



Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

SÍNTESIS: La Recomendación 115/96, del 19 de noviembre de 1996, se envió al Director General del Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C. (Banrural), y se refirió al caso de los señores Manuel M. Cerna Trujillo y otros.

Los recurrentes manifestaron que el Banrural, de manera irregular, levantó en su contra actas administrativas que derivaron en un procedimiento de investigación seguido en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) y que el procedimiento de referencia culminó indebidamente con una sanción que consistió en destitución de cargo e inhabilitación.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos comprobó que el licenciado Jesús Moreno Fernández, quien, con el Director Jurídico de Banrural, presentó denuncia en contra de los agraviados, el 25 de enero de 1994, ante la entonces Secogef, no contaba en ese momento con el nombramiento de Contralor General, pues no fue sino hasta el 15 de febrero de 1994, cuando en reunión del Consejo Directivo de tal institución bancaria se le propuso y nombró para ocupar ese cargo, como consta en el acta 82/94, que al efecto se levantó por instrucciones de quienes integraban el señalado cuerpo colegiado, el cual fue presidido por el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, consta que, de acuerdo con los datos que obran en los archivos del Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Distrito Federal, no existe testimonio alguno en los últimos 10 años que acredite la inscripción del licenciado Jesús Moreno Fernández como Contralor General del Banco Nacional de Crédito Rural, tal como lo ordenó el Consejo Directivo de ese banco el 15 de febrero de 1994, y como fue asentado en la referida acta 82/94.

Se recomendó iniciar el procedimiento administrativo de investigación respectivo, en contra del licenciado Jesús Moreno Fernández, para establecer la responsabilidad en que hubiere incurrido al denunciar a los agraviados en ejercicio de un cargo que no le había sido conferido en ese entonces. Asimismo, realizar denuncia ante la Procuraduría General de la República para iniciar averiguación previa en contra de dicho servidor público.

Asimismo, se recomendó iniciar procedimiento administrativo de investigación, en contra de quien resulte responsable por la omisión de la inscripción en el Registro Público del Comercio, del nombramiento del mencionado licenciado Jesús Moreno Fernández como Contralor Interno del Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C., de acuerdo con lo señalado por la Ley de Instituciones de Crédito y las instrucciones dadas en tal sentido por el Consejo Directivo de esa institución bancaria, dándose vista de ello al Coordinador Sectorial correspondiente, que en este caso es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Lo anterior de conformidad con lo señalado por el tercer párrafo del artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Recomendación 115/1996

México, D.F., 19 de noviembre de 1996

Caso del señor Manuel M. Cerna Trujillo y otros

Lic. Oscar Terroba Garza,

Director General del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.,

Ciudad

Muy distinguido Director General:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo.; 3o.; párrafo segundo, 6o.; fracciones II y III; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44; 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/122/ 95/DF/0995, relacionados con el caso del señor Manuel M. Cerna Trujillo y otros, y vistos los siguientes:

I. HECHOS

A. El 5 de abril de 1994, esta Comisión Nacional recibió el escrito de queja suscrito por el señor Manuel M. Cerna Trujillo y otros, mediante el cual denunciaron que, en 1994, existieron diversas violaciones a sus Derechos Humanos, cometidas por parte de funcionarios del Banco Nacional de Crédito Rural. S.N.C. (Banrural), y de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), al iniciarse en su contra, por la primera de las autoridades mencionadas, actas administrativas que, dentro del procedimiento de investigación tramitado por la segunda, culminaron con una sanción que consistió en destitución de su cargo e inhabilitación.

Una vez analizadas las constancias que integraban el expediente CNDH/122/94/DF/2035, este Organismo Nacional, el 9 de agosto de 1994, determinó su conclusión por orientación al quejoso en atención a los datos con que se contaba en ese momento.

El 21 de junio de 1995, los quejosos solicitaron la reapertura de la investigación del caso, precisando en ampliación a su escrito inicial de queja que:

Las actas administrativas iniciadas en su contra por el Banrural resultaron irregulares, ya que no se aplicaron en el caso los artículos 57; 64, fracción I, y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que, en síntesis, refieren las reglas de los procedimientos de investigación y aplicación de sanciones que se siguen ante las contralorías internas de las dependencias y entidades. así como las facultades que tienen los servidores públicos para denunciar hechos que, en su consideración, pudieran ser causa de responsabilidad administrativa.

Que, en su opinión, se les destituyó de su empleo violentándose el procedimiento establecido en el mencionado ordenamiento legal, ya que tal acto no debió ejecutarse

hasta en tanto la resolución que la determinó quedara firme, previa sustanciación, en su caso, de los recursos previstos por la ley, y dado que ellos interpusieron la impugnación correspondiente (recurso de revocación), la cual en el momento de la ejecución aún no se resolvía.

De igual manera, refirieron que el señor Jesús Moreno Fernández no estaba facultado para denunciarlos ante la Secogef, toda vez que al mismo se le confirió el nombramiento de Contralor General del Banco en comento, hasta la celebración de una Junta de Consejo de enero de 1994, por lo cual los actos que originaron el procedimiento administrativo 31/94, tramitado por la Secogef con base en dicha denuncia, debieron ser calificados como nulos.

Consideraron que la denuncia formulada ante la dependencia señalada no fue hecha por el superior jerárquico correspondiente, transgrediéndose con ello los artículos 48 y 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que, en su opinión, correspondía denunciar los hechos al Director General de esa institución bancaria, y no a quien indebidamente fungía como contralor.

También expusieron que la Secogef no valoró las pruebas que ofrecieron, y no fundó ni motivó sus resoluciones, por lo que el 11 de mayo de 1995, la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, en el expediente 13426/94, emitió sentencia declarando la nulidad de la resolución impugnada, al resolver la demanda por ellos interpuesta.

Por otra parte, externaron que, el 19 de septiembre de 1994, interpusieron denuncia de hechos ante la Contraloría Interna de Banrural, marcando copia a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la entonces Secogef, en contra de los servidores públicos que se encontraban en situación similar a la suya, en cuanto a la obtención de créditos simples y quirografarios, además de otras irregularidades, denuncia que, en su opinión, tomó un cauce "sospechoso", ya que en varias ocasiones solicitaron al Contralor Interno del Banco les informara sobre el avance de las investigaciones. Al respecto, el 22 de noviembre de 1994, el mencionado funcionario les dijo que "sólo algunas" de las operaciones denunciadas eran correctas desde el punto de vista bancario, por lo que los agraviados consideraron que fueron sancionados excepcionalmente, en contravención con el contenido del artículo 59 de la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Agregaron que el 20 de junio de 1995 tuvieron conocimiento de que funcionarios de Banrural, con la finalidad de ocultar la verdadera situación sobre el otorgamiento irregular de créditos a sus clientes-empleados, estaban alterando los registros contables en los que constaban tales operaciones, para proteger a los servidores públicos que incurrieron en responsabilidad.

Finalmente, indicaron que a la fecha de presentación de su escrito no se había dado cumplimiento, por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), a la resolución emitida, el 26 de septiembre de 1995, por el Quinto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, que confirmó la resolución

pronunciada por la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, en el expediente 13426/94.

En consecuencia, los agraviados solicitaron la intervención de esta Institución Nacional para que se investigaran las irregularidades que, en su consideración, se han presentado en el caso.

Previa valoración del asunto. el 20 de febrero de 1996, este Organismo Nacional determinó la procedencia de la reapertura solicitada por lo agraviados, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 103 de su Reglamento Interno.

Debe precisarse que a fin de fortalecer su dicho, los recurrentes hicieron diversas aportaciones de documentación e información durante la integración de la queja respectiva.

B. Por lo expuesto, esta Comisión Nacional inició el expediente CNDH/112/95/DF/0995, y en el procedimiento de su integración, mediante los oficios 8099 y 8100, del 20 de marzo de 1996, solicitó a la doctora Olga Hernández Espíndola, titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y al licenciado Oscar Terroba Garza, Director General del Banco Nacional de Crédito Rural, SNC. un informe sobre los actos constitutivos de la queja, así como toda aquella documentación inherente a la misma.

Mediante los oficios 122.3.0934 y DG/DJ/104/96, del 3 y 10 de abril de 1996, recibidos en este Organismo Nacional el 8 y 24 del mes y año citados, los funcionarios de referencia, respectivamente, remitieron la información solicitada.

C. De, análisis realizado a la diversa documentación que integra el expediente de mérito, se desprende que:

i) A finales de 1993, la Contraloría General del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., realizó una revisión en el rubro de créditos quirografarios y simples llevados a cabo en sus sucursales, a través de la cual detectó operaciones que, al parecer, eran irregulares, en las que se encontraban relacionados los señores Manuel M. Cerna Trujillo, Roberto Franco Padilla, Antonio Hernández Zamora, Alejandro Esparza Meza, quienes entonces se desempeñaban en tal institución como gerente de promoción bancaria, coordinador de servicios integrales de financiamiento, y coordinadores del proyecto "A", respectivamente.

Tales irregularidades consistían en que las cuatro personas involucradas eran accionistas de la empresa Importadora y Exportadora Zoo, S.A. de C. V., constituida el 2 de septiembre de 1993, misma que fue capitalizada con créditos quirografarios obtenidos por los quejosos. Pero lo relevante fue que las mencionadas personas, quienes se encontraban en una relación de suprasubordinación con motivo de sus actividades laborales en Banrural, pasaron a tener vínculos de carácter económico privado al convertirse en accionistas y socios de la referida sociedad anónima.

ii) En la investigación bancaria se concluyó que la obtención de los créditos se dio en el área de Promoción Bancaria, que era la que los referidos empleados manejaban, siendo depositados los montos respectivos en una cuenta de cheques del señor Manuel M. Cerna Trujillo, quien coincidentemente era el jefe inmediato de los señores Roberto Franco Padilla, Antonio Hernández Zamora y Alejandro Esparza Meza.

iii) Por lo expuesto, la Contraloría Interna de la mencionada Sociedad Nacional de Crédito inició un procedimiento interno de investigación, que originó que los agraviados comparecieran en las oficinas de su Gerencia de Relaciones Laborales, el 4 y 11 de enero de 1994, ante el Coordinador de esa área, adscrito a la Gerencia Jurídico Contenciosa, el Coordinador de Área de Operación de Relaciones Laborales y una secretaria de la Contraloría General del propio banco, quien fungió como testigo de asistencia. En dicha comparecencia se les exhortó para que declararan con relación a las irregularidades detectadas, toda vez que probablemente habían incurrido en responsabilidad administrativa, al haber tramitado y beneficiarse con el otorgamiento de diversos créditos simples y quirografarios, estando de acuerdo todos los mencionados en rendir su declaración, levantándose al respecto un acta administrativa para cada compareciente.

iv) Ante tales hechos, considerando que podrían existir violaciones a lo dispuesto por el artículo 106, fracción VI, de la Ley de Instituciones de Crédito y la normatividad establecida por la Dirección de Regulación de Banca Múltiple de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la circular 102-E-367-DGBM-111-3019, del 28 de octubre de 1985, que se refería a la autorización dada a las instituciones de crédito para otorgar a sus empleados los siguientes créditos o préstamos: 1) Aperturas de crédito en cuenta corriente, mediante la expedición de tarjetas de crédito; 2) Préstamos para la adquisición de bienes de consumo duradero; 3) Préstamos quirografarios hasta por un monto que no excediera de 15 veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal; 4) Préstamos con garantía hipotecaria o fiduciaria para la adquisición, construcción, reparación o liberación de gravámenes de bienes muebles, para ayudar a resolver problemas de casa habitación.

La regla quinta de esa normativa, dispuso que los servidores de las Sociedades Nacionales de Crédito deberían abstenerse de intervenir en la atención, tramitación o autorización de créditos de personas con los que tuvieran interés personal, familiar o de negocios.

Las autoridades del Banco concluyeron también que había incumplimiento a las obligaciones que se prevén en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en concreto las que se indican en las fracciones 1, li, xiii, xiv, XVI y XXIV, el Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., denunció los hechos el 25 de enero de 1994, mediante el oficio C.G.1 084, de la misma fecha, suscrito por el licenciado Jesús Moreno Fernández y el licenciado Samuel Guillén Limongi, quienes actuaban como Contralor General y Director Jurídico de Banrural, respectivamente, ante la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef).

v) El 4 de febrero de 1994, la mencionada Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial dictó acuerdo de radicación, iniciándose el procedimiento administrativo de responsabilidad 31/94, previsto en el artículo 64 de la ley de la materia, en contra de los señores Manuel M. Cerna Trujillo, Roberto Franco Padilla, Antonio Hernández Zamora y Alejandro Esparza Meza.

Para conocer del asunto en comento, la Secogef fundó su competencia en lo dispuesto por los artículos 32 bis, fracción XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3 y 57, último párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así como 15, fracción X, del Reglamento Interior de esa dependencia. Asimismo, determinó que dada la naturaleza de los hechos, éstos debían ser considerados como graves, pues iban en contra del buen ejercicio de la administración pública.

vi) En la misma fecha, la autoridad administrativa (Secogef) envió a los referidos empleados bancarios los oficios 223/000280, 223/000281, 223/000282 y 223/000 283, en los que constaban las irregularidades cometidas en el desempeño de sus cargos, los ordenamientos legales que supuestamente infringieron, así como el día y hora en que se verificaría la audiencia a que se refiere la fracción 1 del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Además, con fundamento en los artículos 288, 329 y 332 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletorio en materia administrativa, les dio a conocer su derecho a ofrecer pruebas y a alegar lo que les conviniese por si o por sus defensores, señalándoles que el expediente del procedimiento administrativo quedaba a su disposición para consulta en las oficinas de esa Dirección General.

vii) Los días 5, 7 y 8 de febrero de 1994 se hizo entrega de los citatorios a los recurrentes, de acuerdo con lo asentado en los artículos 309, fracción I, y 320 del Código Federal de Procedimientos Civiles, relativos a las formas en que deben llevarse a cabo las notificaciones, citaciones y emplazamientos.

viii) Los días 15, 16 y 21 de febrero de 1994 se celebraron las audiencias de ley correspondientes, dentro de las cuales los agraviados ofrecieron pruebas (documentales públicas y privadas, Manual de Organización del Banco Nacional de Crédito Rural, presuncional, legal e instrumental de actuaciones) y presentaron alegatos, levantándose acta circunstanciada en cada una de las diligencias, según lo señalado por los artículos 64, fracción 1, y 66 del ordenamiento legal federal de responsabilidades en comento.

ix) El 3 de marzo del mismo año, la autoridad del con(>cimiento emitió resolución determinando que los señores Manuel M. Cerna Trujillo, Roberto Franco Padilla, José Antonio Hernández Zamora y Alejandro Esparza Meza resultaban administrativamente responsables de las faltas que se les atribuyeron, sancionándolos con la destitución de los cargos que desempeñaban en el Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., e inhabilitando al primero de ellos por el término de dos años y por un año a los demás, para desempeñar cualquier empleo o comisión en el servicio público. Tal resolución fue notificada a éstos por la Subdirección Corporativa de Recursos Humanos y Capacitación de Banrural el 8 de marzo de 1994.

En atención a lo anterior, la institución bancaria mencionada, consideró que las citadas personas dejaban de prestar sus servicios en la fecha de tal notificación, además de que en ese momento no existía mandamiento alguno de autoridad competente que, fundada y motivadamente, ordenara la suspensión del procedimiento de ejecución de sanciones.

x) Inconformes con la resolución de destitución, los agraviados interpusieron, el 29 de marzo de 1994, el recurso de revocación ante la entonces Secogef, solicitando, asimismo, la suspensión de la ejecución de las sanciones impuestas, con fundamento en los artículos 71 y 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

xii) El 22 de abril de 1994, la Dirección Contenciosa de la Dirección General Jurídica de la dependencia en comento determinó la improcedencia de la solicitud de suspensión planteada por los agraviados, en cumplimiento de lo señalado por los artículos 72, fracción II, inciso e), y 75, párrafo primero, parte segunda, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los cuales, en síntesis, se establece que la suspensión sólo podrá concederse siempre que no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público, y que en el caso de los servidores públicos de confianza, la suspensión, destitución o inhabilitación que se les imponga surtirá efectos al notificarse la resolución que la determine. Asimismo, la mencionada Secretaría de Estado señaló que en este caso eran aplicables las jurisprudencias números: 64 "Actos consumados, suspensión improcedente", consultable en la página 109 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, segunda parte, Salas y Tesis Comunes, volumen 1; 23, "Suspensión no procedente de otorgamiento contra los efectos y consecuencias de la orden de baja de un servidor público", visible en fojas 38 y 39 del Informe de 1985, tercera parte, Tribunales Colegiados, y 187 1, "Suspensión, efectos de la", visible en la página 3016 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, segunda parte, Salas y Tesis Comunes, en los cuales respectivamente, se establecen:

Actos consumados, suspensión improcedente. Contra los actos consumados es improcedente conceder la suspensión, pues equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncie.

Suspensión no procedente de otorgamiento contra los efectos y consecuencias de la orden de baja de un servidor público. Cuando se reclaman en el juicio constitucional los efectos y consecuencias de la orden de baja dictada en contra de un servidor público, es improcedente conceder la suspensión solicitada por el quejoso, ya que no se satisface el requisito exigido por el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, puesto que la sociedad está interesada en el cumplimiento de los actos de tal naturaleza, que tienden directa o indirectamente al debido desempeño de la función pública, como actividad del Estado: independientemente del perjuicio que resientan los interesados, porque en todo caso es mayor el que resentiría el interés general con la concesión de la medida suspensiva.

Suspensión, efectos de la. Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla, y no en el de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional, lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo.

xiii) El 15 y 16 de junio de 1994, la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación emitió resolución dentro del recurso de revocación interpuesto, confirmando en todos sus términos la determinación del 3 de marzo del mismo año.

xiv) El 27 de septiembre de 1994, los recurrentes promovieron juicios de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en contra de la resolución que declaró infundados los recursos de revocación interpuestos, iniciándose los expedientes 12661/94, 12702/94, 12713/94 y 13426/94, que correspondieron respectivamente a los señores Manuel M. Cerna Trujillo, José Antonio Hernández Zamora, Alejandro Esparza Meza y Roberto Franco Padilla.

xv) En los mencionados juicios de nulidad, los promoventes plantearon como agravio que la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, al resolver los recursos de revocación interpuestos contra las resoluciones que los sancionaron con la destitución e inhabilitación de sus cargos, no admitió, desahogó ni valoró las pruebas supervenientes que ofrecieron para desvirtuar las imputaciones que se les hicieron, entre las cuales destacaban las siguientes: a) La documental pública consistente en la resolución dictada el 3 de marzo de 1994, por el Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la entonces Secogef; b) La documental pública consistente en copias fotostáticas de las Normas para el Financiamiento del Sistema Banrural, de julio de 1992; c) La documental pública consistente en el listado elaborado por la Subdirección Corporativa de Promoción y Servicios del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., sobre los créditos simples y/o quirografarios operados durante 1993, por las Sucursales Baja California y Agrarismo, solicitados y/o avalados por servidores públicos de la misma institución bancaria, al encontrarse imposibilitados para exhibir tal probanza, los agraviados le pidieron a la mencionada dependencia que ésta le fuera requerida al Banrural; d) La documental privada consistente en copia de los escritos sin número del 10 y 11 de marzo de 1994, mediante los cuales los señores José Antonio Hernández Zamora y Alejandro Esparza Meza solicitaron al Banrural que les informara si los cargos que desempeñaban estaban catalogados en el tabulador de esa Sociedad Nacional de Crédito como funcionarios, y si dentro de las tareas de sus puestos inobservaron lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y e) La pericial contable a cargo del contador público Martín Sosa López, cuya finalidad era demostrar que los créditos otorgados fueron de los autorizados por Banrural para empleados y funcionarios en general, y que los mismos resultaban posteriores a la constitución de la empresa Importadora y Exportadora Zoo, S.A. de C.V., de la cual se anexó el acta constitutiva.

Por lo expuesto, los quejosos consideraron que se violó en su perjuicio la garantía de audiencia y las formalidades esenciales del procedimiento que establecen los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el contenido de los artículos 143 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que se refiere a la prueba pericial, y 230 del Código Fiscal de la Federación.

xvi) El 11 de mayo de 1995, la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, una vez sustanciado el procedimiento 13426/94, iniciado con motivo de la demanda presentada por el señor Roberto Franco Padilla, resolvió declarar la nulidad de la resolución impugnada, con fundamento en los artículos 236; 237; 238, fracción II y III;

así como 239, fracciones II y III, del Código Fiscal de la Federación, señalando al respecto lo siguiente:

[...] Esta Sala considera que son esencialmente fundados los agravios que se han resumido, desde el momento en que si bien es verdad que al levantar el acta el 16 de febrero de 1994, en la que se concedió al hoy actor la garantía de audiencia, ofreció como pruebas de su parte diversos oficios y documentos, manifestando que son todas las pruebas que desea ofrecer, entre las cuales no se señalan los créditos simples y quirografarios, ni tampoco la prueba pericial en contabilidad a que alude la recurrente, no menos cierto es que independientemente de que se trate de pruebas ordinarias o supervenientes las ofrecidas por dicho recurrente en el recurso administrativo, ello no implica que la autoridad resolutora demandada haya ajustado a derecho su determinación de tener por no ofrecidas las demás pruebas, pues no es consistente el que señale que no se admiten por no haber sido ofrecidas durante el procedimiento que establece el artículo 64, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que la autoridad recurrida no estuvo en posibilidad de valorarlas al emitir su resolución, porque no existe ninguna disposición de carácter procesal que le impida a la recurrente ofrecer las pruebas que considere convenientes, con excepción de la confesión de las autoridades demandadas, ya que precisamente el recurso de revocación es el medio de defensa legal a través del cual tiene la oportunidad de ofrecer las pruebas que a su criterio desvirtuarían las imputaciones que le hizo la autoridad sancionadora, por consiguiente; al haber tenido por no ofrecidas las pruebas a que se refiere la autoridad demandada en el considerando segundo de su resolución, constituye una violación de procedimiento que afecta las defensas del promovente y que trasciende en el sentido de la resolución ahora impugnada, por lo que procede declarar su nulidad con fundamento en lo dispuesto por el artículo 238, fracciones II y III, del Código Fiscal de la Federación. Resulta aplicable la Jurisprudencia del H. Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, Gaceta S.J.F. número 82. 2o. T. C. del 1o. C. octubre de 1994, p. 61; que fue publicada en la revista número 83 de este Tribunal Fiscal, noviembre de 1994, p. 37, que a la letra dice: Pruebas. el auto que niega admitirlas en segunda instancia, constituye una violación procesal (transcribe) [...] Dicha nulidad es para el efecto de que se emita otra resolución, en la que se admitan a trámite todas y cada una de las pruebas del recurrente que se encuentren ofrecidas conforme a Derecho. resolviendo lo que corresponda respecto al recurso de revocación interpuesto el 29 de marzo de 1994. Tiene aplicación la Jurisprudencia número 71 de la Sala Superior de este Tribunal, publicada en la revista Jurisprudencia 1978-1983, p. 94, cuyo texto dice: Recursos administrativos. Deben examinarse todas las argumentaciones y valorarse las pruebas aportadas al resolverlos. Esta Sala estima que es innecesario entrar al estudio de los demás conceptos de nulidad, porque son de fondo y la nulidad decretada en esta sentencia es por una violación de carácter procesal.

Tal resolución fue notificada a la autoridad responsable el 13 de junio de 1995, para los efectos correspondientes.

xvii) Inconforme con esa sentencia, la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) interpuso recurso de revisión ante el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, siendo admitido a trámite el 11 de septiembre de 1995, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo

cuarto del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, por tratarse de un asunto que declaraba la nulidad de una resolución emitida en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y 37, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, correspondiéndole el expediente RF-2055/95.

xviii) En dicho recurso de revisión, la autoridad en cuestión expuso como agravio que: la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, pasó por alto lo señalado por el artículo 255 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en el sentido de que el juzgador deberá concretarse, en su fallo, a apreciar los hechos tal como hubieren sido probados en primera instancia, es decir, que en el caso, las pruebas aportadas por el señor Roberto Franco Padilla, debieron ofrecerse en la fase oficiosa durante el procedimiento que refiere el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y no hasta la presentación del recurso de revocación, "por lo cual resultaron no idóneas".

xix) El 26 de septiembre de 1995, el mencionado órgano colegiado resolvió que era ineficaz el agrvto que hizo valer esa dependencia, confirmando en todos sus términos la resolución recurrida, señalando al respecto que:

En primer término debe decirse que en la resolución impugnada de nulidad, no se admitieron la mayoría de las pruebas ofrecidas por el opositor al interponer el recurso de revocación, pero no porque la autoridad demandada hubiese estimado que tales pruebas fuesen no idóneas, como ahora aduce en el oficio de agravios, sino exclusivamente por cuanto no habían sido ofrecidas en la audiencia de pruebas y alegatos, prevista por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por su parte la Sala Juzgadora (del Tribunal Fiscal de la Federación) declaró la nulidad, para efectos de la resolución dictada en el recurso de revocación, por considerar que no existe disposición de carácter procesal que le impida al servidor público recurrente ofrecer las pruebas que considere convenientes en el recurso de revocación (con excepción de la confesional, que no es el caso).

Por último, si en términos de la ley de la materia, la autoridad que resuelve el recurso de revocación se encuentra obligada a revisar el acto sancionador, con base en pruebas diversas no valoradas al imponerse la sanción, ello debe entenderse como el resultado de que el propio legislador no limitó los medios de prueba que pueden ofrecerse en el recurso administrativo de revocación, con la finalidad de que la autoridad que resuelva ese recurso cuente, para conocer la verdad, con todas las pruebas que pueda ofrecerle el afectado, sin más limitación que sean conducentes para crear convicción, es decir que sean idóneas.

xx) Con objeto de conocer cuáles eran los números y el estado procesal en que se encontraban los juicios de nulidad promovidos por los señores Manuel Mario Cerna Trujillo, José Antonio Hernández Zamora y Alejandro Esparza Meza, visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional se constituyeron en diversas ocasiones en las oficinas del Tribunal Fiscal de la Federación. Al efecto, se les informó, en la Oficialía de Partes, que éstos son, respectivamente, el 12661/94, radicado en la Primera Sala; el 12702/94, radicado en la Segunda Sala, y el 12713/94. Acto seguido, se acudió con cada uno de los

responsables de la tramitación de dichos expedientes, y se obtuvo como resultado que el primero de los expedientes se encontraba en la actuaría, ya que se mandó a notificar de manera personal a la autoridad, por segunda ocasión, un requerimiento para que permitiera al perito en materia contable propuesto por la actora que revisara algunos documentos, con objeto de emitir su dictamen respecto de la prueba pericial que en dicha materia se ofreciera; en el segundo de los juicios, el actor también ofreció la prueba pericial contable, misma que se admitió, por lo que la autoridad demandada promovió juicio de amparo indirecto, el cual fue sobreseído y motivó que se promoviera la revisión, misma que aún está pendiente de resolverse. Finalmente, en el tercero de los asuntos mencionados se señaló que también el promovente propuso la prueba pericial contable, misma que fue admitida en atención a la garantía de audiencia a la cual éste tiene derecho, tal situación originó que en este caso la autoridad se inconformara a través del juicio de garantías, el cual, en este supuesto, sí le fue concedido.

xxi) El 22 de mayo de 1996, el Tribunal Fiscal de la Federación dictó sentencia en el expediente 12661/94, relativo al juicio de nulidad promovido por el señor Manuel M. Cerna Trujillo, declarando la nulidad de la resolución impugnada para los mismos efectos que en el caso del señor Roberto Franco Padilla.

xxii) Inconforme con esa sentencia, la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) interpuso recurso de apelación en la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, siendo admitido a trámite el 9 de agosto de 1996, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 245, fracción IV, y 246 del Código Fiscal de la Federación; así como 37, fracción V, de la Ley Orgánica de dicho órgano colegiado, "por tratarse de una resolución favorable a un particular, emitida por la Primera Sala Regional del mencionado Tribunal en contravención a la jurisprudencia del Poder Judicial Federal". Tal recurso se encuentra a la fecha litis pendiente.

xxiii) El 17 de septiembre de 1996, el señor Roberto Franco Padilla presentó recurso de queja por incumplimiento de la sentencia mencionada en el párrafo precedente, ante la Sexta Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 239-B, el cual está pendiente de resolverse.

Dentro de la integración del recurso en comento, mediante el oficio 122-6-3174, del 9 de octubre del año en curso, la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo informó a la autoridad del conocimiento que, el 27 de septiembre de 1996, confirmó la resolución emitida el 3 de marzo de 1994 por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de esa dependencia, dentro del expediente 31/94, cumplimentando de ese modo la sentencia dictada en el juicio de nulidad 13426/94, por la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación.

xxiv) Por otra parte, debe precisarse que los recurrentes presentaron demandas en la vía laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, correspondiéndoles los expedientes 887/94, 888/94, 889/94, y 890/94, a Alejandro Esparza Meza, José Antonio Hernández Zamora, Roberto Franco Padilla y Manuel M. Cerna Trujillo, respectivamente, y que éstos se encuentran subjudice, ya que a la fecha los autos están pendientes de resolución definitiva en la Primera Sala de ese órgano colegiado.

xxv) De la información enviada a esta Comisión Nacional por la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se desprende lo siguiente:

a) En consideración de esa dependencia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos no es competente para conocer del cumplimiento que se le ha dado a la resolución emitida, el 26 de septiembre de 1995, por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la que confirmó la resolución pronunciada por el Tribunal Fiscal de la Federación, con relación al juicio de nulidad promovido por el señor Roberto Franco Padilla, toda vez que se trata de un asunto de carácter jurisdiccional, de acuerdo con lo que indica el artículo 7o., fracción II, de la Ley de este Organismo Nacional.

b) Que respecto al trámite dado a la denuncia que interpusieron los recurrentes, el 19 de septiembre de 1994, en contra de servidores públicos de Banrural ante la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de esa Secretaría, los promoventes carecen de interés jurídico para conocer de la prosecución y resultado de las denuncias presentadas, toda vez que la ley no tutela intereses particulares, ni derechos subjetivos, pues las normas que regulan tales procedimientos se desarrollan únicamente entre el Estado y el servidor público presunto infractor; por lo tanto, la acción del denunciante se agota en el momento en que hace del conocimiento de la autoridad competente los hechos que en su consideración pudieran ser irregulares.

En el mismo orden de ideas, se expuso que aun cuando cualquier miembro de la colectividad esté interesado en que se apliquen debidamente las normas disciplinarias sobre las personas físicas que fungen como autoridades, lo cierto es que tal interés persiste únicamente como interés simple, ya que en ningún caso se producirá un perjuicio, ni se obtendrá alguna ventaja en los actos de aplicación de normas disciplinarias.

c) Finalmente, se indicó que son aplicables al caso las siguientes tesis: "Interés jurídico, la resolución que recae a la acusación de un servidor público de la administración de justicia del Distrito Federal, no afecta el". Dada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en fojas 229, tesis 1, 4o. 373 A, tomo VIII, noviembre, época octava, del Semanario Judicial de la Federación, y "Régimen de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales, las normas que componen el. No reconocen ni tutelan intereses particulares, los particulares carecen de interés jurídico para impugnar los actos que se produzcan en materia de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales", número 23 (aplicable por analogía), visible a fojas 120 y 121 del Informe de 1986, tercera parte, Tribunales Colegiados de Circuito.

xxvi) Por otra parte, debe mencionarse que de las constancias aportadas a este Organismo Nacional por los agraviados, tiene especial importancia el acta 82/94, levantada, el 15 de febrero de 1994, por el Consejo Directivo del Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C., en la cual consta la propuesta y nombramiento del licenciado Jesús Moreno Fernández como Contralor Interno de esa institución bancaria, siendo tal situación posterior al 25 de enero del mismo año, que es la fecha en que se efectuó la denuncia ante la Secogef, y en la que tal funcionario firmó asumiendo la titularidad del

mencionado cargo. De igual manera, en dicha acta quedó asentada la instrucción dada por el Consejo Directivo del Banrural, para que se inscribiera el mencionado nombramiento en el Registro Público del Comercio del Distrito Federal.

II. EVIDENCIAS

En el presente caso las constituyen:

1. El expediente CNDH/122/94/DF/2035, concluido por esta Comisión Nacional el 9 de agosto de 1994, en el cual destacan copias fotostáticas de los siguientes documentos:

i) Las actas administrativas levantadas por el Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C., los días 4 y 11 de enero de 1994, en contra de los señores Manuel M. Cerna Trujillo, Roberto Franco Padilla, Antonio Hernández Zamora y Alejandro Esparza Meza.

it;) El oficio C.G./084, del 25 de enero de 1994, suscrito por los licenciados Jesús Moreno Fernández y Samuel Guillén Limongi, quienes actuaban como Contralor General y Director Jurídico de Banrural, respectivamente, mediante el cual denunciaron los hechos en comento ante la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

iii) La resolución emitida por la citada Dirección General de Responsabilidades el 3 de marzo de 1994, dentro del procedimiento administrativo 31/94, que inició la misma en contra de los recurrentes.

iv) La circular 102--E-367-DGBM-III-3019, del 28 de octubre de 1985, emitida por la Dirección de Regulación de Banca Múltiple de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se refería a la autorización dada a las instituciones de crédito para otorgar a sus empleados determinados créditos o préstamos.

2. El escrito de solicitud de reapertura firmado por los señores Manuel M. Cerna Trujillo y otros, recibido en este Organismo Nacional el 21 de junio de 1995, relativo a hechos presuntamente violatorios de Derechos Humanos cometidos en su agravio.

3. Los escritos del 5 y 9 de octubre de 1995, 11, 24 de enero y 13 de mayo de 1996, por medio de los cuales los quejosos aportaron diversa documentación respecto al caso, destacando:

i) La copia fotostática de la resolución pronunciada el 26 de septiembre de 1995, por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con motivo del recurso de revisión interpuesto por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dentro del expediente RF-2055/95.

ii) La copia fotostática del acta 82/94, levantada, el 15 de febrero de 1994, por el Consejo Directivo del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., en la cual consta la propuesta y nombramiento del licenciado Jesús Moreno Fernández como Contralor Interno de esa institución bancaria.

iii) Copias fotostáticas de la certificación del folio mercantil 1061 a nombre de Banrural, con sello del Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Distrito Federal del 13 de mayo de 1996, en el cual aparecen los documentos registrados por esa institución bancaria durante los últimos 10 años en dicha institución.

4. El oficio 122.3.0934, del 3 de abril de 1996, por medio del cual la licenciada Olga Hernández Espíndola, titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dio respuesta a la petición formulada por esta Comisión Nacional.

5. El oficio DG/DJ/104/96, del 10 de abril de 1996, mediante el cual el licenciado Alfredo Llorente Martínez, Director Jurídico del Banco Nacional de Crédito Rural, SNC, envió lo solicitado por este Organismo Nacional.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 25 de enero de 1994, el Banco Nacional de Crédito Rural denunció a los señores Manuel M. Cerna Trujillo, Roberto Franco Padilla, Antonio Hernández Zamora y Alejandro Esparza Meza, ante la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ya que de una investigación bancaria realizada en tal Sociedad Nacional de Crédito, se desprendieron datos que hacían presumir que éstos cometieron diversas irregularidades en el desempeño de sus funciones.

Como consecuencia, el 4 de febrero de 1994, la mencionada dependencia inició el procedimiento administrativo 31/94, mismo que fue resuelto el 3 de marzo del citado año, al determinarse que los agraviados resultaban administrativamente responsables de las faltas que se les atribuyeron.

Inconformes con esa resolución, los quejosos interpusieron, el 29 de marzo de 1994, recurso de revocación ante la misma Secogef, solicitando la suspensión de la ejecución de las sanciones impuestas, la cual no les fue concedida en cumplimiento a lo asentado en los artículos 72, fracción II, inciso e), y 75, párrafo primero, parte segunda de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los días 15 y 16 de junio de 1994, la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación emitió resolución dentro del recurso de revocación interpuesto, confirmando la determinación del 3 de marzo del mismo año.

Por lo expuesto, el 27 de septiembre de 1994, los quejosos promovieron juicios de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en contra de la resolución que declaró infundados los recursos de revocación interpuestos, iniciándose los expedientes 12661/94, 12702/ 94, 12713/94 y 13426/94, que correspondieron, respectivamente, a los señores Manuel M. Cerna Trujillo, José Antonio Hernández Zamora, Alejandro Esparza Meza y Roberto Franco Padilla.

El 11 de mayo de 1995, la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, una vez sustanciado el procedimiento 13426/94, iniciado con motivo de la demanda presentada por el señor Roberto Franco Padilla, determinó declarar la nulidad

de la resolución emitida por la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación que resolvió el recurso de revocación interpuesto por el agraviado.

Contra la mencionada sentencia, la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo interpuso recurso de revisión ante el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, correspondiéndole el expediente RF-2055/95, dentro del cual, el 26 de septiembre de 1995, se resolvió que era ineficaz el agravio que hizo valer esa dependencia, confirmando en todos sus términos la resolución recurrida.

El 17 de septiembre de 1996, el señor Roberto Franco Padilla presentó recurso de queja por incumplimiento de la sentencia mencionada en el párrafo precedente, 'ante la Sexta Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, de conformidad con lo señalado por el artículo 239-B, el cual está pendiente de resolverse.

Dentro de la integración del recurso en comento, mediante el oficio 122-6-3174, del 9 de octubre del año en curso, la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo informó a la autoridad del conocimiento que el 27 de septiembre de 1996 confirmó la resolución emitida, el 3 de marzo de 1994, por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de esa dependencia, dentro del expediente 31/94, cumplimentando de ese modo la sentencia dictada en el juicio de nulidad 13426/94, por la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por otra parte, el 22 de mayo de 1996, el Tribunal Fiscal de la Federación dictó sentencia dentro del expediente 12661/94, relativo al juicio de nulidad promovido por el señor Manuel M. Cerna Trujillo, determinando también declarar la nulidad de la resolución impugnada.

El 9 de agosto de 1996 fue admitido a trámite en la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, el recurso de apelación promovido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en contra de la sentencia señalada en el párrafo precedente, mismo que está pendiente de resolución.

En cuanto a los juicios 12702/94 y 12713/94, originados con motivo de las demandas interpuestas por José Antonio Hernández Zamora y Alejandro Esparza Meza, ante el mencionado cuerpo colegiado fiscal, actualmente no han sido resueltos, pues en ambos existen cuestiones relativas al juicio de amparo que competen exclusivamente al Poder Judicial de la Federación, de conformidad con las disposiciones aplicables de la ley de la materia.

Finalmente, respecto a los procesos 887/94, 888/94, 889/94 y 890/94, que se ventilan ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a la fecha se encuentran sub judice, ya que los autos están pendientes de resolución definitiva en la Primera Sala de ese órgano.

IV. OBSERVACIONES

Una vez analizadas las constancias que integran el expediente de queja que se resuelve, se destaca lo siguiente:

a) El Banco Nacional de Crédito Rural es una institución de banca de desarrollo, constituida con el carácter de Sociedad Nacional de Crédito (creada por decreto del Ejecutivo Federal), cuyo principal objetivo es el financiamiento de la producción primaria agropecuaria y forestal, así como las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados.

Debe precisarse que el Banrural surgió el 5 de abril de 1976, como una organización estatal que interviene en la vida económica del país, mediante la fusión de los Bancos Nacional de Crédito Agrícola, Nacional de Crédito Ejidal y Nacional Agropecuario.

Los ordenamientos aplicables al Sistema Banrural son, entre otros: la Ley de Instituciones Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990, que abrogó a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; su legislación orgánica (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986) que refiere su forma de constitución, organización, funcionamiento, control y evaluación; la legislación mercantil; los usos y prácticas bancarios y mercantiles; el Código Civil para el Distrito Federal; así como los decretos del Ejecutivo Federal que deberán estar sujetos a lo que disponga el Congreso de la Unión.

c) Como institución de banca de desarrollo es una entidad de la administración pública federal, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito); asimismo, de acuerdo con el contenido del artículo 46 de la Ley de Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene el carácter de empresa de participación estatal mayoritaria, siéndole aplicable, en las materias y asuntos que su legislación específica no regule, la Ley de Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, modificada por decreto publicado el 24 de julio de 1992.

d) Es conveniente destacar que dada la naturaleza de las funciones que realizan las empresas de participación estatal, como lo es el Banco Nacional de Crédito Rural, su coordinación, supervisión, planeación y evaluación lo lleva a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en atención a lo indicado por el artículo 31, fracciones II y VII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como las disposiciones aplicables de la Ley de Instituciones de Crédito, y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en lo que respecta a algunos aspectos contables (inversión y pagos de pasivo o deuda pública). Para reforzar lo relativo a la competencia de la referida Secretaría, debe tomarse en cuenta lo señalado en el artículo quinto transitorio del decreto publicado el 21 de febrero de 1992 que modificó la mencionada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

Artículo 5o. Las atribuciones que en otras leyes y en reglamentos se otorgan a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público se tendrán conferidas a ésta última, la que las ejercerá con base en lo que dispone el presente ordenamiento...

Tal situación, es parte de la agrupación u organización que se ha establecido por sectores definidos dentro de la administración pública, para precisar las atribuciones de cada una de las Secretarías de Estado y facilitar la coherencia operativo de los programas de gobierno, evitando, de esa forma, duplicidad o contradicción de funciones entre las dependencias, considerando para ello, lo asentado en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece lo siguiente:

Artículo 90. La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Así como el contenido de los artículos 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señalan:

Artículo 48. A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Artículo 49. La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

Artículo 50. Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación (sic), sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector.

e) Por otra parte, para establecer la calidad de servidores públicos de quienes integran el personal del Banco Nacional de Crédito Rural, debe señalarse que éstos tienen los

caracteres generales que corresponden a los que desempeñan sus labores en la Administración Pública Centralizada del Estado, aun cuando sus tareas específicas son las relativas a la satisfacción del servicio público de banca y crédito, en cuanto a la captación y destino de recursos financieros de conformidad con los programas de gobierno referentes al sector rural.

Debe precisarse que la calidad de servidor público es propia de quienes se desempeñan en la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, comprendiendo esta última tanto a los organismos públicos descentralizados como a las empresas de participación estatal, como es el caso del Banrural, en donde sus trabajadores son servidores del Estado sujetos al régimen constitucional de obligaciones a la ley federal de la materia.

El anterior concepto se fundamenta en un criterio orgánico de jerarquía y potestad pública, que da origen al carácter de autoridad que reviste a los servidores públicos, quienes deben actuar con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, dar trato cortés y diligente al público, guardar reserva de los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de su trabajo y responder al manejo apropiado de los documentos, correspondencia, fondos, valores o bienes, cuya administración o guarda esté a su cuidado, sujetándose a la dirección de sus superiores, así como a las leyes y reglamentos vigentes que rigen sus funciones, según sea el caso, de representatividad, iniciativa, decisión y mando.

Por lo expuesto, debe reiterarse que en el caso resulta aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en materia de obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas (artículo segundo), y lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cuanto a las bases de organización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal. Lo anterior, encuentra sustento constitucional en lo previsto por el artículo 108, párrafo primero de la Carta Magna, que establece lo siguiente:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Por lo tanto, de acuerdo con los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3o.; 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; así como 16 y 17 de su Reglamento Interno, en el presente caso al tratarse de actos administrativos imputables a servidores públicos de Banrural, el cual como ya quedó establecido forma parte de la Administración Pública Paraestatal, se surte la competencia de este Organismo Nacional.

f) En cuanto a los motivos de queja, existen aspectos en el presente caso que no pasan desapercibidos para este Organismo Nacional, como lo es el hecho de que el licenciado Jesús Moreno Fernández, quien en forma conjunta con el licenciado Samuel Guillén

Limongi, entonces Director Jurídico de Banrural, presentaron denuncia en contra de los agraviados el 25 de enero de 1994 ante la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no contaba en ese momento con el nombramiento de Contralor General, pues no fue sino hasta el 15 de febrero de 1994, cuando en reunión del Consejo Directivo de tal institución bancaria y con fundamento en los artículos 42, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito; 19 y 22, fracción I, de la Ley Orgánica del Sistema Banrural, así como 20 y 24, Fracciones I y VI, de su Reglamento Orgánico, se le propuso y nombró para ocupar ese cargo, como consta en el acta 82/94 que al efecto se levantó por instrucciones de quienes integraban el señalado cuerpo colegiado, el cual fue presidido por el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con lo indicado en los artículos 16 y 17 de la mencionada Ley Orgánica.

En este orden de ideas, el citado funcionario incurrió en una invasión de atribuciones, al hacer valer un acto de autoridad que no le correspondía, toda vez que no estaba investido legalmente con el cargo que ostentaba al momento de efectuar la denuncia en contra de los quejosos, sino que ocupaba otro puesto dentro del Banrural, pudiendo encuadrarse tal actuación en lo dispuesto por el artículo 214, fracción I, del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, que a la letra establece lo siguiente:

Artículo 214. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

I. Ejercer las funciones de un empleo, cargo, o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales;

[...]

De igual manera, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos considera que el mencionado funcionario incurrió en una falta a los deberes que le imponía la función pública que desempeñaba, incumpliendo con lo dispuesto en los artículos 109, fracción III, de la Constitución General de la República, y 47, fracciones I y XII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, además de:

Artículo 47.

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

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

Tal situación no puede ser consentida dentro de lo que debe ser un Estado de Derecho, en donde el propio Estado, a través de sus servidores públicos, debe ser el primero en

respetarlo, obrando en virtud de la ley y conforme a sus atribuciones para ejercer la autoridad que es necesaria para el debido desempeño de sus tareas. Además, en la práctica, esto significa que los actos de todo servidor público tienen que estar apegados a la ley.

De esta manera, se vulneró el principio o garantía de legalidad, ya que éste se refiere a que los servidores públicos deben actuar con estricto apego a la ley y solamente pueden realizar aquello que la propia norma les faculta, lo que se traduce, a su vez, en la seguridad jurídica a que tiene derecho todo gobernado, y en este sentido, el licenciado Jesús Moreno Fernández carecía de un fundamento que le facultara a actuar conforme a las atribuciones del mismo, que además generó consecuencias jurídicas en contra de los agraviados en la presente queja.

Debe destacarse que si bien se incurrió en una violación a la garantía de legalidad, el acto de la denuncia no carece de validez, ya que ésta también fue suscrita por el licenciado Samuel Guillén Limongi, entonces Director Jurídico de Banrural, quien sí tenía facultades para hacer la denuncia y personalidad jurídica para ello, a partir del nombramiento que ostentaba.

g) Asimismo, consta que, de acuerdo con los datos que obran en los archivos del Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Distrito Federal, no existe testimonio alguno en los últimos 10 años que acredite la inscripción de Jesús Moreno Fernández como Contralor General del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., tal como lo ordenó el Consejo Directivo de ese banco el 15 de febrero de 1994, y como fue asentado en la referida acta 82/94.

Con lo anterior se contraviene lo dispuesto en el artículo 90, párrafo cuarto, de la Ley de Instituciones de Crédito, en cuanto a que los nombramientos de los funcionarios bancarios deberán inscribirse en el Registro Público de Comercio, previa ratificación de firmas, ante fedatario público, del documento auténtico en que conste el nombramiento respectivo.

h) Por otra parte, en cuanto al hecho señalado por los quejosos en el sentido de que la denuncia que presentó en su contra el Banrural ante la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no fue realizada por el superior jerárquico, como lo establecen los artículos 48 y 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe precisarse que:

En atención a lo indicado por los Boletines C-"3 y C-0004, relativos a "Los marcos de relación entre los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades", y a "La Actuación de las Contralorías Internas de las entidades paraestatales"; así como la "Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público", publicados en 1993 y 1994 por la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para facilitar la aplicación de la ley de la materia, en el asunto en comento era alternativo y/o indistinto al tratarse de infracciones o faltas graves de índole administrativa, informar sobre los hechos al superior jerárquico, que en el caso de las entidades paraestatales, como el Banrural, es el coordinador sectorial correspondiente, como lo señalan los artículos 48 y 57, párrafos

tercero y cuarto, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o a la dependencia de referencia.

Así, en el asunto en cuestión, resultó aplicable "el criterio de gravedad". como excepción a la regla genérica de que son las Contralorías Internas las que deben conocer y resolver en primer término los asuntos de su ramo o sector.

A mayor abundamiento, debe recordarse que la autoridad administrativa del conocimiento (Secogef) precisó en la resolución que emitió el 3 de marzo de 1994, que su competencia se encontraba fundada en lo dispuesto por los artículos 32 bis, fracción XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3o. y 57, último párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así como 15, fracción X, del Reglamento Interior de esa dependencia; y dada la naturaleza de los hechos, toda vez que los mismos los debían considerar como graves, al ir en contra del buen ejercicio de la administración pública.

Por lo tanto, puede concluirse que en el caso, la mencionada dependencia estimó conveniente intervenir, investigar, tramitar el procedimiento administrativo e imponer las sanciones correspondientes, en atención a lo dispuesto para tales casos.

i) En otro orden de ideas, de la respuesta enviada a esta Comisión Nacional, el 3 de abril de 1996, por la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secodam, se desprende que en su consideración este Organismo no es competente en términos de lo señalado por los artículos 7o., fracción II, y 67 de la Ley que lo rige, para conocer sobre el cumplimiento dado a la resolución emitida, el 26 de septiembre de 1995, por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito dentro del recurso de revisión RF-2055/95, toda vez que se trata de un asunto de carácter jurisdiccional.

Sobre el particular, es conveniente precisar que en el caso que se trata, tal hipótesis no se actualiza, ya que aun cuando, el 27 de septiembre de 1996, la dependencia en cita (Secodam) dio cumplimiento a la resolución pronunciada por la Sexta Sala Regional Metropolitana del mencionado órgano colegiado, y que tal pronunciamiento es materia del recurso de queja que promovió el señor Roberto Franco Padilla el 17 de septiembre de 1996, la situación que nos ocupa era el incumplimiento de la resolución en comento, y no el fondo de la misma que, como ya se indicó en el presente capítulo, es un aspecto que sólo compete a los tribunales del conocimiento, y de lo cual esta Institución Nacional es muy respetuosa.

A mayor abundamiento, este Ombudsman Nacional hace notar que la conducta observada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para negarle competencia, es un debate que ya se ha puesto en claro en casos similares, pues es del conocimiento público que esta Comisión Nacional, por las razones anteriores, ha formulado varias Recomendaciones a diversas instancias, precisamente porque se han violado Derechos Humanos por actos u omisiones administrativas en la ejecución de sentencias que, desde luego, se refieren a cumplir lo que el órgano jurisdiccional ya valoró y resolvió y sólo está pendiente su acatamiento por la autoridad administrativa destinataria de dicha determinación. No hay razón alguna para que el presente caso que se examina sea una excepción, y sí por el contrario, ha podido acreditarse que existen

actos u omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas que dan lugar a los presentes pronunciamientos.

j) Finalmente, en atención a la denuncia que interpusieron los quejosos el 19 de septiembre de 1994 ante la Contraloría Interna de Banrural, con copia a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la entonces Secogef, en contra de los servidores públicos que se encontraban en situación similar a la suya, en cuanto a la obtención de créditos simples y quirografarios, además de otras irregularidades, debe reiterarse al respecto el contenido de la respuesta enviada a esta Comisión Nacional por esa dependencia, en cuanto a que los promoventes carecen de interés jurídico para conocer del trámite dado a la denuncia presentada, así como para impugnar la resolución que llegara a recaerle, toda vez que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no tutela intereses particulares ni derechos subjetivos, sino, por el contrario, la relación que se presenta es únicamente entre el Estado y el presunto infractor a disposiciones de carácter administrativo.

Por lo tanto, la actuación de los quejosos se agotó al momento de presentar la denuncia en comento, teniendo como sustento de ello las siguientes tesis: "Interés jurídico, la resolución que recae a la acusación de un servidor público de la administración de justicia del Distrito Federal, no afecta el". Dada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en fojas 229, tesis 1, 4o. 373 A, tomo VIII, noviembre, época octava, del Semanario Judicial de la Federación; "Régimen de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales, las normas que componen el. No reconocen ni tutelan intereses particulares. Los particulares carecen de interés jurídico para impugnar los actos que se produzcan en materia de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales", número 23 (aplicable por analogía), visible a fojas 120 y 121 del Informe de 1986, tercera parte, Tribunales Colegiados de Circuito; así como "Responsabilidad oficial, queja administrativa por. El denunciante carece de legitimación para promover amparo", número 17, que aparece en la p. 85, tercera parte, Tribunales Colegiados de Circuito, del Informe de Labores correspondiente a 1985, que señalan:

Interés jurídico, la resolución que recae a la acusación de un servidor público de la administración de justicia del Distrito Federal, no afecta el. El hecho de que el quejoso tenga derecho a denunciar y exigir que las faltas de los funcionarios públicos sean atendidas y sancionadas oportuna y legalmente en términos de los artículos 295 y 296 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, ello no llega a demostrar que cuenta con interés jurídico para combatir la resolución que recayó a su queja acusación, ya que el hecho de haber sido parte en el juicio donde se originaron las faltas y de que cuente con facultad para denunciar a los funcionarios públicos, no le otorga interés jurídico para combatir la declaración en el sentido de que no se cometió la falta, pues una cosa es tener derecho a presentar la denuncia en los términos antes señalados y otra muy distinta la facultad de impugnar la resolución recaída a la misma, que no haya sido desfavorable al funcionario acusado, pues, en todo caso, la autoridad responsable, tiene la obligación de resolver la acusación planteada, pero no necesariamente a declararla fundada. De lo anterior se concluye, que sólo el servidor público en contra del cual se promueva una queja acusación, puede ocurrir al juicio de amparo y no otra persona a impugnar la resolución que recaiga a dicha queja.

Régimen de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales, las normas que componen el. No reconocen ni tutelan intereses particulares. Los particulares carecen de interés jurídico para impugnar los actos que se produzcan en materia de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales. Las normas que componen el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales no reconocen ni tutelan intereses particulares, pues su único objetivo es garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de la función pública de la impartición de justicia. En este sentido, es evidente que tales normas, al no estar dirigidas a la satisfacción de intereses individuales, no conceden a ningún particular la facultad de exigir a los órganos estatales que actúen en una forma determinada, máxime que los propios particulares no forman parte de la relación jurídica que se establece entre la organización judicial, como titular de la potestad disciplinaria en este ámbito, y sus miembros como subordinados a ella [...] En este orden de ideas, si dichas normas no reconocen ni tutelan intereses individuales, ni tampoco conceden a los particulares, ni aun a aquellos que sean partes contendientes en los juicios en donde se produzcan irregularidades, facultad de exigir la imposición de sanciones por faltas disciplinarias, es incuestionable que tales particulares carecen de interés jurídico para impugnar los actos que se produzcan en materia de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales, no sólo porque la ley no les confiere derechos subjetivos, sino porque además no surtirán ningún perjuicio ni obtendrán ninguna ventaja de los actos de aplicación de las normas disciplinarias... Su labor será la de poner en marcha los mecanismos necesarios para que la organización judicial ejerza su potestad disciplinaria doméstica, haciendo de su conocimiento las irregularidades cometidas por el servidor judicial, cuando a su parecer puedan ser constitutivas de alguna falta administrativa.

Responsabilidad oficial, queja administrativa por. El denunciante carece de legitimación para promover amparo. El denunciante de faltas oficiales de funcionarios públicos carece de interés jurídico para impugnar a través del juicio de amparo la resolución emitida en favor del funcionario en el procedimiento respectivo porque la ley de la materia no tutela intereses particulares, sino públicos, de tal suerte que, en forma análoga a lo que sucede en materia penal, la acción del particular se agota en la denuncia respectiva, cuyo destino final queda al arbitrio exclusivo de la autoridad que de ella conozca.

k) Por otra parte, en cuanto a los planteamientos expuestos por los quejosos que cuestionan la legalidad de los procedimientos administrativos que se iniciaron en su contra por el Banco Nacional de Crédito Rural, SNC, y por la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que culminaron con una sanción consistente en destituirles e inhabilitarlos en el servicio público que desempeñaban en la mencionada Sociedad Nacional de Crédito, previamente puede establecerse que serán el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como las instancias correspondientes del Poder Judicial de la Federación, los que como autoridades competentes y en uso de sus facultades exclusivas resuelvan en su momento procesal, jurídica o legalmente el fondo del asunto, una vez que efectúen la valoración de los elementos probatorios aportados por las partes en el caso concreto, y de conformidad con los ordenamientos aplicables al caso.

l) Tal situación constituye una causal de incompetencia para conocer de los hechos por parte de los Organismos Protectores de Derechos Humanos, pues se trata de cuestiones

de carácter jurisdiccional, según lo indican los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7o, fracción 11, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; 19, fracción IV, 123 y 124, fracción 1, de su Reglamento Interno.

m) En otro orden de ideas, en los casos de los señores Roberto Franco Padilla y Manuel M. Cerna Trujillo que se encuentran en trámite en la Sexta Sala (recurso de queja) y Sala Superior (recurso de apelación) del Tribunal Fiscal de la Federación, respectivamente, será tal órgano colegiado quien, en el momento procesal oportuno, emita la resolución que corresponda, la cual de ser desfavorable a los quejosos, podrá ser impugnada nuevamente.

n) Finalmente, cabe destacar que de acuerdo con lo establecido por el artículo 32 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la formulación de la queja que dio origen al expediente de mérito, así como la presente Recomendación, no afecta el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que puedan corresponder a los agraviados conforme a la Ley, y no suspende ni interrumpe los plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional se permite formular respetuosamente a usted, señor Director General del Banco Nacional de Crédito Rural, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Gire usted sus instrucciones a quien corresponda para que se inicie el procedimiento administrativo de investigación respectivo, en contra del licenciado Jesús Moreno Fernández, para establecer la responsabilidad en que hubiere incurrido al denunciar a los agraviados en ejercicio de un cargo que no le había sido conferido en ese entonces. Asimismo, se realice denuncia ante la Procuraduría General de la República para que se inicie averiguación previa en contra de dicho servidor público.

SEGUNDA. Se den instrucciones a quien corresponda para que se inicie procedimiento administrativo de investigación, en contra de quien resulte responsable por la omisión de la inscripción en el Registro Público del Comercio, del nombramiento del mencionado licenciado Jesús Moreno Fernández como Contralor Interno del Banco Nacional de Crédito Rural, SNC, de acuerdo con lo señalado por la Ley de Instituciones de Crédito y las instrucciones dadas en tal sentido por el Consejo Directivo de esa institución bancaria, dándose vista de ello al Coordinador Sectorial correspondiente que, en el caso, lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Lo anterior de conformidad con lo señalado por el tercer párrafo del artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

TERCERA. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a ustedes que la respuesta sobre la aceptación de esta

Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedará en libertad para hacer pública esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional