRESUNTO RESPONSABLE, LA SECRETARÍA, EL CONTRALOR INTERNO O EL TITULAR DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES PODRÁN DETERMINAR LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE SU EMPLEO, CARGO O COMISIÓN, SI A SU JUICIO ASÍ CONVIENE PARA LA CONDUCCIÓN O CONTINUACIÓN DE LAS INVESTIGACIONES. LA SUSPENSIÓN TEMPORAL NO PREJUJGA SOBRE LA RESPONSABILIDAD QUE SE LE IMPUTE. LA DETERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA, DEL CONTRALOR INTERNO O DEL TITULAR DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES HARÁ CONSTAR EXPRESAMENTE ESTA SALVEDAD.

LA SUSPENSIÓN TEMPORAL A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO ANTERIOR SUSPENDERÁ LOS EFECTOS DEL ACTO QUE HAYA DADO ORIGEN A LA OCUPACION DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN, Y REGIRÁ DESDE EL MOMENTO EN QUE SEA NOTIFICADA AL INTERESADO.

LA SUSPENSIÓN CESARÁ CUANDO ASÍ LO RESUELVA LA SECRETARÍA, EL CONTRALOR INTERNO O EL TITULAR DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES, INDEPENDIENTEMENTE DE LA INICIACIÓN O CONTINUACIÓN DEL PROCEDIMIENTO A QUE SE REFIERE EL PRESENTE ARTICULO EN RELACIÓN CON LA PRESUNTA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO. EN TODOS LOS CASOS, LA SUSPENSIÓN CESARÁ CUANDO SE DICTE LA RESOLUCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO CORRESPONDIENTE.

EN EL SUPUESTO DE QUE EL SERVIDOR PÚBLICO SUSPENDIDO TEMPORALMENTE NO RESULTARE RESPONSABLE DE LOS HECHOS QUE SE LE IMPUTAN, LA

LOS BIENES DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES A EFECTO DE GARANTIZAR EL COBRO DE LA SANCION IMPUESTA, SOLO CUANDO HAYA SIDO DETERMINADA EN CANTIDAD LIQUIDA EL MONTO DE LA RESPONSABILIDAD REPARATORIA RESPECTIVA.

EL PRESUNTO O PRESUNTOS RESPONSABLES PODRAN SOLICITAR LA SUSTITUCION DEL EMBARGO PRECAUTORIO, POR CUALQUIERA DE LAS GARANTIAS QUE ESTABLECE EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, A SATISFACCION DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION, Y

III. SI EN LA AUDIENCIA LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION ENCONTRARA QUE NO CUENTAN CON ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER O ADVIERTA ELEMENTOS QUE IMPLIQUEN NUEVA RESPONSABILIDAD A CARGO DEL PRESUNTO O PRESUNTOS RESPONSABLES O DE OTRAS PERSONAS, PODRA DISPONER LA PRACTICA DE INVESTIGACIONES Y CITAR PARA OTRAS AUDIENCIAS.

ARTICULO 54

EN TODAS LAS CUESTIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO NO PREVISTAS EN ESTE CAPITULO, ASI COMO EN LA APRECIACION DE LAS PRUEBAS, Y DESAHOGO DEL RECURSO DE RECONSIDERACION, SE OBSERVARAN LAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DEPENDENCIA O ENTIDAD DONDE PRESTE SUS SERVICIOS LO RESTITUIRÁN EN EL GOCE DE SUS DERECHOS Y LE CUBRIRÁN LAS PERCEPCIONES QUE DEBIÓ RECIBIR DURANTE EL TIEMPO EN QUE SE HALLÓ SUSPENDIDO.

SE REQUERIRÁ AUTORIZACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA DICHA SUSPENSIÓN SI EL NOMBRAMIENTO DEL SERVIDOR PÚBLICO DE QUE SE TRATE INCUMBE AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO. IGUALMENTE, SE REQUERIRÁ AUTORIZACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES, O EN SU CASO DE LA COMISIÓN PERMANENTE, SI DICHO NOMBRAMIENTO REQUIRIÓ RATIFICACIÓN DE AQUÉLLA EN LOS TÉRMINOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

EN CASO DE QUE LA SECRETARÍA, POR CUALQUIER MEDIO MASIVO DE COMUNICACIÓN, DIFUNDIERA LA SUSPENSIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO, Y SI LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DEL PROCEDIMIENTO FUERE DE NO RESPONSABILIDAD, ESTA CIRCUNSTANCIA DEBERÁ HACERSE PÚBLICA POR LA PROPIA SECRETARÍA.

Una vez que tenemos a la vista ambos procedimientos para fincar responsabilidades es de comentarse que mientras el contenido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se define claramente ante qué autoridad se sustanciará el procedimiento y quine en todo caso está facultado para firmar la orden de presentación de la citación personal que se le debe hacer al presunto responsable, en el contenido en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación no hay precisión en cuanto a quién está facultado para desahogar el procedimiento y en el mismo orden de ideas no existe la designación clara de quién es el facultado para citar formalmente al presunto infractor. Otra imprecisión más que deja en la obscuridad jurídica tal procedimiento. Con lo que se refiere a la citación al presunto responsable ambas leyes están de acuerdo con relación a que tal citación deberá ser hecha por notificación personal y tal práctica formal será realizada, según ambas leyes, en un plazo no menor de cinco y no mayor a quince días hábiles de la fecha de la audiencia, pero nuevamente podemos encontrar otra seria inconsistencia que tiene el procedimiento contenido en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y es la que se refiere a que el mismo día en que se presente el presunto responsable debe presentar sus

**TFSIS CON
TALLA DE ORIGEN**

pruebas bajo apercibimiento de que de no hacerlo precluirá su derecho, mientras que el procedimiento "constitucional", es decir el de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos después de la audiencia concede al sometido cinco días hábiles para que presente sus pruebas, lo que pone en franca desventaja al infractor pues mientras la autoridad ha tenido tiempo en demasía para integrar la probable responsabilidad, el responsable sólo cuenta con cinco días y si bien le va quince días hábiles para presentar las pruebas conducentes a probar su no responsabilidad.

Por otra parte ambas legislaciones señalan un periodo determinado para emitir la declaración de existencia o no de responsabilidad, con tiempos diversos (45 y 60 días hábiles respectivamente) y que en realidad no constituye mayor problema, ni legalmente, ni de hecho.

Cabe hacer mención que en ambos procedimientos se faculta a las encargadas de incoar los procedimientos para ampliar las investigaciones y citar a mas audiencias.

Por cuanto hace a la notificación de la resolución correspondiente o de los pliegos de responsabilidad, en el procedimiento de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se fija un término de diez días hábiles para notificar tal resolución, mientras que en la otra ley federal no existe un término para la práctica de tal notificación, lo que da lugar a que se pueda configurar la prescripción de tal resolución.

En general podemos concluir que ambos procedimientos son similares pero no debemos dejar pasar las inconsistencias legales que se presentan en los procedimientos para el finamiento de responsabilidades de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación además de su legitimación espuria que presenta desde su nacimiento. Derivada de un derroche de mala técnica legislativa, por la falta apropiada de la interpretación de los

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

alcances que se deben de dar a los mandatos establecidos en la Constitución Federal; se dotó a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación con un procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias para aquellos funcionarios y servidores públicos que hagan mal uso de los fondos y recursos públicos; con lo que se quebranta el marco legal determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por contravenir lo dispuesto por su artículo 113 con relación a la ley que debe contener los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades. Funesto arreglo se pretendió elaborar estableciendo en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la delegación de ésta hacia la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de facultades y atribuciones, precisamente en el artículo 11 de la legislación en comento, y que comentaremos más adelante para efecto de conocer tal delegación de facultades. Lo que incorpora al mundo de lo anticonstitucional dicho dispositivo. Finalmente encontramos ahora un problema de interpretación legal; de conflicto entre leyes de la misma jerarquía y de concurrencia de competencias, atento a lo ya mencionado en otros rubros del presente trabajo.

En efecto la Ley de Responsabilidades y la Auditoría Superior de la Federación se relacionan, pero de una manera confusa y poco clara. Pues es necesario hacer mención que el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ya lo vimos con antelación, serán las leyes de responsabilidades las que determinen las obligaciones de los servidores públicos, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas y que, por su parte el artículo 79 de la Carta Magna, que contiene el fundamento constitucional de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, dice textualmente:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

“La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

.... IV Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes...”

Lo que le concede a la Auditoría Superior de la Federación la posibilidad de fincar directamente responsabilidades en los términos que han quedado establecidos; es decir, la Auditoría Superior de la Federación está facultada por la Constitución para fincar responsabilidades e imponer sanciones, pero por supuesto que esto debe ser con estricto apego a la ley, siguiendo al pie de la letra lo establecido por la Constitución en primera instancia y las leyes reglamentarias después, de tal manera que retomando la idea, la Constitución refiere que para el fincamiento de responsabilidades, la ley que debe regular el procedimiento es la ley de responsabilidades respectiva y por otro lado también refiere que la Auditoría Superior de la Federación puede fincar directamente responsabilidades e imponer sanciones, por lo que se deduce de manera razonable y con base en la interpretación conjunta del alcance de los textos de los artículos en comento que la Auditoría Superior de la Federación al momento de fincar responsabilidades e imponer sanciones, debe utilizar el procedimiento que se contiene en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, situación diversa corre contra lo preceptuado por la Carta Magna pues el artículo 79 de ninguna forma establece que la Auditoría Superior de la Federación puede utilizar un procedimiento diverso, sobre todo cuando la naturaleza de la omisión o acto cometido por el servidor público y de la sanción correspondiente es la misma, independientemente de la denominación que se le dé en las leyes.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Para redondear la idea que se presentó con antelación haremos, precisiones mayores con respecto a las facultades de la Auditoría Superior de la Federación. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, refiere en su artículo tercero y acorde con lo dispuesto por la Constitución, lo siguiente:

"En el ámbito de su competencia, serán autoridades para aplicar la presente Ley:
 ...VII. La Auditoría Superior de la Federación..."

Cabe preguntarse por qué si la Ley concede a la Auditoría Superior de la Federación la facultad expresa y clara de aplicar dicha ley, el legislador busca complicar mas de la cuenta el sistema jurídico mexicano, en lugar de hacerlo claro y entendible incorporando en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, un capítulo expreso para el fincamiento de responsabilidades, que no hace otra cosa que oponerse al espíritu de nuestra Ley Suprema.

Por otro lado, el artículo 11 establece: "Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del Artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo"

De tal suerte que el artículo en cita, lejos de conceder facultades a la Auditoría Superior de la Federación, excede con mucho las disposiciones constitucionales procurando iniciar una nueva "rama legaloide" desprovista de las raíces fundamentales para que sobreviva en la intemperie, pues mientras el dispositivo no contenga su raíz, que debe ser el fundamento constitucional, la "rama legaloide" no podrá asirse al suelo fructífero y seguro

de lo constitucional y será víctima de la hoz del juicio de garantías bajo la mano del buen campesino jurídico.

Se trata en resumen de un conflicto competencial en el que mientras una ley tiene otorgado el mandato constitucional para contener el procedimiento y las sanciones disciplinarias correspondientes, la otra está autorizada por la propia Norma Fundamental para fincar directamente las responsabilidades a los infractores por malos manejos de los recursos y fondos públicos, pero de ninguna forma la Constitución le otorga a la segunda la posibilidad de implementar un procedimiento diverso así como la imposición de una sanción diferente a las establecidas por la correspondiente ley de responsabilidades, con lo que su propio mandato judicial la inhabilita para contener el procedimiento aludido, y por tanto nos encontramos ante un exceso de facultades que desvirtúa, nuevamente la naturaleza de la institución que se pretendió fuera apegada a los principios legales fundados en la Norma Máxima. Esto sin dejar de mencionar el sometimiento a doble procedimiento, y que ya referimos, al que se podría sujetar en dado caso, a los servidores públicos, pues resulta que las determinaciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo tendrán ahora el carácter de "provisional" en los hechos, pues bastará que la Auditoría Superior de la Federación inicie nuevamente el procedimiento y, en su caso, modifique la situación legal e incluso la constancia de no inhabilitación. Pues suponiendo sin conceder, que el fincamiento de responsabilidades de la Auditoría Superior de la Federación no tuviera ningún obstáculo legal para considerarse como válido, entonces bastaría con la facultad que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas le otorga a la Auditoría Superior para aplicar la misma legislación. Porque aún cuando el contenido del artículo 11 del referido ordenamiento estuviera apegado a la legalidad, éste establece la aplicación de "las sanciones previstas en el presente Capítulo", cómo es entonces que el legislador inventa una nueva sanción denominada "sanción resarcitoria". Acciones, ésta y las anteriores que rebasan en exceso

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las facultades que el legislador tiene y que le han sido concedidas por el sistema constitucional. Al respecto cabe transcribir la siguiente tesis:

LEGISLADOR ORDINARIO, ALCANCE DE LAS FACULTADES DEL, PARA DICTAR NORMAS SOBRE INSTITUCIONES JURIDICAS ESTABLECIDAS.

Las facultades otorgadas por la Constitución al legislador ordinario para dictar normas sobre las instituciones jurídicas establecidas y cuya existencia supone el legislador constituyente, no abarcan las de trastornar la naturaleza de dichas Instituciones, esto es, la facultad de desnaturalizarlas, ni las de sustituir por otras sus elementos esenciales, por lo que mediante una simple declaración legislativa no se puede cambiar una obligación de fuente contractual de naturaleza mercantil, en un crédito fiscal, lo cual contraría nuestro Pacto Fundamental, que solo autoriza al H. Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio, es decir, para la promulgación de leyes encaminadas al mejor régimen normativo de los actos, problemas o situaciones de tal naturaleza; pero no para cambiar la esencia jurídica de los actos, ni para darles un doble carácter pretendiendo que para los particulares sean de derecho privado y declarando que para el Estado son de derecho público, pues nuestra Carta Magna reserva al legislador constituyente esta clase de facultades expresas, es claro que al no estar consignadas en la Constitución para el legislador ordinario, éste no puede arrogárselas. Consecuentemente, si nos encontramos en presencia de una obligación puramente contractual, que por su esencia y naturaleza jurídicas repugna y excluye los caracteres que identifican el crédito fiscal, debe concluirse que nunca una obligación contractual que se rige por el derecho privado puede ser transformada en crédito fiscal regido por el derecho público, sin desnaturalizar las instituciones jurídicas y los principios generales de derecho, además de que, para esto las autoridades no tienen facultades constitucionales, toda vez que nuestra Constitución no funda precisamente estos principios generales de derecho y los acepta, así como sus instituciones, al mencionarlas en su articulado sin dar definición de las mismas, cambiando o tratando de variar alguno de sus elementos.

Amparo en revisión 6327/55. Cía. de Fianzas México, S. A. 25 de enero de 1957. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Franco Carreño.

Amparo en revisión 6329/55. Cía. de Fianzas de México, S. A. 11 de mayo de 1956. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Amparo en revisión 6054/55. Cía. de Fianzas de México, S. A. 11 de mayo de 1956. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Amparo en revisión 5639/55. Cía. de Fianzas de México, S. A. 11 de mayo de 1956. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Amparo en revisión 6124/54. Cía. de Fianzas México, S. A. 10 de mayo de 1956. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Franco Carreño.

Amparo en revisión 4752/54. Cía. de fianzas de México, S. A. 10 de mayo de 1956. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Franco Carreño.

Amparo en revisión 4458/54. Fianzas México, S. A. 7 de mayo de 1956. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Franco Carreño.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Quinta Época. Tomo CXXXI.

Tesis: Página: 175. Tesis Aislada.

(Enfasis añadido)

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Por lo que se antoja más que antijurídico que el legislador federal ignore el llamado de la Constitución, y pretenda cambiar las disposiciones de ésta; facultad que no le está expresamente concedida, por lo que no puede realizar tales hazañas; delegando facultades, de una ley federal que ha establecido claramente la Constitución, a otra ley que aunque federal no esta autorizada por la Ley Fundamental para contener dichas facultades. Esta contravención del legislador a las disposiciones de la Constitución hace clara la antijuricidad del procedimiento y con ello la anticonstitucionalidad de la aplicación de sanciones por parte de la Auditoría Superior de la Federación, por su procedimiento y sanciones propios.

"Cuando una ley es clara, no es lícito eludir su letra, so pretexto de penetrar su espíritu"⁸ y es claro que en la redacción del mandato constitucional del artículo 113 el constituyente ha sido contundentemente explícito; serán las leyes de responsabilidades las que contendrán las sanciones, el procedimiento para fincarlas. Lo que fustiga al legislador a someterse al mandato constitucional de forma axiomática, sin la menor posibilidad de interpretación de dicha ordenanza. "Una norma jurídica es válida en cuanto ha sido creada de acuerdo con determinada regla, y sólo por ello."⁹

Así pues el legislador de acuerdo con un orden jurídico en toda nación, esta obligado a "ejecutar", mediante la creación de leyes, los mandatos de la Constitución; pues "... si esto fuera de otro modo, la legislación no podría ser reconocida como una función pública, ni el legislador ser considerado como órgano estatal."¹⁰

⁸ FENET, citado por GARCIA MAYNEZ. Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho"; Trigésima Edición. Porrúa. México. 1979. pag. 334

⁹ KELSEN, Hans; "Teoría General del Derecho y del Estado"; Traducido por GARCIA MAYNEZ. Eduardo; UNAM; México 1995, pag. 133

¹⁰ KELSEN, Hans, Op. Cit. pag 312

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

V. VI La Intención del Legislador.

Al respecto, la intención del legislador debe entenderse en el sentido de agregar los componentes necesarios para evitar la corrupción, y en todo caso la impunidad, es por eso que las justificantes respecto a las acciones legislativas desplegadas en ese sentido deben valorarse de acuerdo a su intención, recordemos que la práctica de legislar es compleja y engañosa; y que los participantes en dichas acciones empeñan su voluntad, que como en esta ocasión no fue suficiente para emitir cuerpos legales apegados a la más pura esencia constitucional.

"El desafío que enfrentamos ahora, es proyectar la reforma constitucional alcanzada a una nueva Ley Orgánica de la Entidad Fiscalizadora; de allí nuestro propósito de identificar los elementos conceptuales y normativos que debemos tomar en consideración, para incorporarlos en lo que sea procedente, a la nueva Ley Orgánica de la Entidad de Fiscalización Superior"¹¹.

"Habrà, además, necesidad de incorporar a la labor legislativa, los elementos normativos ya específicamente considerados como materia posterior de desarrollo en la ley secundaria, conforme al texto mismo de la reforma constitucional que fue aprobada. En otras palabras, aquellos puntos específicos en que las reformas constitucionales en vigor a partir del pasado mes de julio, nos remiten expresamente a la ley, precisando así que serán temas obligados de regulación en la norma secundaria."¹²

¹¹ Sen. Dionisio E. Pérez Jácome. Ponencia presentada en el Primer Foro Internacional "La Fiscalización Superior ante el Nuevo Milenio", organizado por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y por la Contaduría Mayor de Hacienda. Palacio Legislativo de San Lázaro, octubre 22 de 1999.

¹² Sen. Dionisio E. Pérez Jácome. Ponencia presentada en el Primer Foro Internacional "La Fiscalización Superior ante el Nuevo Milenio", organizado por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y por la Contaduría Mayor de Hacienda. Palacio Legislativo de San Lázaro, octubre 22 de 1999.

Es preciso valorar en su justa dimensión los trabajos legislativos y reconocer la encomiable labor que se realiza día con día en los recintos legislativos del país, esto a pesar de que el ejecutivo federal pretenda justificar su inexperiencia y su falta de capacidad de generar acuerdos políticos verdaderos, transparentes y legales, mostrar una imagen de un Congreso obstaculizador de la función pública y de la consecución de una justicia social

Es pues urgente que el ejecutivo federal se apegue a las reglas Constitucionales y se sienta a dialogar con las fuerzas políticas en México, pues el gobierno no solamente existe en Los Pinos.

"Sacrificar el orden y las leyes libremente adoptados, a los planes de un hombre por muy ameritado que se le suponga, sería hundirnos en una anarquía sin término, arruinar por completo los elementos de prosperidad en el país, destruir quizá para siempre nuestra reputación en el mundo y comprometer en el futuro nuestra misma independencia"

Benito Juárez García

**TESTE CON
FALLA DE ORIGEN**

Conclusiones

PRIMERA: El derecho no es un conjunto de normas ubicadas en un mismo plano, sino ordenadas de tal forma que una de ellas debe estar por encima de otras, ser su origen, y con la cual no pueden estar en contradicción las demás. En nuestro derecho mexicano el orden jerárquico se encuentra establecido tomando como ley suprema a la Constitución Federal, ubicando en segundo plano a las leyes federales y tratados internacionales y en un tercer nivel, como órdenes coextensos, el derecho federal y local.

SEGUNDA: La única norma suprema en nuestro país es la Constitución, ni las leyes federales, ni los tratados internacionales lo son, por lo que las segundas y terceras deberán de adecuar su contenido de conformidad con lo preceptuado por Ley Fundamental.

TERCERA: La supremacía constitucional es uno de los principios fundamentales en que se apoya el derecho constitucional mexicano y consiste, por una parte, en que la Constitución ocupa el primer lugar entre todos los demás ordenamientos jurídicos, los cuales deben ajustarse a lo que establece la norma fundamental y por otra, que de acuerdo al principio de legalidad, las autoridades deben realizar sus actos dentro de los límites que ella misma les señala.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CUARTA: La supremacía de la Constitución es producto de la soberanía popular ejercida a través del poder constituyente, el cual tanto por su origen como por sus funciones es distinto a los poderes constituidos. El primero es cronológicamente anterior a éstos, el que los crea y dota de facultades, además el constituyente no gobierna, los poderes constituidos sí, pero con base en las facultades que específicamente le otorga la Constitución.

QUINTA: El poder legislativo, por consiguiente, debe de acogerse a los principios y mandatos de la Constitución con toda formalidad y en la clara interpretación de la letra, para ejecutar sus mandatos de lo contrario se estaría ante una acción ilegítima de la autoridad.

SEXTA: La inconsistencia entre lo realizado por el poder legislativo y lo preceptuado por la constitución provoca un acto o, en su caso, una ley ilegítima; pues según apuntamos en el capítulo tercero, el constituyente dispone el alcance de los mandamientos constitucionales y plantea la esfera de competencias para la ejecución de dichos actos, para que los poderes ejercieran la facultad que les está expresamente señalada.

SÉPTIMA.- Ya hemos establecido, en el capítulo conducente, que la inconsistencia que aquí se estudio obedece a una violación a lo preceptuado por la constitución por contradicción, es decir, una anticonstitucionalidad; pues el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades de la Auditoría Superior de la Federación,

establecido en la ley de la materia, no sólo no tiene sustento legal en la Carta Magna, sino que la contradice; haciendo que el calificativo de anticonstitucional, sea el adecuado para calificar esta ilegalidad.

OCTAVA: Es precisamente esta situación la que surgió con respecto a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que en su contenido plasmó un procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, que en la especie, es una sanción de carácter administrativo por la autoridad que la impone y los sujetos a quienes va dirigido.

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

**TESIS CON
FALLA DE CUMPLIMIENTO**

DÉCIMA: Se debe tomar en consideración la reforma que se hizo en el artículo 79 de la Constitución Federal en el cual se establece: ART. 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la Ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrán la intervención que señale la Ley.

(Énfasis añadido)

Pero de ninguna manera establece que lo hará bajo su propio procedimiento, ni que en su caso deba establecerse en la ley de Fiscalización Superior de la Federación, por lo que el hecho de la incorporación del título

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

quinto de la ley, obedece a un desacierto y una fallida interpretación de lo preceptuado por la Ley Fundamental

UNDÉCIMA: Dicha situación la entorpeció aún más el legislador al momento de convalidar la acción en comento, cuando la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el artículo 11 delega las facultades que expresamente le ha otorgado la Constitución a esta ley y se las entrega a otras preceptos legales, dentro de las cuales se encuentra la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. El artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a la letra dice: " Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del Artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo"

DUODÉCIMA: De la lectura hecha al dispositivo antes citado, sin conceder que dicha disposición fuese legal, se les otorga a diversas autoridades las facultades para establecer los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y se les otorga la facultad de imponer las sanciones previstas en el capítulo II denominado "Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para Aplicarlas", situación que no se contempla en lo absoluto en

la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, aún cuando esta fuera legítima y acorde con la Ley Fundamental; por lo que no se explica entonces por qué el legislador al otorgar dichas facultades no se habla con relación a ello en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, únicamente se concreta a establecer un procedimiento, que como ya dijimos es anticonstitucional, y a establecer una nueva figura de sanción denominada sanción resarcitoria, que no se especifica en ningún momento en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, nueva razón de anticonstitucionalidad y que además dicha sanción en la Ley de Fiscalización, no se establece de cómo se determina, entonces cuáles son los límites mínimo y máximo y qué componentes debe tomarse en cuenta para imponer un monto determinado en dinero.

DECIMOTERCERA: La inconsistencia entre el mandato constitucional y las disposiciones federales contradice claramente lo sostenido por la primera en materia de responsabilidades disciplinarias para los servidores públicos. Pues por un lado se le otorga autoridad a la Auditoría Superior de la Federación para que aplique la ley de responsabilidades y por otro lado le otorga facultades para que esa misma autoridad establezca los sistemas y mecanismos para determinar sanciones, ofreciendo una incongruencia poco deseable en un sistema jurídico de cualquier parte del mundo.

DECIMOCUARTA: Para el caso de que la sanción resarcitoria, sin conceder, sea armónica con el sistema constitucional mexicano, entonces existe una nueva

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

situación: la Constitución de nuevo, dispone que la sanción económica deberá ser hasta de tres tantos del lucro obtenido o de los daños causados y de ningún modo dicha sanción puede ser igual a lucro obtenido o daños causados, situación que no se contempla en la figura en comento por lo que nuevamente se está ante una inconsistencia legal. Pues el hecho de que no se considere lo preestablecido en la Constitución provoca un distanciamiento de los mandatos constitucionales que deslegitima esta figura sancionatoria.

DECIMOQUINTA: La reforma constitucional que al efecto se realizó con el propósito de otorgar la facultad sancionadora a la Auditoría superior de la Federación. La doble determinación de responsabilidad o no de algún funcionario público en la resolución del procedimiento administrativo, incluso vulnera la facultad de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de expedir constancias de no inhabilitación, como lo indica el artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que a la letra dice: *"Artículo 40. La Secretaría llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público.*

En el registro se inscribirán los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así

como en su caso los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas a aquellos.

La publicación de la información relativa a la situación patrimonial, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate.

La Secretaría expedirá las normas para la operación del registro y las constancias de sanciones, en todo caso la de inhabilitación, así como de no existencia de estas sanciones, que acrediten la situación específica de las personas que, en su caso, las requieran.

Las dependencias y entidades invariablemente obtendrán la constancia de no inhabilitación de quienes pretendan ingresar al servicio público, previo al nombramiento o contratación respectivos. Dichas constancias podrán obtenerse del sistema electrónico que establezca la Secretaría.

La información relativa a la situación patrimonial estará disponible hasta por un plazo de tres años posteriores a que el servidor público concluya su empleo, cargo o comisión.

La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, tendrá valor probatorio cuando lo solicite a la Secretaría el Ministerio Público o la autoridad judicial, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el servidor público interesado o bien cuando la propia Secretaría lo requiera con motivo de la sustanciación de procedimientos administrativos de responsabilidades."

(Énfasis añadido)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora queda en un vacío jurídico dicha constancia, pues la Contraloría comparte la competencia en materia de fincamiento de responsabilidades y determinación de sanciones, y para el caso de que un servidor público sea "absuelto" por la SECODAM, tendría que esperar para conocer su situación jurídica después de la revisión que haga la Auditoría Superior de la Federación; pues no se olvide ahora ésta tiene facultades para fincar e imponer la sanción correspondiente. Esta situación afecta la esfera jurídica de los servidores públicos pues tendrán que esperar, y en su caso compeler la misma resolución dos veces, violentando las garantías constitucionales de los servidores públicos que se encuentren en esta circunstancia, pues aún cuando la SECODAM y la ASF nos son tribunales jurisdiccionales, si lo son de especial resolución en materia administrativa, pues estos organismos tienen la facultad de iniciar procedimientos y, en su caso, imponer las sanciones y multas que la ley les faculta.

De este señalamiento podemos discernir una grave violación a la certidumbre y seguridad jurídicas de los servidores públicos, pues existe entonces la posibilidad de que cada una de los organismos, antes mencionados, inicien un procedimiento administrativo por el mismo asunto, ya sea en el mismo momento o uno después que el otro, creando con esto neblina jurídica y competencias concurrentes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DECIMOSEXTA: La Auditoría Superior de la Federación se encuentra en la indecisión respecto de cuál de las dos leyes aplicar, la suya que por mandato constitucional debió ser únicamente orgánica, pero que en la realidad no lo es o la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en materia de imposición de sanciones.

DECIMOSÉPTIMA: El poder legislativo en su conjunto debe de establecer mecanismos de control más sencillos y unificar criterio para evitar la concurrencia de competencias y los continuos saltos de legislación en legislación en razón de un sistema legal más simple y sencillo que otorgue la posibilidad de entender, en este caso a los servidores públicos, cuáles son los dispositivos que debe observar y cuáles son los medios de defensa que puede ejercitar en caso contrario, dotándole de certeza y seguridad jurídica más clara.

DECIMOCTAVA: La tendencia mundial es precisamente hacia ese rumbo una codificación simple y clara y leyes que unifiquen los dispositivos relativos a una materia en particular, precisamente para dotar de sencillez, certidumbre legal y agilidad en la interpretación de los textos legales, lo que evita los tropezones que el anverso provoca, dando a la autoridad la posibilidad de crear criterios de interpretación que lesionen los derechos particulares de los sujetos a esas disposiciones.

DECIMONOVENA: El legislador federal debe revisar con cuidado las leyes en comento y corregir los errores y omisiones que estas plantean a fin de encontrar una uniformidad en los textos y una correcta interpretación de los mandatos jurídicos constitucionales a efecto de encontrar una salida legítima y sustentada en criterios adecuados que permita la convivencia de ambas leyes.

VIGÉSIMA: De igual manera deberá corregir los errores que desemboquen en las mismas circunstancias en aquellas leyes que encuentran también en esta incorrecta aplicación de los mandatos constitucionales, a efecto de dejar, como la Constitución lo dispone claramente, a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como la rectora en materia de Infracciones administrativas cometidas por los servidores públicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Bibliografía Consultada

- ACOSTA ROMERO, Miguel; "Teoría General del Derecho Administrativo"; Editorial Porrúa; México, 1979
- ARTOLA, Miguel; "La Hacienda del Antiguo Régimen"; Alianza Editorial; Madrid, 1982
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio; "Derecho Constitucional Mexicano"; Ed. Porrúa, México, 1998
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio; "Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo"; Primera. Edición; Editorial Porrúa; México, 1984.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio; "Garantías Individuales"; Ed. Porrúa; México, 1995.
- CARDENAS, Raúl F.; "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos"; Editorial Porrúa; México, 1982.
- CARPIZO M, Jorge; "La Constitución Mexicana de 1917"; Quinta Edición, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; México, 1990.
- CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge; "Derecho Constitucional"; Primera Edición, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; México, 1991.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel; "El Marco Legislativo para el Cambio"; Fondo de Cultura Económica; México, 1982
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; "Régimen Jurídico de los Servidores Públicos"; Editorial Hnos. Porrúa; México, 1996
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto; "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos"; Ed. Porrúa; México, 1998
- FABREGA N. MOWLINS, Jorge; "El Código Mendocino y la Economía de Tenochtitlán"; Ed. Porrúa; México, 1983.

- FRAGA, Gabino; "Derecho Administrativo"; Editorial Porrúa; . 28° Edición; México, 1982
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo; "Introducción al Estudio del Derecho"; Trigésima Edición. Porrúa. México, 1979.
- GARCIA RAMIREZ, Sergio; "Panorama del Derecho Mexicano"; Derecho Penal; Editorial McGraw-Hill. México, 1998.
- H. Cámara de Diputados; "Compilación de las Reformas y Adiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"; Instituto de Investigaciones Legislativas; México, 1982
- H. Cámara de Diputados. LVI Legislatura. "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios". Volumen I. Tomo I. Serie II, Primera Edición; Instituto de Investigaciones Legislativas; México, 1997.
- H. Cámara de Diputados; "El Recinto de la Cámara de Diputados"; Instituto de Investigaciones Legislativas; México, 1981
- H. Cámara de Diputados. LVII Legislatura; "Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos 2000"; Instituto de Investigaciones Legislativas; México, 2000
- Instituto de Investigaciones Jurídicas; "Comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"; UNAM; México, 1992
- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM; "Diccionario Jurídico Mexicano"; Editorial Porrúa. Letras de la I a la O. México, 1999.
- KELSEN, Hans; "Teoría del Derecho"; Sexta Reimpresión; Editorial Porrúa; México, 1991.
- KELSEN, Hans; Traducido por Eduardo García Maynez; "Teoría General del Derecho y del Estado"; UNAM; México, 1995

- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad; "La Contraloría y El Control Interno en México"; Fondo de Cultura Económica; México, 1987
- LÓPEZ, Gustavo S.; "México a Través de los Siglos"; Tomos I al IV; Ed. Grolier; México, 1940.
- MORALES PAULIN, Carlos; "Derecho Burocrático"; Editorial Porrúa; México, 1995
- MORENO, Daniel; "Derecho Constitucional Mexicano"; Décimo Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 1990.
- OVILLA MANDUJANO, Manuel; "Teoría del Derecho"; Séptima Edición. Editorial Duero; México, 1990.
- PREST R., Allen; "Hacienda Pública"; Ed. Gredos; España, 1976
- REYES TAYABAS, Jorge; "Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización de Amparo"; Primera Edición; Editorial Themis; México, 1991.
- SÁNCHEZ-BELLA, Ismael; "La Organización Financiera de las Indias (sigloXVI)"; Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla; Sevilla, 1968.
- SAYEG HELU, Jorge; "El Constitucionalismo Social Mexicano, La Integración Constitucional de México (1808-1988)"; Primera Edición (FCE) (Corregida y Aumentada); Editado por el Fondo de Cultura Económica; México, 1991.
- SECODAM; Código de Ética de los Servidores Públicos Federales; Talleres Gráficos de la Nación; México, 2002
- SECODAM; "Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público", Talleres Gráficos de la Nación; México, 2001
- SERRA ROJAS, Andrés; "Derecho Administrativo"; Ed. Porrúa; México, 1976.
- TENA RAMÍREZ, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano"; Vigésima Cuarta Edición; Editorial Porrúa; México, 1990.

Ponencias

(Versiones estenográficas)

- PÉREZ JÁCOME, Dionisio E., Ponencia presentada en el Primer Foro Internacional "La Fiscalización Superior ante el Nuevo Milenio", organizado por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y por la Contaduría Mayor de Hacienda. Palacio Legislativo de San Lázaro, octubre 22 de 1999.
- UGALDE, Luis Carlos, Ponencia; "El Poder Fiscalizador del Congreso Mexicano"; dictada los días 14, 15 y 16 de julio de 1998; México.

Legislación Consultada

- Código Civil Federal
- Código Federal de Procedimientos Civiles
- Código Federal de Procedimientos Penales
- Código Penal Federal
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Decreto por el que se reformó el artículo 113 constitucional del 15 de mayo del 2002
- Exposición de motivos de la iniciativa de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal e Iniciativa de Decreto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Exposición de Motivos de la iniciativa presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados para reformar los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; H. Cámara de Diputados; México, Abril 1997
- Exposición de Motivos de la iniciativa que reformó los artículos 1927 y 1928 del Código Civil Federal. Octubre 1992

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Exposición de motivos de la iniciativa de ley para la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, H. Cámara de Diputados; México, Marzo, 1982
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Novísima Recopilación de la Leyes de España, Tomo II, Título X, Leyes I, II, IV, VII, X, XI, XII, XVI
- Proyecto de Decreto que expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, adiciona el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y reforma el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal; Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.- México, D.F., a 14 de diciembre de 2001.
- Proyecto de Decreto de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 18 de diciembre de 1978

Direcciones de Internet

México: <http://www.cddhcu.gob.mx/>
<http://www.senado.gob.mx/>
<http://www.scjn.gob.mx/>
<http://www.secodam.gob.mx/>
<http://www.presidencia.gob.mx/>
<http://www.segob.gob.mx/>
<http://www.bibliojuridicas.unam.mx>



Brasil: <http://www.congreso.gov.br/>

Estados Unidos de América: <http://www.house.gov/>

Argentina: <http://www.diputados.gov.ar/>

Perú: <http://www.congreso.gob.pe/index.htm>

Chile: <http://www.congreso.cl/biblioteca/biblioteca.html>

<http://www.georgetown.edu/pdba/>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN