

315009

UNIVERSIDAD SALESIANA A.C.

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO



COMENTARIOS AL PLIEGO DEFINITIVO DE
RESPONSABILIDADES CONTEMPLADO EN LA LEY DE
FISCALIZACION 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

BERTHA CECILIA VILLAFANA ARELLANO

ASESOR DE TESIS: LIC. FRANCISCO JAVIER GARCIA CHAVEZ

DIRECTOR DE LA CARRERA: LIC. ROBERTO CORREA FARIAS

MEXICO, D. F.

FEBRERO DE 2005

m343574



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.

ÍNDICE

I.- EL SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

1. El Control Interno

1.1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

1.2. La Secretaría de la Función Pública

2. El Control Externo

2.1. La Auditoría superior de la Federación

3. Concepto de Responsabilidad

3.1. Tipos de Responsabilidad.

a. Política.

b. Penal.

c. Civil

d. Administrativa

3.2. Pliego de Responsabilidades

a. Preventivo.

b. Definitivo.

c. Crédito Fiscal.

II.- MARCO LEGAL

1. Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación de 1926.
2. Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 1932.
3. Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación 1935.
4. Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976.
5. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda 1936.
6. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda 1978.
7. Ley de Fiscalización Superior de la Federación 2000.

III.- COMENTARIOS AL PLIEGO DEFINITIVO DE RESPONSABILIDADES

1. Pliego de Observaciones.

- 1.1. Autoridad facultada para constituirlo.
- 1.2. Plazos para su fincamiento.
- 1.3. Autoridad facultada para su ejecución.
- 1.4. Procedimiento para el fincamiento de Responsabilidades.
Resarcitorias (garantía de audiencia).

2. Pliego Definitivo de Responsabilidades

- 1.1 Crédito Fiscal.
- 1.2 Ejecución
- 1.3 Resarcimiento de la Hacienda Pública.

IV.- MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

1. Recurso de Reconsideración.
2. Juicio de Nulidad.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La función de fiscalización de los ingresos autorizados y el ejercicio del presupuesto de egresos aprobado, como el control y evaluación de la administración pública en su papel de recaudadora y ejecutora del gasto público, son de vital importancia en las sociedades modernas de régimen democrático representativo, pues estas funciones constituyen un instrumento valioso que, en su caso, permite, de un lado, aprovechar internamente sus resultados por el gobierno, y por el otro, constituirse en fuente de información capaz de hacer transparentes a la ciudadanía y a sus representantes políticos la probidad, eficiencia, eficacia, equidad y economía con que se han recaudado y utilizado los recursos públicos autorizados en el ejercicio de la gestión pública, en función de los planes en que se expresan los proyectos y programas de gobierno, en concordancia con su marco normativo. Estos resultados de la función de fiscalización y control deberían constituir los objetivos políticos y administrativos que le dieran racionalidad y sustento al debate nacional sobre estos importantes aspectos de la gestión pública. Mi estancia en la Auditoría Superior de la Federación, me ha hecho comprender la responsabilidad de ésta entidad fiscalizadora como órgano de control externo cuya actuación necesariamente repercute en la vida social, política y económica del país.

El tema del trabajo desarrollado, deriva de la inquietud de establecer claramente lo que es para la doctrina, el Pliego de Responsabilidades, específicamente el previsto en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; ley con la cual se ha conseguido la independencia que todo ente fiscalizador debe guardar en

relación con el área fiscalizada en lo mayormente posible, ello respecto de la elaboración y procedimiento de fincamiento de dichos instrumentos jurídico-contables denominados Pliegos de Responsabilidades Resarcitorias.

Primeramente haremos referencia a cuestiones que tienen que ver con el control mismo, haciendo énfasis en la caracterización del control administrativo. Las funciones en materia de control interno de la actividad gubernamental que lleva a cabo, por un lado, tanto la Secretaría de la Función Pública como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por otro lado, la propia Auditoría Superior de la Federación en materia de control externo.

Asimismo se establecerán los conceptos de responsabilidad aportados por la doctrina, así como los diversos tipos de responsabilidades existentes dentro de nuestra legislación, ubicándolos en la Ley que les da origen y de manera general los procedimientos que se siguen para su fincamiento o determinación, ello a efecto de poder vislumbrar los diversos pliegos de responsabilidades que algunas normas prevén, como mecanismo para resarcir a la Hacienda Pública los daños y perjuicios causados por el indebido actuar de los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales.

Se establecerá el marco normativo de los Pliegos de Responsabilidades, desde su origen contemplado como innovación en Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, hoy abrogada, hasta su implementación con motivo de fiscalización de la cuenta de la hacienda pública federal en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Así mismo se hace un análisis de los Pliegos de Responsabilidades, al momento que se comentan aquellos aspectos que se creían superados por la experiencia que en ese rubro ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como lo son la caducidad y la supletoriedad de normas; por lo que éste trabajo no busca más que plasmar las inquietudes que generó en mí la evolución de los pliegos de responsabilidades, como forma de resarcir al erario público, el daño patrimonial causado por el mal ejercicio de la función pública, ocasionado por aquellos que se dicen servidores públicos, cuando en realidad gustan de servirse del erario público, generando impunidad, creando mecanismos evasores de la ley que todo abogado busca sea cumplida como fuente de control social y no que sea observada para evadir la acción de la justicia.

Se abordarán también los medios de impugnación que se contemplan dentro del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y que son el recurso de reconsideración en contra de la resolución definitiva y el juicio de nulidad.

La facultad de fincar el Pliego Definitivo de Responsabilidades otorgada a la Auditoría Superior de la Federación, busca contar con una opción más en la lucha contra la corrupción, emprendida por el Gobierno Federal y que no había sido posible su materialización, sino hasta el año de 1999 con la reforma constitucional a los artículos 73, 74, 78 y 79; lográndose su reglamentación hasta el año 2000.

CAPITULO I

EL SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

EL SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

Las funciones de control pueden realizarse antes, simultáneamente o de forma posterior a la ejecución del gasto, y pueden llevarse a cabo dentro del ámbito de una dependencia o entidad, por personal adscrito a ésta y que tenga una dependencia económica; a esto se le denomina control interno. El control externo se lleva a cabo por medio de una entidad u organismo ajeno al que ejerce los recursos públicos de la entidad o dependencia.

En nuestro país, el control interno es realizado por la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estas tareas están contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en el artículo 26 párrafo tercero, donde se faculta al Poder Ejecutivo para establecer los procedimientos y criterios para llevar a cabo el control y evaluación del plan y los programas de desarrollo, en la Ley orgánica de la Administración pública Federal donde se menciona que podrá disponer de una Secretaría de Estado que realice en este caso las actividades de control interno de la Administración Pública Federal.

Por su parte, el control externo es llevado a cabo a través de la Auditoría Superior de la Federación que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda. Se trata de un control que el Poder Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo cuyo sustento lo

encontramos en los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A continuación se describe, a grandes rasgos, las características de éstos dos sistemas de control.

1. El Control Interno

1.1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Tal como lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el ámbito administrativo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumple un papel fundamental en el ejercicio de las funciones de control presupuestario en los siguientes campos:

- a) Verificar si en los casos en que se contraigan obligaciones o compromisos de gasto, éstos se hayan ejercido de acuerdo con las políticas generales a los que tales actos deben subordinarse, analizando en detalle el carácter y destino de los créditos;
- b) Comprobar que las erogaciones se destinen a los renglones comprendidos en el presupuesto;
- c) Vigilar la relación de gastos con los servicios públicos correspondientes, conociendo el avance del gasto y las posibilidades de financiamiento de

estos servicios para el resto del ejercicio en relación con las previsiones presupuestarias;

- d) La comprobación de la real y efectiva realización de pagos, vigilando las realizaciones físicas del gasto corriente y de inversión.
- e) Comprobación de la exactitud y equilibrio de las cuentas finales, como requisito básico de información para la formulación de la cuenta pública. Se deberá comprobar no sólo la efectiva realización del gasto, sino además, se confrontaran las erogaciones con los proyectos, y estos con los objetivos y metas, así mismo, se comprobará si la evaluación estimada por cada programa se adecuó a las necesidades económicas presupuestadas.

1.2. La Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo)

La otra instancia encargada de realizar control interno es la Secretaría de la Función Pública¹. En 1982 se planea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de Contraloría General de la Federación (SCOGEF); con el propósito de integrar

¹ Mediante decreto publicado 10 de abril de 2003 en el Diario Oficial de la Federación se cambió la denominación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por la de Secretaría de la Función Pública, entendiéndose que aquellas disposiciones que hagan mención a la SECODAM se entenderán referidas a la Secretaría de la Función Pública.

en esta dependencia la función de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas. Estos acontecimientos se inscribieron dentro del marco de la llamada "renovación moral de la sociedad".

La SECOGEF sufrió un sin número de modificaciones, siendo una de las más importantes, la de diciembre de 1994, cuando se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y se modifica la denominación para convertirse en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que paulatinamente fue concentrando facultades y recursos al punto que, a diferencia del esquema que siguen la mayor parte de los países, privilegia el control interno o autocontrol por encima del control externo que realiza el órgano legislativo². Estas reformas la dotaron de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

En éste sentido, las modificaciones hechas a la institución culminaron con la configuración de un órgano cuyo objetivo general normativo es coadyuvar al logro de una administración pública eficiente, eficaz y congruente, que trabaje con oportunidad, calidad y racionalidad basada en una nueva cultura de servicio, sus objetivos específicos podemos puntualizarlos en:

- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.

² RINCÓN GALLARDO, (coordinador). *El Control de las Finanzas Públicas*. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México. 1996. pag.19

- Controlar y detectar prácticas de corrupción.
- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.
- Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.
- Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario Federal .

2. El Control Externo

2.1. La Auditoria Superior de la Federación

En el sistema constitucional mexicano corresponde al Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados, ejercer el control externo sobre las acciones del Poder Ejecutivo. Para ello se auxilia de la Auditoria Superior de la Federación, que definida en términos del artículo primero de su Reglamento Interior "es la entidad de fiscalización superior de la Federación que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública, así como las demás funciones que expresamente le encomienden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás ordenamientos legales aplicables".

Cabe mencionar, que la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (Cuenta Pública) según lo dispone el artículo primero fracción VII de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, "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 de Diputados sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la

recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante el 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 aprobados. Cabe agregar, para mayor precisión, que la Cuenta Pública toma como base el ejercicio fiscal que comprende la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

En el año de 1453 se creó el Tribunal de Cuentas de la Colonia Española con el objeto de cumplir funciones de inspección, examen, aprobación y finiquito del manejo administrativo de la Hacienda. Éste es, quizá el antecedente mas remoto de lo que hoy conocemos como Contaduría Mayor de Hacienda.

Posteriormente, en 1605, Felipe III funda los Tribunales de Cuentas en América con sede en las ciudades de México, Lima y Bogotá; estaba facultado para finiquitar las cuentas que presentaran los oficiales reales y demás encargados de recaudar y administrar las rentas de la corona.

Situándonos en la época del México independiente una de las primeras medidas tomadas respecto a la Hacienda Pública se dio el 4 de octubre de 1824, al promulgarse la primera Constitución de la República, donde se facultó al Congreso para hacerse cargo de las cuentas del gobierno. Ante este nuevo panorama desaparece el Tribunal de Cuentas y en su lugar se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, con

el objeto de efectuar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de la Hacienda y Crédito Público.

La Constitución de 1917 establece como facultad exclusiva la de la Cámara de Diputados la acción de vigilar, por medio de una comisión interna propia, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda y asigna al Congreso de la Unión la facultad de expedir su Ley Orgánica.

Desde entonces, la situación de la Contaduría Mayor de Hacienda se mantuvo prácticamente igual. Algunas de las modificaciones importantes se dan cuando se expide la Ley Orgánica de la Institución, en diciembre de 1936. Se gestan cambios en cuanto a la estructura y atribuciones, pero no así en la esencia de sus funciones que solo consistían en hacer una revisión de comprobantes de gastos, contabilidad de manejo de fondos y extender finiquitos de la cuentas revisadas. El 21 de diciembre de 1978 se expidió una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, casi al mismo tiempo que se publicaban las leyes orgánicas de la Administración Pública Federal y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Puede decirse que una de las modificaciones más importantes fue que se suprimió "la expedición de finiquitos, por considerar que moralmente no conviene declarar revisada una cuenta y eximir de responsabilidad a quienes en ella intervinieron cuando no ha sido examinada en su totalidad".³

³ Secretaría de Programación y Presupuesto. *Qué es la Cuenta Pública*. México, 1979, pag. 26

Esta situación de finales de los ochenta prevaleció prácticamente hasta mediados de los noventa, que es cuando se empiezan a gestar una serie de importantes propuestas tanto del ejecutivo como de los principales partidos que entonces eran de oposición, para subsanar las deficiencias que presentaba el órgano fiscalizador, mismas que culminaron con la reforma constitucional de los artículos 73, 74, 78 y 79, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el treinta de julio de 1999, dando origen a la entidad de fiscalización superior de la federación y la consecuente aprobación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación se constituye como una institución dotada de credibilidad absoluta que goza de autonomía técnica y de gestión y facultades amplísimas para la revisión de la actividad financiera federal, como parte central de un sistema coherente e integrado de control y evaluación.

Una de las funciones que le ha sido asignada a la Auditoría Superior de la Federación y que dió origen a ésta tesis es la de fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, con motivo de la determinación de daños y perjuicios que hayan sido causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; así mismo podrá promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades administrativas, juicio político, denuncias y querellas penales.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, durará en su encargo 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 la Constitución.

3.- Concepto de Responsabilidad

Establecer un concepto de responsabilidad es primordial en este trabajo, toda vez que estaremos constantemente hablando de la responsabilidad, concepto que ha sido materia de multiplicidad de interpretaciones nacidas del orden moral, familiar, legal y a efecto de poder con toda libertad establecer los límites o divisiones entre la responsabilidad política, penal, civil y administrativa. es que se impone iniciar con lo que debe entenderse como responsabilidad.

Desde el punto de vista semántico, la palabra responsabilidad quiere decir obligación de reparar o satisfacer.

El significado que recoge la dogmática jurídica, es el momento en el cual un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado.

La responsabilidad presupone una obligación, pero no debe confundirse con ella, en consecuencia, la responsabilidad señala quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de alguna obligación; es decir, la responsabilidad aparece cuando no se cumple la obligación establecida en la norma.

En su origen el vocablo responsabilidad derivada la expresión latina sponsor, significa el que se obliga por otro. A su vez responde proviene del verbo responderé que quiere decir hacer frente. Lo anterior indica que el binomio responsabilidad y responder se refiere a una situación de constreñimiento de una persona frente a otra, en virtud de la cual debe esperarse cierto comportamiento.⁴

Para Miguel de Jesús Alvarado Esquivel: señala que en opinión de Pellegrini el origen etimológico de la palabra responsabilidad puede quizás buscarse en las formulas sacramentales de la estipulatio romana, donde los cambios verbales más frecuentes spondere, spondeo, valían para hacer surgir la obligación del interpelado, correspondiente de manera abstracta de la causa.⁵

En consecuencia estableceremos como atinadamente lo refiere Miguel de Jesús Alvarado Esquivel que responsable será aquel sujeto a quien exigimos una respuesta, un pago equivalente, una reparación proporcional o un remedio equitativo de las malas e injustas consecuencias que con su actuar ilícito nos ha causado y las cuales están, por lo general, demandando apremiadamente el correspondiente desagravio.

⁴ CASTRO ESTRADA Álvaro. *Responsabilidades Patrimonial de Estado, análisis doctrinal y jurisprudencial comparado. Propuesta Legislativa en México*. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 2000. pag. 42

⁵ ALVARADO ESQUIVEL. Miguel de Jesús. *La Responsabilidad Solidaria en Materia Fiscal*. Editorial Porrúa. México 2000. pag. 20

En conclusión el sujeto responsable teniendo capacidad jurídica para ejercitar una función en el servicio público y que en ejercicio de ésta ha ocasionado ya sea por acción u omisión trastornos o situaciones injustas en los bienes o derechos del Estado al cual sirve como empleado público, debe asumir de manera voluntaria o forzosa otra conducta que tenga como finalidad el de reparar o resarcir aquellos bienes contraídos con el actuar indebido o injusto, sin que ello anule en manera alguna los efectos o consecuencias de dicho actuar.

Lo anterior, se traduce en una responsabilidad directa pues en caso de que el sujeto no dé oportuno y fiel cumplimiento de las obligaciones de hacer o no hacer que le establecen las diversas normas del ordenamiento jurídico, provoca una ruptura del equilibrio normativo como presupuesto general de la responsabilidad.

Para la configuración de dicha responsabilidad debe existir una ofensa objetiva que derive del dolo o culpa y que como ya fue señaló, dicho sujeto cuente con capacidad o imputabilidad como requisito subjetivo de ésta, o sea, que el sujeto haya actuado con voluntad libre y capacidad para entender y distinguir el bien del mal.

En conclusión, una vez nacida la responsabilidad jurídica, ésta se convertirá en una nueva obligación jurídica a cargo del sujeto actuante, tendiente a reparar los daños causados en la esfera de derechos y bienes o patrimonio de otro sujeto; así pues resulta obvio que obligación y responsabilidad son cosas íntimamente ligadas, ya que una responsabilidad de pago o resarcimiento no puede existir

como no exista previamente una obligación a la cual corresponda y cuya extinción o solución represente.

El control de la actuación de los servidores públicos mediante el procedimiento de reproche de su actuar, siempre ha existido, pero para efecto de este trabajo nos referimos solo a una institución que existió en nuestro país, a raíz de la conquista por los españoles y que por su importancia fue transmitida para que se aplicara a los funcionarios de este continente, que fue el Juicio de Residencia.

Una vez que España organizó sus dominios en el continente americano, aplicó un sistema de control de la actuación de sus funcionarios públicos, mediante el juicio de residencia, con el cual trató de que sus disposiciones legales, administrativas o políticas fueran ejecutadas con su verdadero alcance y en términos justos, pero a la vez para que los funcionarios públicos pudieran actuar en el ámbito de relativa elasticidad sin una permanente sensación de estar sometidos a un procedimiento de sospecha, situación que sería adversa a la importante investidura que ostentaban.

Destaca la importancia que tenía el juicio de residencia para los particulares, pues a través de este juicio se permitía que los habitantes de esta región de la nueva España, tuvieran la oportunidad de hacer oír su voz, para denunciar los abusos o errores que el funcionario hubiere cometido en el desempeño de su cargo, con lo que se observa que el pueblo, como entidad político-social fue tomado muy en cuenta y casi en su beneficio estaba orientado el juicio de residencia, por lo que lo

convirtieron en una y verdadera institución popular que en su época sirvió para evitar, en lo posible, los males propios de una administración compleja y variada que actuaba lejos de los órganos competentes originarios, de tal modo que así se limitó el poder de los funcionarios públicos, se pretendió controlar la corrupción y se salvaguardaron las garantías individuales.

El Doctor en Derecho, José Barragán Barragán,⁶ en uno de sus estudios concluye que los conceptos por los cuales las autoridades podían ser residenciadas, son los siguientes:

- a) Se le pedía cuenta ante todo, si había cumplido las instrucciones, ordenanzas, provisiones y cédulas reales;
- b) Qué conducta había observado en orden al buen tratamiento de los indios; y más aún, si había procurado la mejor instrucción y tratamiento de éstos; "aumento de sus reducciones, del justo repartimiento de ellos para labor de minas, cultivo de chacaras y haciendas de campo sin perjuicio de la común utilidad y de los mismos indios";
- c) Si cometió actos de violencia o atropello las libertades en las elecciones eclesiásticas y seculares de los cabildos y comunidades;
- d) Si por consejo del asesor general se siguió daño al público y a los particulares;

⁶ *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Colección Jurídica Manuel Porrúa, S.A. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1984 pag. 38.

e) Si el asesor y demás personas (Secretarios, Capitanes, creados y allegados del Virrey) detuvieron la determinación de las causas con perjuicio de las partes;

f) Si por el Virrey o por sus allegados se cometió algún fraude o usurpación o falta de pago de alcabalas y tantas otras preguntas de que estaba compuesto el interrogatorio, que se elaboraba ad hoc para la residencia.

El juicio de residencia se solventaba en dos partes a través de un minucioso y complejo procedimiento, había una parte secreta en la que el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario residenciado, y otra parte pública en la que cualquier particular que se considerase agraviado podía promover demandas y querellas para la satisfacción de sus agravios.

Lo llevaba al cabo un juez especial y se tramitaba en el lugar donde el residenciado había desempeñado su oficio, razón por la cual éste quedaba arraigado, y podía comprender no sólo al residente principal, sino también a otros funcionarios subalternos que hubiesen desempeñado cargos durante el gobierno del primero, también es importante destacar que se solía analizar, no sólo el desempeño del enjuiciado en su oficio, sino también en su vida privada y moralidad.

Es incuestionable la importancia de esta institución, tanto en tierras españolas como en tierras americanas, sobre todo por su aplicación durante los tres siglos de dominación española en México y el cual por su natural evolución se presenta

también en la época independiente y por su importancia se va estableciendo en los más altos ordenamientos jurídicos, es decir, se constitucionaliza tanto en la Península Ibérica como en nuestro país.

El origen del actual sistema mexicano de responsabilidades de los servidores públicos, es a partir de la Constitución Federal de 1824, de donde se puede desagregar la evolución constitucional y legal de nuestro vigente sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México.

En nuestra primera constitución de tipo federal, ya se definía como forma de gobierno del pueblo mexicano, la república representativa y federal, y de igual manera, se dividía el ejercicio del poder en el sistema clásico francés, de legislativo, ejecutivo y judicial, consagrando el sistema de responsabilidades, en donde se señalaba con bastante precisión, los sujetos de las mismas, los delitos e infracciones que se generaban por las responsabilidades, los órganos encargados de conocer de las imputaciones, y por supuesto, la forma de decidir y el alcance de fallos y resoluciones.

En esta Constitución Federal de 1824, desaparece el Tribunal de Residencia, tampoco se advierte la existencia de un juicio de carácter político en el sentido y alcances que hoy conocemos, y consecuentemente, la responsabilidad se circunscribe como ya quedó anotado, a las de tipo penal, sin distinguir la declaración de procedencia en el sentido que hoy conocemos.

El texto de la constitución vigente, es decir de 1917, establece en su versión original un sistema mejorado en cuanto a la concepción y alcances de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

En el texto original del artículo 111 de la Constitución de 1917 se preveía, el hecho de que el Congreso de la Unión expediría a la brevedad una ley de responsabilidades, misma que fue promulgada hasta el 21 de febrero de 1940, bajo el nombre de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos Funcionarios de los Estados.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos Funcionarios de los Estados tipificaban como delitos de los altos funcionarios de la federación, entre otros, el del ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma del gobierno republicano, representativo y federal, el ataque a la libertad del sufragio, la usurpación de atribuciones, así como la violación de garantías individuales, estableciendo sanciones de destitución e inhabilitación.

Se establece en el texto de esta ley, la diferencia entre los delitos y faltas oficiales, instituyéndose la supletoriedad del Código Penal.

Esta ley fue abrogada por otra que comenzó su vigencia en el año de 1980.

Las principales adecuaciones al Título IV de la Constitución en el año de 1982 fueron las siguientes:

1. Se define el concepto de servidor público federal, relacionándolo con el moderno concepto, no de gobierno sino de administración pública, de acuerdo también con las modificaciones realizadas al artículo 90 Constitucional que integra a la administración pública central y paraestatal como un todo, eliminándose el concepto antiguo de altos funcionarios federales, estableciéndose un concepto igual para todos los funcionarios, empleados y trabajadores con la designación de servidores públicos.

De igual forma, se establece en esta reforma constitucional de 1982, tres tipos de categorías en cuanto a sus responsabilidades, y son la política, la penal y la administrativa, puesto que en otros textos infieren la de carácter civil.

2. Esta reforma constitucional, por así haberlo acordado el constituyente permanente, obligó a los congresos locales a modificar el texto de las constituciones de las entidades federativas con el objeto de homologar su contenido con el de la Constitución Federal, creando en ese nivel gubernamental un sistema de responsabilidades e igualmente obligando al congreso local, a decretar una ley de responsabilidades para las entidades federativas.
3. Asimismo, se definió el alcance del juicio de carácter político y se fijaron los valores indispensables que debe observar cualquier servidor público y que son la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia.

4. De igual manera, se incluye un moderno sistema de sanciones de carácter administrativo para aquellos servidores que incurran en faltas de carácter administrativo, mismas que serán definidas por las leyes reglamentarias.

Después de la reforma al título cuarto de la Constitución Federal en 1982, se obligó a los congresos locales, tanto a reformar y adecuar sus propios textos constitucionales, como a expedir las leyes de responsabilidades locales, situación que a la fecha se ha cumplido en todas las entidades federativas, constituyéndose casi un sistema nacional de responsabilidades.

Bases o lineamientos normativos mínimos del artículo 109 constitucional, y que son las siguientes:

1. Imposición de sanciones consistentes en la destitución e inhabilitación en juicio político, para algunos servidores públicos que por razón de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (responsabilidad política).
2. Que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal (responsabilidad penal).
3. Que se aplicarán sanciones administrativas 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 (responsabilidad administrativa).

4. Que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollaran autónomamente, no pudiendo imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza y,

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

Las principales causas que originan la procedencia del juicio político son:

- a) El ataque a las instituciones democráticas.
- b) El ataque a la forma de gobierno.
- c) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales.
- d) Las infracciones graves a la constitución o leyes locales.
- e) Los trastornos graves en el funcionamiento normal de las instituciones.
- f) Las omisiones graves que motiven el trastorno de las instituciones.

g) Violaciones graves o sistemáticas a los presupuestos.

6. Por lo que se refiere a las declaraciones de procedencia en materia penal, es el congreso erigido en gran jurado el que determina si ha o no lugar a proceder en contra de los inculpados, siempre y cuando se trate de aquellos servidores que gozan del llamado "fuero", pues de no ser así, y en principio, resultaría innecesaria la declaración de procedencia del congreso.⁷

Cabe destacar, que las resoluciones a las que se llegue tanto en el juicio político, como en la declaración de procedencia, son inatacables y por ende, no admiten recurso o juicio alguno.

Los servidores públicos en un momento dado, pueden llegar a ser sujetos de diferentes tipos de responsabilidad. Las normas jurídicas, los órganos competentes y los procedimientos a seguir en cada caso, se encuentran debidamente regulados, en un principio, por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y luego, por las Constituciones Estatales y sus Leyes reglamentarias, de donde se desprende el ámbito gubernamental que deberá conocer de las circunstancias que den origen a la instrumentación de los procedimientos ahí establecidos, por lo que cualquier trasgresión a ese marco normativo dará origen al lineamiento de las responsabilidades establecidas.

⁷ F. CARDENAS, Raúl. *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*. Editorial Porrúa, S.A. de CV. México 1882. pag. 56.

Como ya lo señalamos anteriormente, la voz o término Responsabilidad, aplicado al ser humano y en su sentido eminentemente jurídico, como sujeto de derechos y obligaciones, se traduce precisamente, en la persona que se encuentra obligada a responder de algo o de alguien.

La acepción jurídica, es decir, que un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado, y ésta es precisamente la idea u orientación que se desprende de la estructura capitular del presente trabajo.

En México, el ejercicio de las facultades o atribuciones, y el cumplimiento de las responsabilidades que tiene encomendadas cada ente gubernamental, se encuentran condicionados, por una parte, al orden jurídico preestablecido y, por la otra, a contar con los suficientes recursos económicos que le permitan desarrollar con eficiencia y eficacia las encomiendas del grupo social que representa.

Por ello, el constituyente originario estatuyó en la Fracción IV del artículo 31 Constitucional, la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de las instancias gubernamentales, de la manera proporcional y equitativa que señalen las leyes.

De tal manera, el gasto público, como parte de la hacienda, se consolida como el mejor instrumento con que cuentan los órganos del estado para ejercer sus

funciones y cumplir sus responsabilidades, destacándose entre éstas, la de llevar bienestar social a la población, manejo de recursos que cae dentro del sistema de responsabilidades.

La administración pública del Estado, para llevar a cabo sus actividades y cumplir con sus objetivos y fines que tiene encomendado, cuenta por supuesto y como ya se mencionó con una estructura jurídica, compuesta por el marco normativo; con que en un momento determinado tiene a su disposición para el cumplimiento de sus objetivos y fines; y por supuesto, el elemento personal, que es el conjunto de los denominados funcionarios, empleados y trabajadores, hoy en día conocidos todos, bajo el nombre de servidores públicos, que prestan sus servicios a la administración pública, y que pueden por ende ser sujetos al fincamiento de una o varios tipos de responsabilidad.

3.1. Tipos de Responsabilidad de los Servidores Públicos

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, del tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplan con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades, las cuales presentan características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, de las sanciones y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

Al respecto, Gabino Fraga ha manifestado lo siguiente: "La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además una responsabilidad civil o penal"⁸

De manera que, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra con cuatro diferentes tipos de responsabilidades a saber: la penal, la civil, la política y la administrativa; las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respectivamente.

A este respecto existe el criterio sustentado para el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a fojas 128. tesis P.LX/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Abril de 1996, que a la letra dice:

"RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A) - La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por

⁸ GABINO FRAGA, Francisco. *Derecho Administrativo*. 41ª Edición. Editorial Porrúa. 2001, pag. 34.

la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copea y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número KX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis."

En este sentido el servidor público, es responsable del cumplimiento de un deber fundamental, propio de un cargo, que consiste en ajustar su conducta al ordenamiento jurídico que rige el ejercicio del cargo o la función que desempeña.

Así, el concepto responsabilidad significa en el sentido más amplio del vocablo, compromiso u obligación de acatar los deberes que impone el cargo; como significa también en otro aspecto estar a las consecuencias del incumplimiento de la conducta debida o legítimamente esperada del servidor público, por el grupo social, como colectividad jurídica organizada y que redundan en un daño o perjuicio causado a otro.

Los deberes que impone el ejercicio de un cargo público, conforme con las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son pues, de diversa naturaleza y producen efectos distintos:

La responsabilidad política tiene un sentido de indignidad hacia el responsable y por lo tanto es de contenido ético, de moralidad social, de público reproche por haber defraudado la confianza que la sociedad depositó en la aptitud de esa persona para encargarse de los altos destinos del país.

Manuel González Oropeza comentando el artículo 114 de la Constitución Federal, afirma que "esta disposición tiene sus orígenes en las antiguas Constituciones de Virginia y Delaware... y contiene la idea de que la sanción política no sólo se traduce en la remoción del cargo, sino en la inhabilitación para ocupar nuevos cargos..."⁹

⁹ *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Colección Jurídica Manuel Porrúa. México 1984, pag. 88.

La responsabilidad administrativa tiene un fin primordialmente disciplinario, ya que las sanciones que establece consisten en suspensión o destitución del puesto y en la imposición de multas e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la conducta del servidor público es de tal naturaleza que llega a tipificar alguno de los delitos comprendidos en el Título Décimo del Código Penal que está dedicado a los delitos cometidos por servidores públicos, la responsabilidad del agente adquiere otra característica y produce otros efectos que son los de la aplicación de las sanciones previstas en el Código de la materia según el tipo de delito que el servidor haya perpetrado. La sanción tiene un contenido punitivo, con el fin de readaptación de quien ha delinquido aprovechando su cargo, o empleo público. En la responsabilidad penal aparece ya otra característica: la obligación de reparar el daño causado a la Nación o a los particulares restituyendo los bienes indebidamente adquiridos o pagando su valor y dos tantos del precio de los que fueron obtenidos por el delito.

Para los efectos de esta disertación es oportuno poner en relieve las consecuencias patrimoniales de la responsabilidad penal cuando el delito causa daños de esta naturaleza, consecuencias que no producen la responsabilidad política ni la administrativa, aunque en esta última aparece la sanción económica, que no tiene efectos reparatorios, a saber: si el hecho delictuoso produce un lucro o beneficio pecuniario al delincuente, éste, el servidor público, está obligado a la

reparación del daño. Esta consecuencia, que es de naturaleza patrimonial, restitutoria, constituye la responsabilidad civil.

Estas responsabilidades se pueden materializar a través de la conducta humana, tanto por acción como por omisión, esto es, por hacer dejar de hacer o permitir que se haga, todo ello vinculado con los servidores públicos involucrados en el quehacer gubernamental de cualquiera de los estratos o niveles de gobierno que actualmente estructuran nuestro sistema político mexicano.

Incluso atendiendo al grado de importancia, daño o perjuicio causado a la hacienda pública o a las instituciones, deriva el tipo de responsabilidad a calificar, pudiendo llegar a presentarse la concurrencia de las mismas, esto es, por una misma conducta se podrán fincar, en su caso, varios tipos de responsabilidades derivadas de ese mismo acto u omisión.

Del mismo modo, los servidores públicos en el ejercicio de su función pueden incurrir en diversos tipos de responsabilidades que no necesariamente traen como consecuencia la restitución el resarcimiento de los daños y perjuicios. A continuación haremos una reseña más puntual de las responsabilidades que se les pueden fincar.

a. Política. Se presenta cuando un servidor público de alta jerarquía, mediante un acto u omisión afecta los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.

Los servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y administración y que por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones como pueden ser el ataque a las instituciones democráticas; ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, las omisiones de carácter grave en los términos del supuesto anterior; 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, incurrir en responsabilidad política, lo cual trae como consecuencia la imposición de una sanción administrativa como la destitución, o bien, la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público, desde un año hasta veinte años, según lo dispone el artículo 8º, previo juicio político cuyo procedimiento se establece en el Título II, Capítulo II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Juicio Político y la Declaración de Procedencia se tramitan en el seno del Poder Legislativo mediante el procedimiento previsto en la constitución política de los estados unidos mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos en sus Capítulos I, II, III y IV del Título Segundo denominado Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia.

"La Declaración de Procedencia tendiente a determinar la presunta comisión de un delito, busca que el fuero temporal para preservar políticamente el buen despacho de los intereses públicos fundamentales no se convierta en inmunidad por los delitos que pueden cometer los servidores públicos encargados de ella, y en consecuencia, en burla, de la ley."¹⁰

Para dar inicio al juicio político, es necesario la declaración de procedencia, la cual a su vez entraña un presupuesto importante, sine qua non, que es el que la persona sujeta a dicho proceso, cuente con fuero y al respecto nuestro más alto Tribunal ha emitido el siguiente criterio:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO. CONCEPTO DE. El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que

¹⁰ Exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tiene la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos.

Controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República. 26 de mayo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jesús Casarrubias Ortega.

En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ejecutoria se publicó íntegramente en el volumen correspondiente a mayo del año en curso del Semanario Judicial de la Federación.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de junio en curso, aprobó, con el número 37/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México. Distrito Federal, a once de junio de mil novecientos noventa y seis."

El fuero como inmunidad, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, en relación con los diputados y senadores en forma

absoluta se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 61, en el sentido de que éstos son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas; así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los términos del artículo 108, párrafo segundo constitucional, que dispone que dicho servidor público durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Tratándose de los senadores y diputados, dicha inmunidad absoluta sólo opera durante el desempeño del cargo, es decir, con motivo de las funciones que realicen como miembros integrantes de la Cámara respectiva, pero no en razón de su investidura misma, no por el hecho de ser diputado o senador, la persona que encarne la representación correlativa goza de la inmunidad prevista en el artículo 61 constitucional, sino únicamente cuando esté en ejercicio de tal función; atento a ello, cualquier miembro del Congreso de la Unión, cuando emita opiniones fuera del desempeño de su cargo, o sea, en el caso de que no esté en funciones, no es inviolable, pudiendo ser reconvenido por aquéllas, pues la inmunidad sólo se justifica por la libertad parlamentaria que todo diputado o senador debe tener dentro de un régimen democrático basado en el principio de división de poderes, sin que deba significar irresponsabilidad por actos que realice al desplegar su conducta privada. Por otra parte, si las opiniones que emita un diputado o senador en el desempeño de su cargo configuran la incitación a algún hecho delictivo o si su externación implica en sí misma un delito de cualquier orden, opera la inmunidad mencionada en el sentido de que el opinante

permanece inviolable y de que no puede ser reconvenido por tales opiniones, pero ello no implica que contra él no se promueva el llamado juicio político que puede culminar con su desafuero, a consecuencia del cual quedaría a disposición de las autoridades judiciales penales que correspondan.

Otro caso de fuero de inmunidad que previene la constitución federal el que se refiere al Presidente de la República y se traduce en que éste, durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común en términos de lo dispuesto por el artículo 108 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, por ende, durante su periodo presidencial, el Presidente de la República goza de inmunidad, pudiendo presentarse la acusación que proceda dentro del año siguiente a la terminación de su encargo en términos de lo previsto en el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; cabe señalar que dicha inmunidad no significa la irresponsabilidad absoluta del Presidente de la República por delitos comunes que pueda cometer durante el tiempo y en ejercicio de su puesto, sino que sólo equivale a que, en el periodo de su gestión gubernativa, únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, y dentro del término de un año siguiente a la conclusión de su mandato por los demás delitos, si la acusación por traición a la patria o por delitos graves del orden común hubiese sido desestimada por la Cámara de Diputados al presentarse durante el periodo presidencial, ello no implica que, una vez expirado éste, no se acuse ante el Ministerio Público que corresponda por tales hechos delictivos a la persona que haya tenido el cargo de Presidente de la República,

teniendo en cuenta, que acorde a lo establecido en el artículo 114, párrafo segundo, la prescripción, tratándose de los servidores públicos que enuncia el artículo 111, se interrumpe hasta en tanto dure el encargo y acorde a las reglas sobre prescripción de la acción penal.

El fuero que se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales no equivale a la inmunidad de los servidores públicos que con él están investidos y que señalan los artículos 108 y 110 de la Constitución. En otras palabras, el fuero, bajo el aspecto que estamos tratando no implica la irresponsabilidad jurídica absoluta como en el caso a que se refiere el artículo 61 de nuestra Ley Fundamental, ni la irresponsabilidad jurídica relativa a que alude su artículo 108 párrafo Segundo y por lo que concierne al Presidente de la República; es decir, en esta última hipótesis, a la imposibilidad de que durante el tiempo de la gestión presidencial, pueda acusarse al Jefe del Ejecutivo Federal delitos graves del orden común y la traición a la patria, realmente se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado juicio político, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado, el Procurador General de la República y los demás servidores públicos a que alude el artículo 111 Constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria; del juicio político conoce la Cámara de Diputados y Senadores, y se sustancia conforme al procedimiento establecido en los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al respecto es pertinente citar el siguiente criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles a foja 247, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, diciembre 2000, tesis 1ª XXXII/2000, respectivamente y que a la letra dice:

"INMUNIDAD PARLAMENTARIA. PARA QUE OPERE NO ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR HAYA VERTIDO SU OPINIÓN EN EL RECINTO LEGISLATIVO. En términos de lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución Federal se advierte que es condición de eficacia de la garantía de inmunidad parlamentaria, que se trate de opiniones emitidas por los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos, sin que el espacio donde se externen dichas opiniones se reduzca al recinto legislativo, toda vez que actualmente esa actividad ha superado los estrechos cauces de dicho recinto, pues aun cuando la labor preponderante sigue siendo la de intervenir en la aprobación de las leyes, hay otros ámbitos en que se manifiesta este poder, como es la configuración de comisiones de diversa especie que se desenvuelven fuera de la sede del Congreso, entendidas como grupos de trabajo en los cuales se distribuye a los diputados y senadores para desempeñar sus actividades parlamentarias. En estas condiciones, debe concluirse que carece de todo sustento suponer que el lugar donde externe su opinión el legislador condiciona su inmunidad, pues si lo que importa es que la opinión se haya externado con motivo del ejercicio de sus funciones, estará acompañado de esa garantía en todos aquellos lugares en que se vea precisado a cumplir la función legislativa particular.

Amparo en revisión 2217/98. Ramón Sosamontes Herreramoro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel."

Asimismo y resultándonos ilustrativa la interpretación legal del máximo órgano judicial del país, señalamos algunos criterios de la Declaración de Procedencia o desafuero, para que se pueda proceder penalmente en contra del servidor público investido de fuero, procedimiento previsto en el artículo 111 Constitucional y 25 y subsiguientes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentado el siguiente criterio jurisprudencial, visible a fojas 387, Tesis P./J.38/96, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Junio de 1996, que a la letra dice:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS. La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atinentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal.

Controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República. 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jesús Casarrubias Ortega.

En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

De conformidad con el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ejecutoria se publicó íntegramente en el volumen correspondiente a mayo del año en curso del Semanario Judicial de la Federación.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de junio en curso, aprobó, con el número 38/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de junio de mil novecientos noventa y seis."

Asimismo resulta ilustrativo el siguiente criterio, visible a fojas 248, Tesis XXVII/2000, del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta. Tomo XII, Diciembre de 2000, que a la letra dice:

"INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL. El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la "inmunidad parlamentaria" como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvencidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del "fuero constitucional", bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados. entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras. precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es total ajeno: conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer

párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra el diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer.

Amparo en revisión 2217/98. Ramón Sosamontes Herreramoto y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel"

b. Penal. La responsabilidad penal, es la que existe o se configura cuando el acto u omisión irregular del servidor público, cometido en el ejercicio de sus funciones o servicio, constituye un delito previsto y sancionado en el código o leyes penales respectivas. En este evento, la responsabilidad penal se configura por un acto u omisión que puede resultar de un comportamiento doloso o culposo del servidor

público, bien sea por el apoderamiento de bienes o valores pecuniarios o financieros del estado o de los que éstos pudieron disponer con motivo de sus funciones.

La descripción normativo penal de los delitos cometidos por los servidores públicos, anteriormente denominados: funcionarios y empleados públicos en el desempeño de sus funciones y en perjuicio de los intereses del Gobierno Federal, no es precisamente algo nuevo; muy al contrario, dichas figuras delictivas siempre han ocupado un lugar en los ordenamientos punitivos mexicanos; los Códigos Penales de 1871 y de 1929 ya contenían la tipificación de algunas clases de conductas antisociales cometidas por los servidores públicos, el Código Penal de 1931, antes de la reforma de 5 de enero de 1983, en el Libro Segundo, Título Décimo intitulado "Delitos cometidos por Funcionarios Públicos", regulaba, en cinco capítulos, los delitos correspondientes.

Así en el Capítulo I, el artículo 212, que incluía cinco fracciones, sancionaba el Ejercicio Indevido o Abandono de Funciones Públicas; en el Capítulo II, el artículo 214 tipificaba, en once fracciones, el Abuso de Autoridad; en el Capítulo III, los artículos 215 y 216 se ocupaban de la coalición de Funcionarios; en el Capítulo IV, los artículos 217 y 218 se referían al Cohecho; y en el Capítulo V, los artículos 219, 220 y 221 establecían todo lo relativo al Peculado, y los artículos 222, 223 y 224, todo lo concerniente a la Concusión.

Más tarde, la Ley de Responsabilidades de funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 1940, elaborada en acatamiento a los mandatos constitucionales, recogió, en el artículo 18, todos los delitos tipificados en el Título X del Código Penal. Así, las fracciones II a VI dieron cabida al Ejercicio Indevido o Abandono de Funciones Públicas; la Fracción VII, la Coalición de Funcionarios; la fracción VIII, lo referente al Cohecho; las fracciones IX a VII, XIV a XX, y XXII a XXIII, el abuso de autoridad; la fracción XXIV, la Concusión, y la XXVII el Peculado.

Es importante apuntar, que esta Ley prescribía en el artículo 22, que "en todo aquello que no pugne con las disposiciones de la presente ley, son aplicables as reglas consignadas en el Código Penal".

En esa forma se determinó que todos los artículos pertenecientes al Título X del Código Penal quedaban sin aplicabilidad y consecuentemente, se convertían en letra muerta.

Posteriormente, en atención a la inoperancia de la mencionada Ley, se elaboró, en 1979, una nueva Ley de Responsabilidades; esta nueva Ley resultó más deficiente que la anterior y, en alguna medida, hasta anticonstitucional, ya que, a pesar de lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 111 párrafo 5° donde literalmente se indicaba: "El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal

determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso...", no consignó, en su articulado, el catálogo de los delitos que generan responsabilidad política y responsabilidad penal para los funcionarios y empleados públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; únicamente incluyó los "delitos" que sólo generan responsabilidad política. En esa situación, remitió, aunque en forma no expresa, al Código Penal esta remisión fue producto de una irreflexión, ya que no se estudió el problema de la vigencia del Título X; el legislador se concretó a introducir algunas modificaciones sobre el Peculado.

La reforma de cinco de enero de 1983 cambió la denominación del Título X, de "Delitos cometidos por Funcionarios Públicos" a "Delitos cometidos por Servidores Públicos". Se estructuró con doce capítulos ya que aunque aparecía un Capítulo XIII, extrañamente no existía Capítulo XI, después del X aprecia el XII, situación que actualmente con la modificación sufrida con el decreto del 18 de mayo de 1999, en el que cambió la denominación del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal, se cambió a la de Código Penal Federal, pero un día antes se realizó una adición con el artículo 222 bis, que es el actual capítulo XI que se refiere al cohecho de servidores públicos extranjeros.

El capítulo I, no contiene ninguna tipificación delictiva. El artículo 212 define, únicamente, la calidad de los sujetos activos que tienen la posibilidad normativa

de concretizar los delitos contenidos en el presente Título; esto es, precisa lo que, para los efectos del Título X y del XI relativo a los "Delitos cometidos contra la Administración de Justicia", debe entenderse por servidor público.

Servidor Público, en los términos del artículo 212, es "toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales". Se agrega en el mismo artículo que "Las disposiciones contenidas en el presente Título son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal".

El artículo 213, consagra reglas especiales para la aplicación de sanciones. En su parte final textualmente dispone que "la categoría de funcionarios o empleados de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena", desafortunadamente no se hace el señalamiento concreto del mínimo y el máximo de la agravación, por el cual, la idea que parece justa, en ninguna forma puede aplicarse.

El Capítulo II incluye todo lo referente al "Ejercicio indebido de servicio público". Denominado, antes de la reforma : "Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas".

El Capítulo III se dedica al abuso de autoridad, materia prevista, también, antes de la reforma.

El Capítulo IV consagra la coalición de funcionarios, también sancionada en los textos anteriores a la reforma. El Capítulo V se refiere al uso indebido de atribuciones y facultades, no regulado antes de la reforma.

El Capítulo VI contempla la concusión, prevista ya antes de la reforma.

El Capítulo VII alude a la Intimidación, figura totalmente nueva.

El Capítulo VIII incorpora lo referente al Ejercicio abusivo de funciones. Los correspondientes tipos, también son nuevos: no estaban incluidos antes de la reforma.

El Capítulo IX se dedica al Tráfico de influencia, que no existía antes de la reforma.

El Capítulo X regula el Cohecho, ya consignado antes de la reforma.

El Capítulo XI incorpora el tipo de cohecho a servidores públicos extranjeros que suponemos busca congruencia con los tratados internacionales.

El Capítulo XII está dedicado al Peculado, ilícito ya establecido antes de la reforma.

Finalmente, el Capítulo XIII introduce las nuevas figuras del Enriquecimiento ilícito.

En resumen, los nuevos delitos que la reforma introduce, por primera vez, son:

- a) Uso indebido de atribuciones o facultades;
- b) Intimidación;
- c) Ejercicio abusivo de funciones;
- d) Tráfico de influencia,
- e) Cohecho a servidores públicos extranjeros y
- f) Enriquecimiento ilícito.

En todos los tipos los deberes jurídicos se dirigen a los servidores públicos, salvo algunas excepciones en las cuales el deber está dirigido a los particulares. Así ocurre en los artículos 214 fracciones I y II, 217 fracción II, 221 fracción II, 222 fracción II, 222 bis fracción III, 223 fracciones III y IV, y 224 párrafo segundo.

La inclusión de estos casos es plenamente válida ya que complementan el universo de los sujetos que deben ser sancionados, a la vez que hace efectivo el instrumento penal de renovación moral.

En todos los tipos previstos en el Título X, el bien jurídicamente tutelado, en forma genérica, es la debida prestación de los servicios públicos, asimismo en todas las figuras descritas, salvo en las relativas a los particulares, la conducta ha de cometerse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Se advierte que la regulación de algunos problemas aparece duplicada y, a veces, hasta triplicada; así, en un tipo la hipótesis es bastante general y, por lo mismo, comprende a otra u otras que son menos generales por describir características específicas. En algunos casos la duplicidad es sólo aparente.

La duplicidad real y esto hay que subrayarlo refleja la preocupación del legislador de satisfacer exigencias sociales insoslayables, manifestadas desde todos los sectores sociales, ideológicos y políticos. Era clamor popular que se adoptaran medidas para acabar con la corrupción e ineptitud que tanto daño estaba haciendo al pueblo y que se acentuaba de manera incontenible. El legislador quería cubrir toda la antisocialidad, y en esta actitud, describió conductas similares o iguales en tipos muy generales y en tipos específicos.

En los delitos que afectan el patrimonio, la cuantía se determina con base en el salario mínimo, en estos mismos delitos, las penas señaladas van de acuerdo con

la cuantía, siendo el criterio de cuantificar con base en el salario mínimo, encomiable, en razón de que la cuantía siempre estará actualizada y las penas conservarán en relación a ella la penalidad a aplicarse, así también las multas se calculan, con apoyo en el salario mínimo.

Para todos los delitos se establecen las penas de destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión público y en términos generales éstos son más altas que las impuestas en textos anteriores.

Ahora bien, en el esquema de la reparación del daño, es indudable que a la sociedad le interesa lo mismo castigar a los servidores públicos que traicionan su función o la utilizan para hacerse de beneficios ilegítimos, que recuperar el producto o daño patrimonial causado por los actos ilícitos de aquellos. Este es el objetivo buscado por las normas relativas a la reparación del daño, que se encuentran previstas tanto en la Constitución Política Mexicana, como en el Código Penal Federal, estableciendo la primera en su artículo 111 entre otras cosas, que las sanciones penales deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita.

En el último párrafo se establece, que las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños o perjuicios causados.

Por su parte, el Código Penal en su artículo 29 establece que la sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño y en las fracciones II y III del artículo 30, se establecen:

II. La indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el pago de los tratamientos curativos, que como consecuencia del delito, sean necesarios para la recuperación de la salud de la víctima, y

III. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

Incluso cabe recordar que de acuerdo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, se adicionó al Código Penal en comento, el artículo 31 Bis, que establece: "En todo proceso penal, el Ministerio Público estará obligado a solicitar en su caso, la condena en lo relativo a la reparación del daño y el juez a resolver lo conducente."

Igualmente en los artículos 85 último párrafo, 90 fracción II, inciso e), se supedita la libertad preparatoria y la condena condicional, respectivamente, a que se satisfaga la reparación del daño o se otorgue caución que la garantice.

En cuanto a la reparación del daño, es preciso destacar que la aludida reforma del 10 de enero de 1994, se reformó el contenido de la fracción VI del artículo 32 del Código Penal, para establecer:

"Artículo 32.- Están obligados a reparar el daño en los términos del artículo 29:"

....

VI. El Estado, solidariamente, por los delitos dolosos de sus servidores públicos realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aquellos fueran culposos."

Para una perfecta comprensión es pertinente traer a colación, por tratarse de la naturaleza penal lo señalado por el artículo 9 del mismo ordenamiento, toda vez que ahí se distingue dolo de culpa:

Artículo 9.- Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley, y Obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previo siendo previsible o previo confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales.

En cuanto al esquema de distinción de sanciones, éste, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 52 del Código Penal Federal que establece los criterios para la adecuación judicial de la pena, se establece también un criterio de excepción para la individualización de las sanciones, que se encuentra contenido en el artículo 213 del propio Código Penal Federal, que establece que: Para la individualización de las sanciones previstas en este Título, el juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o un funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría del funcionario o empleado de confianza, será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Es importante hacer notar que existen algunos tipos penales que agravan la pena si el infractor tiene el carácter de servidor público, como es el caso de la falsificación del documento previsto en el artículo del Código Penal Federal.

c.- **Civil.** La responsabilidad civil, que es la que se origina cuando los actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, causen o hayan causado daño al patrimonio de los particulares, administrados o gobernados, su regulación en consecuencia se rige por las disposiciones correspondientes a la legislación civil.

La responsabilidad civil patrimonial, tiene su fundamento en el principio enunciado en el artículo 2964 del Código Civil, conforme al cual, "el deudor responde del cumplimiento de sus obligaciones con todos sus bienes, con excepción de aquellos que conforme a la ley son inalienables o inembargables".

Este principio enuncia la garantía general con que cuentan todos los acreedores para hacer efectivos sus créditos; pero la responsabilidad propiamente dicha es la que nace de los actos ilícitos o del riesgo creado, fuente de obligaciones de la reparación del daño causado, conocido también como responsabilidad personal.

La responsabilidad de los servidores públicos que nace del dolo o la culpa en que aquellos incurran y está plasmada en la Constitución Federal y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como responsabilidad política, administrativa y penal; en dicha ley, la responsabilidad se estructura primordialmente con carácter sancionador y preventivo y no con fines restitutorios o reparatorios que son propios de la responsabilidad civil. No basta desde el punto jurídico, la aplicación de la pena al trasgresor de la ley, es preciso proveer en el ordenamiento una adecuada vía para que la víctima obtenga la reparación del daño causado por el incumplimiento de los deberes que incumben al servidor público cuando este incumplimiento ha sido lesivo a los particulares o al Erario Federal.

La ley puede conferir como en efecto lo hace, a la autoridad administrativa las facultades necesarias para imponer las sanciones económicas, en los casos que la misma ley prevé. Aparentemente es ineficaz desde el punto de vista constitucional para dotar a la autoridad administrativa de facultades para declarar que el servidor ha incurrido en responsabilidad civil y menos para fijar unilateralmente la cuantía de los que se han causado como consecuencia de la ordenado por los artículos 14 y 16 Constitucionales. Se ha considerado que es la autoridad judicial la única que puede hacerlo legalmente, siempre que respete las garantías de audiencia y de legalidad y siempre observando la forma de un juicio en que el agente responsable haya sido previamente citado ajuicio y vencido en él.

De otra manera, la ley se ocupa de la responsabilidad de los servidores públicos frente a su patrón que son los órganos del poder, por lo que se refiere a la responsabilidad frente a los particulares la ley era omisa. En efecto establecía en sus disposiciones aquellas medidas para proteger a la Federación, conducta jurídicamente reprobable del servidor público al ejercer su cargo. Si lo hace, la disposición legal carece de fuerza impositiva, por ser contraria a lo a los Estados de la Unión o al Municipio contra la rapacidad, negligencia e ignorancia del personal que presta servicios a la administración, pero la misma rapacidad, o negligencia se había hecho sentir y quizá con mayor incidencia en el patrimonio particular de los gobernados a quienes hasta la reforma del año 1994 año en que se adicionó a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con el artículo 77 bis se les otorgó a los particulares el derecho para exigir responsabilidad civil de los servidores públicos. Con ello se pretende frenar la

conducta indebida de los servidores públicos frente a los órganos del Estado y a la vez frente a los individuos que integran el pueblo al que se refiere la Constitución.

Es oportuno recordar aquí, que el propósito de la Renovación Moral de la Sociedad inspiró la reforma al Título IV constitucional y trata de expresar los principios de igualdad y legalidad en "todos los aspectos de la vida nacional", se basa indudablemente "en la necesidad de renovar moralmente a la sociedad en todos los ámbitos", según se hizo saber por los medios de difusión del Gobierno de la República.¹¹

Viniendo ahora a tratar el aspecto civil de la responsabilidad de los servidores públicos, parece oportuno señalar que ésta se resuelve de acuerdo con las disposiciones del Código Civil Federal que atienden a la reparación del daño causado ilícitamente, es decir, por dolo o culpa, según lo dispone como principio general el artículo 1910. La reparación del daño "debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior cuando ello sea posible o en el pago de daños y perjuicios" según lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 1915 de dicho ordenamiento.

Así pues, la responsabilidad civil de los servidores públicos consiste en la obligación a su cargo de reparar el daño pecuniario que causen en el ejercicio de sus funciones, cuando no proceden con la diligencia, cuidado, honestidad y eficiencia debidos y a los cuales están obligados.

¹¹ " Renovación moral de la Sociedad Diario Oficial de la Federación, del 28 de diciembre de 1982.

Conforme con lo dispuesto por el artículo 1927 del Código Civil, los servidores públicos responden directamente frente a terceros de los daños que causen en el ejercicio de sus funciones. El Estado responde solidariamente tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiariamente, en los demás casos en los que solo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el Servidor Público directamente responsable carezca de bienes o estos sean insuficientes para responder del daño causado.

Puesto que este dispositivo se encuentra ubicado en el Capítulo Quinto del Título Primero, Primera Parte, del Libro Cuarto del Código en cita que contiene las normas relativas a los actos ilícitos y éstos a su vez, según lo dispone el artículo 1910 del mismo Código son aquellos que originan un daño obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima, atento a ello la norma contenida en el artículo 1927 que se comenta debe interpretarse en el sentido de que los particulares afectados en sus bienes, podrán obtener del servidor público, la reparación del daño cuando puedan probar en el juicio correspondiente que el agente de la administración en el desempeño de su cargo, ha obrado ilícitamente, es decir con culpa o dolo y esa conducta es la causa del daño que se ha producido. Conforme a las reglas procesales, la carga de la prueba del daño y de la culpa o dolo del servidor público, así como la relación de causalidad entre ese daño y aquella conducta ilícita, queda a cargo del actor en el juicio, es decir de la víctima del daño (particular).

Asimismo, el artículo 1928 del Código Civil establece una responsabilidad subsidiaria del Estado frente a los particulares y que obliga directamente al servidor público que ha causado el daño, a responder de la reparación del mismo, este precepto como lo ha demostrado la práctica no garantiza la satisfacción de los intereses de los particulares lesionados por los actos ilegítimos o indebidos de los servidores públicos que les causen un daño y que deben ser reparados. Como lo expresa el Doctor Héctor Fix Zamudio a propósito de la responsabilidad de los jueces.¹²

"Estamos convencidos de que la simple responsabilidad personal del juzgador cuando incurre en errores o defectos intencionales o culposos en la prestación del servicio jurisdiccional, resulta insuficiente por dos razones: a) la primera consiste en que en la mayor parte de los casos los jueces carecen de capacidad económica nunca han sido los funcionarios mejor remunerados para cubrir los daños y perjuicios que produzcan, y b) en segundo término, para hacer efectiva dicha responsabilidad debe comprobarse el dolo o la negligencia en sus actividades judiciales, lo que no resulta sencillo, y por ello los criterios contemporáneos nos conducen hacia la responsabilidad directa y objetiva del Estado, aún en ausencia de daños intencionales, ya que el propio Estado debe

¹² "La Responsabilidad de los Jueces en el Ordenamiento Mexicano. Comunicaciones Mexicanas al XI Congreso Internacional de Derecho Comparado (Caracas 1982). Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.

resarcir a los servidores públicos judiciales, particularmente en la materia penal, en la que son más gravosos”.

Por otra parte es difícil probar la culpa o negligencia, impericia, falta de atención o de cuidado del servidor público en el desempeño del cargo, en una organización burocrática cada vez más amplia y más compleja, a lo que hay que añadir la despersonalización del trabajo administrativo por la aplicación de los sistemas electrónicos y de computación para la toma de decisiones en las oficinas públicas. Todo ello ha mecanizado por decirlo así, la prestación de los servicios públicos. En muchos casos, el particular se encuentra en la situación de no poder imputar a uno o varios servidores públicos la culpa o dolo (error, impericia, falta de atención o intención de dañar) en la ejecución del hecho que le ha causado daño porque dentro de la enorme burocracia existente se diluye entre unos y otros la responsabilidad.

La obligación de los servidores públicos de reparar el daño que causen a los particulares, no ha podido hacerse efectiva además porque a la dificultad de la prueba de la imputación de la culpa, nos encontramos en muchos casos, ante la insuficiencia patrimonial responsable, que también debe ser probada para proceder después a demandar la reparación al Estado, lo cual demanda una duplicidad de procedimientos judiciales, de erogaciones y de tiempo que hace impráctica la aplicación del precepto.

El artículo 1928, hasta antes de la reforma de la que fue objeto en el año de 1994, establecía: "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 para responder del daño causado".

El sistema establecido en el artículo 1928 del Código Civil fue modificado por la Ley de Depuración de Créditos de 31 de diciembre de 1941 cuyo artículo 10 en su parte relativa dispone: "Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos".

Conforme a lo dispuesto en este artículo de la ley, el Estado respondía directamente frente a los particulares de la reparación de los daños causados por un mal funcionamiento de los servicios públicos y subsidiariamente de los daños causados por el servidor público, si los bienes de éste eran insuficientes para reparar el daño causado. Puesto que el Estado era considerado responsable directamente de la reparación del daño que recibían los particulares, conforme al artículo 1928 del Código Civil, el Estado podía, como actualmente lo puede hacer repetir del empleado o funcionario a quien se pueda probar que la deficiencia del funcionamiento del servicio, es imputable a alguno de sus servidores.

En las normas que se comentan, se desprenden dos situaciones: la culpa del servidor público y la culpa en el funcionamiento de los servicios públicos en el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos, la responsabilidad del Estado tiene lugar cuando los actos u omisiones dañosas "impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos", aún cuando la idea de culpa comprende necesariamente la violación de un deber jurídico y ésta sólo se puede imputar a la persona y no al servicio, la expresión que dicha ley emplea "culpa en el funcionamiento de los servicios públicos" debe ser interpretada en el sentido de el daño haya sido causado por "deficiencia" en el servicio público.

La responsabilidad civil del estado por los actos u omisiones de sus servidores públicos la encontramos en el artículo 1927 del Código Civil ya que el estado como persona moral, resulta responsable por los actos de sus funcionarios y empleados, y dicha responsabilidad consiste precisamente en responder por los daños y perjuicios causados por sus servidores en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas y establece:

Artículo 1927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les 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.

El precepto antes aludido contempla dos cuestiones fundamentales: La responsabilidad solidaria del estado por los daños o perjuicios causados a terceros, cometidos por sus servidores, y la responsabilidad subsidiaria del mismo estado y la directa de los servidores, tratándose de ilícitos culposos.

Por lo que la responsabilidad civil del Estado por los actos u omisiones de sus servidores públicos, es evidente que la intención del legislador es que el estado responda solidariamente, por los ilícitos dolosos y sólo subsidiariamente por los Culposos.

Las responsabilidades directas, son aquéllas que obligan al que las suscribe, o al que las tiene por mandato de la ley, pero tratándose de las solidarias, éstas consisten en la adhesión de causa y obligaciones ajenas; es decir, que quien sufra el daño o perjuicio derivado de una acción u omisión dolosa de un servidor público, podrá exigir la indemnización de daños o perjuicios indistintamente al servidor público o al estado. Caso distinto se presentará en la responsabilidad subsidiaria, donde el estado responderá por los actos u omisiones de sus servidores, pero sólo en la medida en que no lo haga el propio servidor público directamente responsable del ilícito, es decir, en los ilícitos culposos, originados o derivados de la negligencia o descuido del agente.

Independientemente de lo anterior, es decir, de las responsabilidades directas (solidarias) o indirectas (subsidiarias), tanto del servidor público como del Estado, por acciones u omisiones dolosas o culposas, tratándose de indemnizaciones por daños o perjuicios de carácter eminentemente material, existe otro tipo de indemnización que por los daños o perjuicios se puede causar y que se configura con los llamados daños morales, mismos que se contemplan también en el Código Civil Federal en su artículo 1916 y que dispone:

Artículo 1916.- -Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí mismo tienen los demás, se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.

Otro dispositivo jurídico del Código Civil que tiene injerencia indirecta respecto del daño moral, es el artículo 1916 Bis, mismo que dispone:

Artículo 1916 Bis.- -No estará obligado a la reparación del daño moral quien ejerza sus derechos de opinión, crítica, expresión e información, en los términos y con las limitaciones de los artículos 6° y 7° de la Constitución General de la República.

En todo caso, quien demande la reparación del daño moral por responsabilidad contractual o extracontractual deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que directamente le hubiere causado tal conducta.

d.- Administrativa. En el momento en que a un individuo se le otorga un cargo en el Estado y aquel acepta, queda incorporado al sector público, sujeto a un régimen jurídico estricto de derecho público. La particular situación que presentan los trabajadores al servicio del estado los sujeta a una regulación especial, en atención a su participación en el ejercicio de la función pública. Así, cuando los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incurran en actos u omisiones que generen un incumplimiento a sus obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, incurren en una responsabilidad, la cual por su naturaleza es de carácter administrativo, y trae como consecuencia la imposición de una sanción administrativa.

El artículo 109 Constitucional, en su fracción III, establece que 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; tales principios se encuentran salvaguardados por las obligaciones que para los servidores públicos señala el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores.

La existencia del estado de derecho, como ya se mencionó, implica que la actuación de la administración y la de los administrados se ha desarrollado bajo un orden jurídico preestablecido, mediante el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la esfera de actuación de las autoridades. Bajo este

orden de ideas, se generan las relaciones jurídico-administrativas, como un vínculo que une al estado y a los gobernados mediante derechos y obligaciones público-subjetivos.

Se observan dos tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos cuando en el desempeño de sus funciones cometan actos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; a saber, la responsabilidad de tipo resarcitoria y la responsabilidad de tipo sancionatoria.

La responsabilidad resarcitoria, se presenta cuando un servidor público mediante un acto u omisión causa un quebranto a la Hacienda Pública, por lo que debe resarcir los daños y perjuicios causados. Es decir, este tipo de responsabilidad tiene por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a la Hacienda Pública o a su patrimonio.

Las responsabilidades resarcitorias se fincarán en forma independiente de otras responsabilidades en que hubieren incurrido los servidores públicos al servicio de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; o los particulares que hayan participado.

La multicitada responsabilidad, se caracteriza porque se finca a tres tipos de sujetos: el responsable directo, el responsable subsidiario y responsable solidario.

Las responsabilidades resarcitorias se fincarán, según el caso, a las siguientes personas:

- Responsable directo. Es el servidor público que ejecutó directamente los actos o incurrió en las omisiones que provocaron el daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

- Responsable subsidiario. Es el servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia.

- Responsable solidario. Es el particular, persona física o moral, que participó en los actos que originaron la responsabilidad resarcitoria.

Las responsabilidades que se finquen tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se les hayan causado, por lo que la indemnización que se determine e imponga deberá ser suficiente para cubrir dichos daños y perjuicios, 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.

Las responsabilidades de tipo resarcitorio se encuentran previstas en los artículos 45 a 50 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y del 156 al 186 de su Reglamento; así como en la reciente reforma constitucional al

artículo 79, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el Título Quinto, Capítulos I, II y III, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Los artículos 79, fracción IV, de la Constitución Federal; 14, fracción IX, 16, fracción XV, 32, 35, 45, fracción I, 52, 53, 74, fracciones XII y XIX, y 77, fracción VIII, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, facultan a la Auditoría Superior de la Federación, para determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y para fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes; es decir, conocer, sustanciar y resolver los procedimientos administrativos de responsabilidades resarcitorias que se desprendan de los fincamientos de responsabilidades promovidos por las áreas auditoras de la Auditoría Superior de la Federación con motivo de la revisión de la Cuenta Pública o del Informe de Avance de Gestión Financiera.

Las responsabilidades sancionatorias tienen su sustento en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos", específicamente en los artículos 109, 113 y 114; y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Auditoría Superior de la Federación no tiene la atribución de fincar las responsabilidades administrativas sancionatorias, en ese caso su facultad se

limita a promover el fincamiento de las responsabilidades sancionatorias ante la Secretaría de la Función Pública, de conformidad con los artículos 14, fracción VIII, 16, fracción XXI, 32, 35, 40, 44, 45, fracciones II y III, 74, fracción XII, 77, fracción XI, y 78, fracción V, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Al respecto, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, su artículo 8, menciona veinticuatro obligaciones que deben observar los servidores públicos, citándose entre otras:

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

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

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

Fracción XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales,

comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

Asimismo, en el artículo 12 se señalan responsabilidades para los servidores públicos de la Secretaría en el sentido de que los servidores públicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ahora Secretaría de la Función Pública) que incumplan las obligaciones establecidas en el artículo 8, serán sancionados por la Contraloría interna de dicha Secretaría. El artículo 17 menciona que la Secretaría impondrá las sanciones correspondientes a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a lo previsto por esta ley, o incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

El artículo 13 establece que las sanciones por falta administrativa consistirán en: I. Amonestación privada o pública; II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; III. Destitución del puesto; IV. Sanción económica, y V. Inhabilitación temporal, asimismo, señala el

precepto que en caso de infracción grave se impondrá, además, la sanción de destitución, y que en todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

El incumplimiento de este catálogo de obligaciones de los servidores públicos ocasiona una responsabilidad administrativa sancionatoria, la cual se finca a través del procedimiento disciplinario que señala el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.2. Pliego de Responsabilidades

Los pliegos de responsabilidades que ahora abordaremos reciben el nombre de responsabilidades resarcitorias, por la propia naturaleza de estos instrumentos ya que los mismos tienen por objeto reparar o resarcir los daños y perjuicios estimables en dinero, con motivo del manejo irregular que los servidores públicos o en su caso los particulares, realicen respecto de los fondos, valores y recursos económicos de la federación, estos nacen de la detección de irregularidades atribuibles a dichos sujetos encargados del manejo, aplicación y administración de fondos y valores y recursos económicos federales o que sin tener ese encargo participen en el mismo y que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero causados al erario público, razón por la que dichos daños y perjuicio deben estar acreditados.

Este tipo de responsabilidades, han existido y sobrevivido al transcurso del tiempo y pasado por diversas reformas a las responsabilidades que anteriormente en ciertos capítulos hemos analizado.

La evolución que ha venido sufriendo este tipo de instrumentos o responsabilidades resarcitorias, Pliego de Responsabilidades a nuestros días no ha variado mucho, quedando separada de las responsabilidades de tipo político, penal, civil y administrativo que pudieran determinarse, toda vez que la responsabilidad resarcitoria se actualiza únicamente en aquellos casos en que la responsabilidad o irregularidad sea estimable en dinero, aún y cuando pudiéramos decir que cualquier tipo de responsabilidad se pudiera cuantificar en dinero o cantidad líquida como en el caso del daño moral, sin embargo la propia naturaleza de estos instrumentos difieren por el hecho de ser imputables a servidores públicos en el desempeño de sus funciones y que causen daño al erario federal, que aun y cuando los particulares también pueden ser sujetos de este tipo de responsabilidad, ésta será en conjunción de la conducta desplegada con un servidor público en el ejercicio de sus funciones inherentes a su cargo y que se cause con ello un detrimento o daño al erario federal estimable en dinero; esto como presupuesto para la actualización de la responsabilidad.

Una vez que se ha identificado plenamente la probable responsabilidad y previo a la constitución del Pliego de Responsabilidades materia de nuestro estudio, es necesario para entrar al análisis de éste, referimos a su antecedente:

a. Pliego Preventivo de Responsabilidades, éste es el documento jurídico-contable levantado por las dependencias o entidades en las cuales una vez acreditados presuntivamente los daños y perjuicios estimables en dinero, se asientan las irregularidades cometidas por servidores públicos y/o particulares que afectan a la Hacienda Pública del Gobierno Federal, o de las Entidades.

Este instrumento se formula con motivo de las irregularidades imputables a los servidores públicos y particulares por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal, o que en alguna forma hayan participado en la perpetración de irregularidades clasificándose la responsabilidad de los participantes en el evento de la siguiente manera:

DIRECTOS.- Quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurrido en omisiones que generen o causen daños o perjuicios al erario federal traducidos en responsabilidades.

SUBSIDIARIOS.- Los que por la indole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos que dieron origen a las irregularidades por causas que impliquen dolo o negligencia y los mismos generen daño o perjuicios al Erario Federal.

SOLIDARIOS.- Los particulares en todos los casos en que hayan participado deliberadamente en la comisión de los actos que lesionen los intereses del Erario Federal y den lugar a responsabilidad.

Es importante destacar la responsabilidad solidaria de los particulares puesto que en muchas ocasiones son los causantes directos de la responsabilidad administrativa que causa daños o perjuicios al erario federal y que muchas veces se está en imposibilidad de exigirles la reparación de los daños o perjuicios causados por virtud de su calidad de responsables, por lo que el considerarlos como responsables solidarios es un acierto, considerando que cuando se intenta el cobro o solventación del pliego preventivo, el responsable subsidiario y el solidario gozan del beneficio de orden pero no del de excusión.

Estos instrumentos no tienen, como su nombre lo indica, carácter de definitivos, sino que se encuentran sujetos a una calificación, misma que podrá ser en el sentido de confirmar, modificar o cancelar y solo una vez calificado mediante confirmación o modificación se convertirá en un crédito fiscal, ya que antes no constituye crédito fiscal.

b. Pliego Definitivo.- La calificación o determinación del Pliego de Responsabilidades concierne a la Secretaría de la Función Pública constituyendo de esta manera el documento Jurídico-Contable que calificado por dicha Secretaría, debidamente fundado y motivado determina en cantidad líquida el

daño o perjuicio causado, el o los sujetos responsables, así como la clase de responsabilidad en que hubiere incurrido; existiendo en este sentido criterios establecidos por el Tribunal Fiscal de la Federación y la Suprema Corte de Justicia, que a la letra dicen:

COMPETENCIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACIÓN PARA EMITIR PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES, EN BASE A DISPOSICIONES DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO. A PARTIR DEL DECRETO QUE LA CREA - Si bien, los artículos 45, 46 y 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se refieren a la competencia de la Secretaria de Programación y Presupuesto para dictar las medidas administrativas sobre las responsabilidades, determinar la responsabilidad y fijarla en cantidad líquida; también lo es que con la creación de la Secretaria de la Contraloría General de la Federación, tal competencia quedó absorbida por esta última en virtud de lo expresamente establecido en los artículos Sexto y Séptimo transitorios del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, por el que se adicionó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el artículo 32 Bis, concretamente lo dispuesto en su fracción XVII, a través del cual es competente para "conocer e investigar los actos, u omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, etc."

Juicio Atrayente N° 131/91/5004/91.- Resuelto en sesión de 21 de mayo de 1993, por unanimidad de 7 votos.- Magistrada Ponente: Silvia Díaz Vega.- Secretaria: Lie Ma Concepción Martínez Godínez.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.- COMPETENCIA PARA EMITIR PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES.- Las atribuciones inicialmente otorgadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto por los artículos 45, 46 y 47, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se trasladaron a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por disposición de los artículos Segundo, Tercero, Sexto y Séptimo, transitorios del Decreto de Reformas y Adiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1982; numerales que relacionados con el artículo 32 bis, fracción XVII, del mismo ordenamiento legal, permite a la Dependencia fincar pliego de responsabilidades. Juicio N° 6116/90, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Marta Isabel Gómez Muñoz.- Secretaria: Lic. Cristina Márquez Sierra.

Este instrumento debe cumplir con ciertos requisitos para su requerimiento y cobro a saber:

1. Nombre completo del deudor, puesto o cargo al momento de la irregularidad.
2. Tipo de responsabilidad.
3. Domicilio completo: Estado, ciudad, municipio o delegación, calle, número exterior y número interior.
4. Registro federal de contribuyentes.
5. Fecha de resolución.
6. Tipo de resolución.
7. Monto del daño o perjuicio causado.
8. Actos u omisiones que dan origen al daño o perjuicio causado.

9. Firma autógrafa de la autoridad emisora.

10. Relación de bienes embargados precautoriamente en su caso. Esto último constará en el oficio con el cual se instruirá a las administraciones locales de recaudación para su cobro.

La constitución de estos instrumentos no es con el objeto de sancionar una conducta irregular que haya causado daños al erario federal, sino que es el de resarcir o indemnizar al fisco por esos daños y perjuicios estimables en dinero, toda vez que la determinación de las sanciones que independientemente del resarcimiento surgieran, se tendrá que realizar conforme a los procedimientos previstos en otras leyes como la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, Ley del Servicio de Tesorería de la Federación o Código Penal.

Existen diversas leyes que consignan los pliegos de responsabilidades, por lo que procederemos a realizar una semblanza de lo esencial de las mismas.

LEY DEL SERVICIO DE TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN Y SU REGLAMENTO. La Ley del Servicio de Tesorería del 19 de diciembre de 1985, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de dicho año, abrogó la ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1959, regula los servicios de Tesorería de la Federación, conforme a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones aplicables,

sobre el manejo de fondos y valores o bienes del Gobierno Federal o al cuidado de éste (recaudación, manejo, custodia y administración) y la Tesorería según lo dispuesto en el artículo 94 deberá vigilar que los actos realizados por los sujetos que relacionados con la recaudación, manejen, administren o custodien fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, se ajusten a las disposiciones legales respectivas, evitando que se cause perjuicio al erario federal; ello mediante exámenes, visitas, inspecciones y auditorias y derivado de estas acciones formular en caso procedente los pliegos de observaciones y responsabilidades.

Los pliegos de observaciones tendrán por objeto consignar y subsanar las irregularidades encontradas al realizar algún acto de vigilancia, que no impliquen daños y perjuicios al erario federal ya sea por errores técnicos en la formulación o rendición de las cuentas, o bien, se detecten prácticas inconvenientes que puedan lesionar los intereses de la Federación, estos pliegos se dividen en tres tipos a saber: Pliegos de observaciones por falta de justificación, que son los documentos en los cuales se consignan irregularidades en que incurren los servidores públicos al realizar operaciones relacionadas con el manejo de Fondos y Valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, cuando estas son realizadas sin que exista disposición expresa, que establezcan el derecho de la federación para efectuar un cobro o la obligación de hacer un pago, o cuando dichas operaciones no reúnan los requisitos necesarios.

Pliegos de observaciones por falta de comprobación, son los documentos en los que se consignan las irregularidades en que incurren los servidores públicos que realizan operaciones que afecten los Fondos y Valores propiedad o al cuidado de la Federación, estando dichas operaciones debidamente justificadas, pero no amparadas con los documentos respectivos que demuestren que el cobro o el pago fueron efectuados, o bien que los documentos carezcan de alguno de los requisitos legales. Pliegos de observaciones de orden, son los documentos en los que se consignan deficiencias y errores técnicos del servidor público, o bien que éste haya sostenido críticas inconvenientes, que de no evitarse pudiesen producir lesiones a la Federación.

En los pliegos de observaciones no se determina la intencionalidad del sujeto, sino que se formulan atendiendo a conductas ya realizadas por el mismo, en estos pliegos se solicita la convalidación o regularización de la operación, fijándole al sujeto un plazo que no podrá exceder de 45 días, y para el caso de que no se subsanen las irregularidades se procederá al fincamiento del pliego preventivo de responsabilidades.

Los Pliegos Preventivos de Responsabilidades tendrán por objeto consignar las irregularidades, actos u omisiones que entrañen dolo, culpa o negligencia o violaciones a las disposiciones aplicables en que pudieren incurrir los Servidores Públicos y los auxiliares que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores, en donde dichas irregularidades se traduzcan en daños y perjuicios al erario federal, siendo estos la base para ejercer la acción

de reparación de estos a favor del erario federal (artículo 94 fracción VI). El artículo 106 de dicha ley establece que las sanciones administrativas a que se refieren los artículos anteriores, se aplicarán sin perjuicio de exigir las responsabilidades que lleguen a contraerse por los daños o perjuicios que se ocasionen al Erario Federal así como las de carácter penal.

El procedimiento para la formulación de los pliegos de observaciones y responsabilidades lo establece el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación del 22 de febrero de 1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de dicho año, el cual abrogó el Reglamento anterior que fue publicado el 25 de marzo de 1994 y el Reglamento de la Ley del Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, publicada en el Diario Oficial el 26 de junio de 1968.

Los pliegos preventivos de responsabilidades que se constituyan en términos del Capítulo Cuarto de dicho reglamento, deberán ser enviados a la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, para que previa revisión y estudio de los mismos, sean remitidos al Titular del Órgano Interno de Control de la dependencia o entidad que corresponda o a la unidad administrativa competente de la Secretaría de la Función Pública, para que determinen si es procedente constituir las responsabilidades en forma definitiva, a través de la calificación del pliego.

La Tesorería procederá en forma inmediata a remitir a las administraciones locales de recaudación que corresponda, los pliegos definitivos de responsabilidades que en su caso le sean turnados por los Órganos Internos de Control de las dependencias o entidades correspondientes o por la Unidad Administrativa competente de la Secretaría de la Función Pública, para hacerlos efectivos.

En el caso de que las responsabilidades preventivas constituidas (Pliego Preventivo de Responsabilidades) no sean solventadas por los responsables (servidores públicos o particulares) en el momento que sean requeridos para ello, se embargaran precautoriamente en la vía administrativa bienes propiedad de los responsables suficientes para garantizar su importe actualizado en términos e lo dispuesto por el Código Fiscal.

Las actas de requerimiento y embargo precautorio que se formulen, así como el mandamiento de ejecución y los pliegos preventivos de responsabilidades no solventados, deberán ser enviados a la administración local de recaudación más cercana al lugar de los hechos, a cuya disposición se pondrán los bienes embargados para su registro, designándola depositaria de los mismos.

La formulación de los Pliegos de Observaciones o Definitivos será independiente de las sanciones administrativas previstas en la ley y su reglamento, así como las infracciones penales.

LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL Y SU REGLAMENTO. Esta Ley en su Capítulo V regula las responsabilidades de los servidores públicos, citando en algunos de sus artículos a la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que era ésta la que anteriormente se encargaba de aplicar dicha ley a los servidores públicos que incurrieran en una responsabilidad que afectara a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación hoy Secretaría de la Función Pública, con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se le transmitió la facultad que anteriormente le correspondía a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Esta ley señala específicamente que los funcionarios y demás personal de las entidades también serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Gobierno del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la Administración Pública Federal por actos u omisiones que le sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de las obligaciones derivadas de la propia ley con motivo de su cargo o comisión; asimismo hace referencia a la calidad de la responsabilidad que se le imputará a los servidores públicos de acuerdo a su actividad, así como la responsabilidad solidaria con los funcionarios y demás personal de las entidades.

a cargo de los particulares, en los casos en que éstos últimos hayan participado con los primeros en la responsabilidad.

Los responsables garantizarán a través del embargo precautorio y en forma individual el importe de los pliegos preventivos, en tanto la Secretaría de la Función Pública determina la responsabilidad en forma definitiva.

Las responsabilidades de los servidores públicos, establecidas en esta ley, determinadas en los pliegos preventivos o definitivos tienen por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionen a la Hacienda Pública Federal, a la del Gobierno del Distrito Federal o al de las Entidades Públicas Paraestatales, ya que tienen un efecto exclusivamente resarcitorio puesto que una vez que se formula el pliego preventivo o definitivo en cantidad líquida que equivale al monto de los daños y perjuicios que se ocasionen en la Hacienda Pública Federal, con la solventación del mismo, es decir, con el pago de la cantidad señalada el servidor público se libera de la responsabilidad determinada de acuerdo a esta ley.

Esta Ley y su Reglamento establecen la forma en que se va a determinar la responsabilidad de los servidores públicos, lo que se señala más específicamente en el artículo 158 de éste último que dice a la letra:

"Las irregularidades que den origen a las responsabilidades a que se refieren los artículos anteriores, se consignarán en un documento que se denominará pliego de responsabilidades"

Los pliegos de responsabilidades a que se refiere esta ley tienen las mismas características, establecidas en la Ley y el Reglamento del Servicio de Tesorería de la Federación antes señalada.

De acuerdo a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento los pliegos preventivos de responsabilidades se formulan con motivo de las auditorías, visitas o investigaciones que practique la Secretaría en las que aparezcan las irregularidades de carácter económico, así como por las dependencias Coordinadoras del Sector o por las Contralorías Internas de las Dependencias o Entidades.

Una vez que las autoridades encargadas de fincar los pliegos preventivos, lo han determinado en cantidad líquida, se contabiliza en la cuenta relativa de las entidades o dependencias, y hecho esto lo remitirán a la Tesorería de la Federación, para que ésta de acuerdo a sus facultades y a través del procedimiento económico coactivo de ejecución, lo notifique a los responsables y requiera de su pago, y en caso de que no se solventen, se embarguen precautoriamente bienes suficientes a los señalados como responsables para garantizar el monto de los mismos.

Simultáneamente a la remisión a las Tesorerías respectivas, se debe enviar a la Secretaría de la Función Pública, una copia del pliego acompañada de todo el expediente que sirvió de base para su elaboración, con el objeto de que la propia Secretaría califique de manera definitiva los pliegos preventivos de responsabilidades.

LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA. (ANTECEDENTE DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN) El Contador Mayor de Hacienda, tenía como principal función la de promover ante las autoridades competentes el fincamiento de las responsabilidades, así como la formulación de los pliegos de observaciones que procedan.

La Contaduría Mayor de Hacienda para el cumplimiento de las atribuciones que le confería el artículo 3º de su Ley Orgánica (aún en vigor), tenía facultades para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones y auditorias y en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones, sirviéndose de cualquier medio lícito que conduzca al esclarecimiento de los hechos y aplicar, en su caso, técnicas y procedimientos de auditoria.

El procedimiento de la revisión de la Cuenta Pública mediante el cual se detectan anomalías en la aplicación de la misma, daba en ocasiones como resultado la determinación en su caso de algún daño patrimonial a la Hacienda Pública Federal, del Gobierno del Distrito Federal o a la de las entidades de la Administración Pública paraestatal; por lo tanto el objeto de la formulación de los pliegos de observaciones y en su caso la promoción del fincamiento de responsabilidades ante la autoridad correspondiente era similar al establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y al señalado en la

Ley sobre el Servicio de Tesorería, que es el de resarcir a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal o al de las entidades de la Administración Pública Paraestatal de los daños y perjuicios causados.

Una vez que la Contaduría Mayor de Hacienda, procedía a la revisión de toda clase de libros instrumentos o documentos y para el caso de que existiera discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, o en los ingresos percibidos, procedía a la elaboración de un pliego de observaciones a cargo directamente de las entidades correspondientes o del Departamento del Distrito Federal y también a cargo de los particulares que hayan participado en la irregularidad.

El pliego de observaciones se formulaba directamente a las entidades correspondientes, informando a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública

Las entidades, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles que comenzaban a correr desde la fecha de recibidos los pliegos de observaciones, informaban a la Contaduría y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública, las medidas adoptadas para la efectividad del cobro de la cantidad no recibida por la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal, el resarcimiento de los daños y perjuicios, o en su caso las personas a las que se les fincaron las

responsabilidades, las penas impuestas y el nombre de los sancionados de acuerdo a lo previsto por el artículo 45 fracción III de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 172 de su Reglamento.

Para el caso de que los informes rendidos por las entidades o por los servidores públicos señalados en los pliegos de observaciones, o por los particulares, no justifiquen debidamente el mismo, la Contaduría Mayor de Hacienda promovía el fincamiento de la responsabilidad definitiva a cargo de los servidores públicos que considera como infractores, ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la la Función Pública, para que ésta formulara el pliego de responsabilidades con base al pliego de observaciones.

Una vez constituido el pliego definitivo la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaria de la Función Pública, remitía éste a la Tesorería de la Federación para que ésta a través del procedimiento económico coactivo de ejecución, procediera a su cobro y buscar el Resarcimiento de los daños o perjuicios causados.

Los diversos pliegos de observaciones se emiten cuando, por la naturaleza de las irregularidades detectadas, se presume que debe producirse un resarcimiento a la Hacienda Pública Federal, al erario del Gobierno del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales. Esta clase de pliegos, de no desahogarse mediante comprobaciones o razones fundadas dan origen a los pliegos de responsabilidades, los cuales constituyen créditos fiscales cuyo cobro

se realiza por medio del procedimiento administrativo de ejecución establecido en el Código Fiscal de la Federación.

Al igual que en las leyes y reglamentos antes citados, si la Contaduría Mayor de Hacienda detectaba infracciones que dieran lugar a responsabilidad administrativa se daba vista a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Con todos los elementos de juicio pertinentes y, de ser posible, pruebas para que aplicara las sanciones que procedan; asimismo cuando las irregularidades descubiertas revestían la comisión de posibles ilícitos en los términos de la legislación penal se presentaba ante la Procuraduría General de la República o ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal la denuncia correspondiente.

c. Crédito Fiscal. El establecimiento de una definición clara de lo que debe entenderse por crédito fiscal, es medular en el presente trabajo, ya que una vez determinada la responsabilidad de carácter económico Pliego de Responsabilidades, esta constituye un crédito fiscal a favor del erario federal, la conceptualización que señalaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, en su artículo 18 establecía:

"Artículo 18.- El Crédito Fiscal es la obligación fiscal determinada en cantidad líquida y debe pagarse en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas."

Esta conceptualización fue abandonada por el Código de 1983 y que rige hasta la fecha, al establecer en su artículo 4º establece una definición extremadamente amplia y genérica de éste concepto:

"Artículo 4º.- Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les dan ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena"

Sainz de Bujanda, en su Diccionario de Derecho define el crédito fiscal de la siguiente manera: "el crédito tributario puede definirse como el derecho subjetivo que corresponde al sujeto activo de la relación tributaria, señalando como notas distintivas del mismo, que es un derecho subjetivo cuyo origen, contenido y forma de ejercicio están taxativamente regulados por la ley y, al ser el lado activo de la obligación tributaria, el crédito nace ex lege al realizarse el hecho punible".

Toda vez que los créditos fiscales encuadran dentro del concepto de aprovechamientos, ya que son ingresos ordinarios que se perciben a título de indemnizaciones y que no se incluyen entro de la clasificación de impuestos, derechos, aportaciones de mejoras o productos, podríamos concluir para efecto de este estudio que los pliegos de responsabilidades emitidos por el Gobierno Federal en sus funciones de derecho privado, son aprovechamientos que

constituyen créditos fiscales a favor del Gobierno Federal, al ser productos que son las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado.

El tratamiento que a los créditos fiscales derivados de los Pliegos de Responsabilidades se les da, así como el procedimiento para hacerlos efectivos, será materia de capítulos posteriores.

CAPITULO II

MARCO LEGAL

1.- Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación 1926.

El 23 de mayo de 1910 se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa, con motivo de una reorganización de la Tesorería, limitándose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes federales.

“En consecuencia se imponía crear un órgano dotado de la necesaria autoridad e independencia, que se constituyera en guardián del presupuesto, garante del orden y moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio mediante la Ley de Secretarías del Estado del 25 de diciembre de 1917, estructurada por su ley orgánica expedida por el ejecutivo en uso facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda, con fecha 19 de enero de 1918”¹³

Esta ley carecía de disposiciones que dieran exclusiva autoridad al Departamento en materia de Fiscalización, permitiendo que otras oficinas y agentes de la administración la ejercieran paralelamente; no extender el principio de control a la administración de bienes inmuebles federales y de todos aquellos valores que se hallaban bajo la responsabilidad del Gobierno; o conceder la debida importancia del control previo a los gastos de la administración.¹⁴

Analizadas que fueron esas deficiencias y toda vez, que se hacia necesario establecer en la Ley de Secretarías de Estado las funciones básicas del

¹³ LANZ, CARDENAS, José. *La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1993. pag. 168.

¹⁴ *Ibid.*, pag. 245 y 246.

Departamento de Contraloría, el 10 de febrero de 1926 el Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el decreto que adiciona la Ley de Secretarías de Estado, la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría y la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación. Este decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de marzo 1926.

Es pertinente que con fecha 10 de febrero de 1926 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la adición al artículo 13 a la ley del 25 de diciembre de 1917, dotando al Departamento de contraloría de la facultad de inspeccionar a las oficinas recaudadoras y pagadoras, dependientes del Gobierno Federal, así como la contabilidad y glosa de toda clase de ingresos de la Administración pública.

Con lo anterior, se otorgó al Departamento de Contraloría el nivel necesario en el ordenamiento que establecía las atribuciones generales de las secretarías de estado y demás entes encargados de la Administración Pública Federal, permitiendo así su ejercicio independiente de otras áreas o secretarías, como la de Hacienda.

La Ley Orgánica del Departamento de Contraloría del Departamento de Contraloría de la Federación en su Capítulo Noveno, denominado " De las Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Administración" establecía en su artículo 21 la facultad del Contralor para constituir las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurrieran los funcionario, empleados y agentes del Gobierno con motivo del manejo de fondos y

bienes de la Nación, y que fueran descubiertos en inspección y glosa de las cuentas.

Si el responsable era un Secretario de Estado, Subsecretario u Oficial Mayor, Jefe de Departamento de Estado, Gobernador de Distrito o de los Territorios Federales, el Contralor tenía que informar tal situación oportunamente al Presidente de la República. Si se trataba de servidores públicos distintos de los anteriores, el Contralor, en caso de delito o falta, hacía la consignación respectiva al Procurador General de la República y, al mismo tiempo, ponía el caso en conocimiento de la Secretaría, Departamento u oficina a la cual estuviera asignado el servidor público; igual procedimiento realizaba el Contralor, cuando se trataba de responsabilidades de carácter civil que no pudieran hacerse efectivas por la vía administrativa, a efecto de que el Procurador General de la República ejercitara las acciones correspondientes.

Si se trataba de responsabilidades de carácter administrativo relacionadas con esta Ley o su reglamento, el Contralor informaba a la Secretaría o Departamento respectivos, proponiendo el procedimiento que debía seguirse contra el responsable con perjuicio de que en su caso se impusieran las sanciones disciplinarias y multas correspondientes. En los casos en que debían efectuarse reintegros o enterarse multas se ponía el caso en conocimiento de la Tesorería General para que los hiciera efectivo. Las responsabilidades de carácter administrativo en que incurrieran los servidores públicos del Departamento de Contraloría eran sancionadas por el Contralor, conforme al reglamento, siendo

motivo de responsabilidad para todos los llamados funcionarios, empleados o agentes federales que tenían a su cargo el manejo de fondos públicos y la administración de bienes, no remitir al contralor las cuentas e informes ordinarios y extraordinarios dentro de los plazos y términos que fijaban las leyes o reglamentos; responsabilidad que acarreaban una sanción de carácter disciplinario.

En todos los casos la responsabilidad del Contralor o cualquier otro servidor público del Departamento debidamente autorizado, formaba un expediente administrativo con el fin de precisar el hecho, reunir las pruebas necesarias y determinar el grado de responsabilidad del presunto responsable. Al efecto, tanto el Contralor como los servidores públicos autorizados por éste contaban con facultades para librar citatorios, exigir la comparecencia de los presuntos responsables y de toda clase de testigos, recibir declaraciones bajo protesta, verificar inspecciones en las contabilidades de los particulares quienes estaban obligados a ministrar los datos que fueren necesarios y a mostrar libros y documentos en la parte precisa que se les indicara, y recabar; por último, las pruebas conducentes para la debida integración del expediente. En todos estos casos los llamados funcionarios o agentes del Departamento obraban como miembros de la Policía Judicial de la Federación, conforme a la fracción IX del artículo 2º del Código Federal de Procedimientos Penales vigente en la época de los hechos según lo dispuesto en el artículo 30 de la ley que se comenta.

Aquellas personas que se negaban a comparecer o se rehusaban a exhibir documentos y proporcionar datos, eran consignadas a la autoridad competente conforme al artículo 904 del Código Penal vigente en la época de los hechos. El Contralor podía dispensar las diferencias que no excedieran de cien pesos y que fueran detectadas al momento de realizar la glosa y liquidación de las cuentas, siempre y cuando dicha diferencia se refiriera a todo un periodo o concepto determinado, de estas dispensas se tenía que dar cuenta en el informe respectivo que se remitía a la Cámara de Diputados.

Como ya lo señalamos, el decreto de fecha 10 de febrero de 1926, mediante el cual se expide la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, tiene íntima relación con la del Departamento de Contraloría de la Federación, y es complementaria en las funciones encomendadas a ésta, ya que en su artículo 3º establece los deberes y atribuciones de la Tesorería de la Federación, de entre las cuales se encuentra lo previsto en la fracción XIV, que establece que podrá hacer efectivos los reintegros por responsabilidades pecuniarias de funcionarios y empleados de cualquier ramo de la Administración, que manejen caudales y valores de la Hacienda Pública Federal, y en general todos los adeudos fiscales de cualquier procedencia, cuyo cobro ejecutivo no estuviere especialmente encomendado a otras oficinas.

En el Título Segundo de esta ley, denominado "De los procedimientos para hacer efectivos los adeudos fiscales", en su capítulo I, intitulado "Adeudos exigibles

administrativamente", establecía que los adeudos fiscales de cualquier clase, aún los que procedieran de responsabilidad civil proveniente de delito, que no sean cubiertos en el plazo de tres días o en el que fijen las leyes especiales, se harán efectivos por medio de la facultad económico colectiva. Ya se establecían clases de responsables, como son los directos y subsidiarios y en los capítulos II, III, IV, VI VII del citado Título Segundo, se establecía todo el procedimiento coactivo hasta el remanente.

Así entonces, era como se requerían las responsabilidades administrativas aplicando estas leyes, en el citado periodo a los pagadores del gobierno federal, por lo que a manera de ejemplo citaré una publicación de requerimiento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1932, que a la letra dice:

Tesorería de la Federación¹⁵

Sección Tercera.- Gupo Cuarto

EDICTO

Requerimiento

C. expagador Andrés R. Barajas

Por el presente edicto se requiere a usted para que dentro del plazo de tres días que se contará de la fecha de su última publicación en el "Diario Oficial" entere en la caja de ésta Tesorería la cantidad de \$25.00 (veinticinco pesos), que es a su cargo por responsabilidades que le resultaron como pagador del

¹⁵ *Diario Oficial de la Federación*, pag. 16, martes 20 de diciembre de 1932.

30 regimiento, correspondientes al año de 1927, apercibiéndolo que si no hace el entero dentro del plazo que ha sido señalado se procederá al embargo de bienes de su propiedad, que baste a cubrir su adeudo los gastos de procedimiento, de apremio y demás prestaciones que procedan en derecho, según lo determina el artículo 40 de la Ley Orgánica de 10 de febrero de 1926

Lo que se notifica usted por medio de estas publicaciones de conformidad con lo prevenido en el artículo 37 de la citada ley.

México Distrito Federal a 7 de diciembre de 1932.

P.O. del Tesorero

El Subtesorero, G. Quintana

2. Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 1932.

Por decreto del treinta de diciembre de 1932, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de dicho año, se expidió la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación concluyendo con la vigencia de la ley orgánica del Departamento de Contraloría y Orgánica de la Tesorería de la Federación con algunas excepciones, ya que en sus transitorios 2o, 3o, 4o y 5o establecía:

Artículo 2º.- Se derogan las leyes de 10 de febrero de 1926, Orgánicas de la Tesorería de la Federación y del Departamento de Contraloría y disposiciones reglamentarias relativas, con las salvedades que establecen los artículos 3o y 4o transitorios.

Artículo 3º.- Entretanto se expide la Ley de Responsabilidades a que se refiere el artículo 167 de esta ley, continuarán en vigor las disposiciones relativas a responsabilidades de la ley de 10 de febrero de 1926, Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación.

Artículo 4º.- Entretanto se expiden los reglamentos e instructivos de esta ley, continuaran en vigor, en todo lo que no se opongan, los reglamentos, instructivos, circulares y demás disposiciones reglamentarias de las citadas leyes de 10 de febrero de 1926.

Artículo 5º.- El Ejecutivo Federal podrá introducir en esta ley las reformas que estime oportunas, hasta el 31 de agosto de 1933.

Esta ley desapareció del Departamento de Contraloría de la Federación, con lo cual la Secretaría de Hacienda retomaba las funciones del mismo; la desaparición se dio bajo el argumento de que sus actividades de intervención se traducían en inútiles y costosas trabas, cuando por el contrario venía logrando ahorros que excedían con creces su asignación presupuestal, transfiriéndose algunas atribuciones a la Tesorería de la Federación, la cual rendía cuentas a la Secretaría de Hacienda, conservado así el poder que tenía; dicha Ley establecía en su artículo 1º que "la Tesorería de la Federación es la dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargada del desempeño de las siguientes funciones".

En los capítulos II, III, IV, V, VI, del Título Segundo de esta ley se establecía el procedimiento administrativo de ejecución, y en el Título Cuarto, capítulos I, II, III, lo relativo a la Glosa y Contabilidad. El capítulo IV de dicho Título, se refería a las Responsabilidades provenientes del manejo irregular de fondos, valores o bienes federales o al cuidado del gobierno, o de aplicación inexacta de esta ley y sus disposiciones reglamentarias y serían constituidas por la Tesorería de la Federación, estableciendo asimismo los artículos 167 y 168 lo siguiente:

Artículo 167.- Las causas que den origen a las responsabilidades de que trata el artículo anterior, sus efectos jurídicos en el orden penal, civil y administrativo y los procedimientos para hacerlos efectivos, serán determinados por la ley que al efecto expida.

Artículo 168.- Las responsabilidades a favor y en contra de la Federación que se constituyan conforme a las leyes vigentes y que den origen a un ingreso o egreso, serán registradas y hechas efectivas por la Tesorería de la Federación. Al efecto, la autoridad que las haya constituido, le girará oportunamente los avisos procedentes y le enviará la documentación respectiva.

Como puede verse, el numeral 167 dejó abierta la posibilidad de que conforme a lo preceptuado en el artículo 111 Constitucional, fuera la ley respectiva especial la

que estableciera las causas de origen de responsabilidades, en el orden penal, civil y administrativo; así como los procedimientos para hacerlos efectivos.

3.- Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación de 1935.

Por decreto de fecha primero de enero de 1935, publicado en el Diario Oficial de la Federación en la misma fecha, se expidió la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, la cual derogó en lo que no pugnara con la nueva ley, a la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación estableciendo en los transitorios 1º y 2º lo siguiente:

Artículo 1º.- Se derogan las disposiciones de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, de 30 de diciembre de 1932, en la parte que pugne con la aplicación de la presente Ley, así como las demás disposiciones legales que se opongan al cumplimiento de ésta.

Artículo 2º.- Entretanto se expiden las disposiciones reglamentarias de la presente Ley y los instructivos correspondientes, continuarán aplicándose, por lo que se refiere a las materias que la misma comprende y en todo lo que no se opongan a ella, las disposiciones reglamentarias e instructivos relacionados con la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 1932.

En el Capítulo Primero, denominado "Competencia de la Contaduría de la Federación"; en su artículo 4º establecía que la Contaduría de la Federación

tendría a su cargo el desempeño de diversas funciones, como la de glosar cuentas y constituir las responsabilidades a favor de la Federación que resultaran de la glosa.

En el Capítulo Tercero denominado "Glosa de Cuentas" establecía la forma de intervención de la Contaduría de la Federación en dicho evento.

Es hasta esta ley cuando se establece un real procedimiento para la constitución y registro de las responsabilidades, titulándose así el capítulo quinto de la ley, en nueve artículos que iban del 41 al 59, detallándose en los artículos 43, 44 y 45 los sujetos que podrían incurrir en responsabilidad resarcitoria y la calidad asignada a los mismos según su intervención (directo, subsidiario y solidario) que serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimables y entrañen dolo, culpa o negligencia de su parte o bien el solo incumplimiento de alguna de las obligaciones o inobservancias de los preceptos que establezcan las disposiciones legales relacionadas con su actuación.

La calidad de los sujetos la establecía el artículo 6º del ordenamiento en cita que establecía que tenían el carácter de agentes de la Federación con manejo de fondos, valores o bienes los funcionarios y empleados de la Federación que tengan a su cargo la percepción, custodia o distribución de fondos, valores o bienes del Gobierno Federal o aquellos que se encuentren bajo la administración de éste. Asimismo señalaba que quedaban comprendidos dentro del concepto de

agentes de la Federación con manejo de fondos, valores o bienes, exclusivamente para los efectos de la Ley o determinación de alguna autoridad que tengan a su cargo en representación o auxilio de la Federación, el manejo de los fondos, valores o bienes indicados.

La prelación del cobro de las responsabilidades constituidas, se exigirán, en primer término del empleado que haya cometido las irregularidades que las originen y subsidiariamente del demás personal, de acuerdo con el orden y naturaleza de las funciones que tenga asignadas, haya debido revisar o autorizar los actos del responsable. dicho personal gozará del beneficio del orden pero no de exclusión.

Atento a ello desde que se constituya la responsabilidad a que esté sujeto subsidiariamente, se podrá practicar embargo precautorio respecto a sus bienes, a fin de asegurar los intereses fiscales de la Federación; situaciones que estaban previstas por el artículo 52 de dicho ordenamiento legal.

El numeral 57 establecía que las responsabilidades de que se trata el capítulo quinto se constituyeran y exigieran, sin perjuicio de que se impongan a los responsables las sanciones a que se hayan hecho acreedores por la infracción a los preceptos de esta Ley o de otras leyes o disposiciones legales, en que llegaren a incurrir con motivo de los hechos que originen su responsabilidad.

Los artículos 44 y 45 establecían la responsabilidad subsidiaria, en contra de aquellos empleados y agentes que de acuerdo con sus funciones, hayan tenido a su cargo la revisión autorización de esos actos, con la única salvedad de los casos en que no hayan practicado u otorgado éstas, por causas que no entrañen dolo, culpa o negligencia de su parte.

Asimismo, la responsabilidad solidaria a cargo de los particulares en todos los casos en que hayan participado deliberadamente en la comisión de los actos de los llamados funcionarios, empleados y agentes que originen la responsabilidad.

En el artículo 47 se establecía la naturaleza de la constitución de las responsabilidades, que era con objeto de indemnizar al fisco por los daños y perjuicios que le ocasionen los funcionarios, empleados, agentes o particulares antes señalados, como resultado de las irregularidades que comentan en su actuación y se establecerán siempre en efectivo.

Esta Ley según lo establecido en el artículo 1º transitorio deroga las disposiciones de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación del 30 de diciembre de 1932 en la parte que pugne con la aplicación de esta ley, así como las disposiciones legales que se opongan al cumplimiento de ésta.

4.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976.

Esta Ley fue expedida por decreto de fecha treinta de diciembre de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno del mismo mes y año, con la finalidad de normar las cuestiones presupuestales que se regían por la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación del 26 de diciembre de 1935.

Esta Ley establecía en su artículo 2º, que el gasto público federal comprendía las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y pagos de pasivo de deuda pública, que realizaran el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados y los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se regía en lo relativo a las responsabilidades resarcitorias por la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación de 1935, y no fue sino hasta el veintitrés de diciembre de 1977, que se presentó la iniciativa de reformas y adiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal¹⁶ reformándose los artículos 20, 25, 33, 37, 43 y se adiciona con un capítulo V, denominado "De las responsabilidades" que

¹⁶ *Gaceta Parlamentaria*. Cámara de Diputados. Año II. T II. No. 55, diciembre 23 de 1977.

comprendía del artículo 45 al 49. Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977.

La exposición de motivos señala que: "El capítulo V de la Ley que se adiciona, es un valioso adelanto en el interés de depurar y democratizar la Administración Pública. Ahora toca al pueblo aplicar este instrumento jurídico con una manera conciente y creadora consecuentemente, estaremos abrogando la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, sin embargo, queda claro en la exposición de motivos y en el articulado, que se recoge del pensamiento del Presidente Cárdenas todo aquello que para las condiciones del país aun tiene operatividad. Se desecha de la norma aquello cuya realidad la ha rebasado y se incorporan a la Ley expresiones frescas que deben tener vigencia y que de seguro servirán para apuntalar con mayor propiedad el régimen del Gobierno Mexicano".

Las disposiciones reglamentarias que se siguieron aplicando para esta ley, atento a lo dispuesto por el artículo 3º transitorio, fueron entre otras, el Reglamento de la Ley orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación del 4 de noviembre de 1964. No fue sino hasta el 18 de noviembre de 1981, en que se publicó en el diario oficial de la Federación el decreto de fecha 13 de noviembre del mismo año por el que se expide el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Esta ley reglamentaria establece en su capítulo IV denominado "De las responsabilidades" que contempla del artículo 156 al 186 el procedimiento para la constitución y cobro de los pliegos de responsabilidades.

Esta Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Publico Federal y su reglamento, siguen teniendo vigencia, quedando como ya mencionamos en capitulos anteriores, las atribuciones y facultades en materia de responsabilidades resarcitorias a la Secretaria de Contraloria y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaria de la Función Pública, por virtud de los articulos segundo, tercero, sexto y séptimo transitorios del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1992.

5.- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936.

Antes de la reforma del 14 de julio de 1999 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes y año, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción XXIV del artículo 73, confería al Congreso la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, hecho que acaeció hasta el 13 de febrero de 1937, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de fecha 31 de diciembre de 1936 con la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual en su capítulo III denominado "Responsabilidades" que contemplaba los artículos 10 al 16, establecía las responsabilidades en que pueden incurrir los empleados fiscales así como los de la Contaduría Mayor de Hacienda.

6.- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978.

Por decreto de fecha 18 de diciembre de 1978, se promulgó una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se publicó en el Diario

Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año, estableciendo en su artículo 7º las atribuciones del Contador Mayor de Hacienda y específicamente en la fracciones VI y X, lo siguiente:

VI.- Formular los Pliegos de Observaciones que proceden.

X.- Promover ante las autoridades competentes:

- a) El fincamiento de responsabilidades.
- b) El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal.
- c) El pago de los recargos, daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal.

El artículo 17 establecía la obligación de las entidades de conservar indefinidamente en su poder libros y registros de contabilidad, así como la información financiera correspondiente; obligando a la Contaduría Mayor de Hacienda, el conservar las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación y del entonces Departamento del Distrito Federal y los informes previos y sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública, los Pliegos de Observaciones que formule, y las responsabilidades que finque; así como las entidades debían preservar en su poder los documentos justificativos y comprobatorios de la Cuenta Pública, mientras no prescribieran las acciones derivadas de las operaciones en ellos consignadas.

En su artículo 20 establecía que daría lugar a la determinación de las responsabilidades procedentes y se promovería su fincamiento ante las autoridades competentes si de la revisión aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, o en los ingresos percibidos.

En el Capítulo Sexto denominado "De las Responsabilidades" comprendía del artículo 27 al 36, estableciendo los sujetos que incurren en responsabilidad señalando que "será la persona física o moral imputable, que intencionalmente o por imprudencia, cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del Distrito Federal" estableciendo el artículo 28 lo siguiente.

I.- A los causantes del fisco federal o del Departamento del Distrito Federal, por incumplimiento de las leyes fiscales; a los empleados o funcionarios de las entidades por la inexacta aplicación de aquéllas, y a los empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades que detecten.

II.- A los funcionarios o empleados de las entidades, por la aplicación indebida de las partidas presupuestales, falta de documentos justificativos o comprobatorios del gasto; a las empresas privadas a los particulares, que en relación con el gasto del gobierno Federal o del Departamento del Distrito Federal, hayan incurrido en incumplimiento de las obligaciones contraídas por actos ejecutados, convenios o contratos celebrados con las entidades, y a los empleados o funcionarios de la

Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades, que dentro del término de cuarenta y cinco días hábiles a que se refiere el artículo 33 de esta ley, no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda".

Esta ley definía claramente cual era el objeto del fincamiento de las responsabilidades determinadas en base a la misma que era el de cubrir a la Hacienda Pública Federal, o a la del entonces Departamento del Distrito Federal el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero, naturaleza evidentemente resarcitoria y no disciplinaria o sancionatoria.

Las responsabilidades administrativas se fincaban independientemente de las que procedían por infracciones previstas en otras leyes y de las sancionatorias de carácter penal que en su caso impusiera la autoridad judicial.

Según lo dispuesto en ésta ley, los organismos que integran la administración pública paraestatal, los servidores públicos adscritos a ésta, las empresas privadas o los particulares eran solidariamente responsables con los servidores públicos de las entidades que integran la administración pública centralizada o con los de la Contaduría Mayor de Hacienda, por su coparticipación en actos u omisiones sancionados por la ley, las responsabilidades que se constituían a cargo de los mencionados servidores públicos de las entidades o de la Contaduría

Mayor de Hacienda, no eximía a los organismos de la administración pública paraestatal, ni a sus funcionarios o empleados, ni a las empresas privadas, a los particulares de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigía aún cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Si de la revisión de la Cuenta Pública del gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, se determinara la existencia de responsabilidades, el Contador Mayor de Hacienda tenía la obligación de promover el ejercicio de las acciones correspondientes; cuando la responsabilidad presuntamente imputable a los llamados altos funcionarios, se encuadrara en lo dispuesto por los artículos 108, 109, 110 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Contador Mayor de Hacienda en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 7º, fracción IV de la ley en comento, formulaba directamente a las entidades correspondientes los pliegos de observaciones derivados de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del entonces Departamento del Distrito Federal, así como los relacionados con las empresas privadas o con los particulares que hayan sido coparticipes en el ingreso o en el gasto público.

De esta actividad realizada, el Contador Mayor de Hacienda debía informar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para los efectos señalados en los artículos 45, 46, 47 y 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

Federal, que como ya lo señalamos tenía el efecto de proceder, en caso de que no fueran solventados los pliegos de observaciones en el plazo de 45 días, a la formulación del Pliego Preventivo de Responsabilidades, acorde con el artículo 172 del reglamento de la última ley en cita, al respecto el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establecía:

Artículo 33.- Las entidades, dentro de un plazo improrrogable de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, informará la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre su trámite y medidas dictadas para hacer efectivo el cobro de las cantidades percibidas por la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal, el resarcimiento de los daños y perjuicios causados y el fincamiento de las responsabilidades en que hayan incurrido sus empleados o funcionarios, así como los organismos de la administración pública paraestatal y sus funcionarios o empleados, las empresas privadas o los particulares, que hubieren intervenido en el ingreso o en el gasto públicos, dando noticia en su caso, de las penas impuestas, de su monto cuando sean de carácter económico y el nombre de los sancionados.

Cuando los informes no se rindan o dejen de rendirse dentro del plazo señalado, los empleados o funcionarios responsables serán sancionados de acuerdo con lo previsto por el artículo 48 de la Ley de Presupuesto. Contabilidad y Gasto Público Federal, independientemente de las sanciones que procedan por la aplicación de otras leyes.

Las responsabilidades provenientes de los actos u omisiones a que hemos venido haciendo referencia en este apartado se ejercían en el siguiente orden:

I.- En relación con la aplicación de las Leyes de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia:

- a) Al deudor director del fisco federal o del Departamento del Distrito Federal; y
- b) A los empleados o funcionarios fiscales correspondientes y a los de la Contaduría Mayor de Hacienda, en su caso.

II.- En relación con el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los funcionarios o empleados de las entidades que intervengan en su manejo, según lo dispuesto en el artículo 34 de la ley que se comenta.

Los servidores públicos a quienes se les hubiese determinado una responsabilidad sólo disfrutaban del beneficio de orden, pero no del de exclusión y para proceder en contra de los últimos obligados, bastaba que se hubiera requerido de pago a los anteriores, sin que se hubiere obtenido la satisfacción íntegra de la responsabilidad, previo el agotamiento de los recursos legales.

El artículo 36 de dicho ordenamiento establecía las sanciones disciplinarias que el Contador Mayor de Hacienda podía imponer a los servidores públicos adscritos a

la Contaduría Mayor de Hacienda a su cargo, que en el desempeño de sus funciones incurrieran en responsabilidad administrativa, siendo las siguientes correcciones:

I.- Multa de \$100.00 a \$10,000.00., y

II.- Suspensión temporal en sus funciones.

Las correcciones señaladas se aplicarán independientemente de que se haga efectiva la responsabilidad que las hubiere motivado y de las sanciones que procedan de acuerdo con lo previsto por los artículos 44, 45 y 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Asimismo, el Capítulo Séptimo establecía en tres artículos la manera de computar la prescripción de las responsabilidades de carácter civil o administrativo a que hace referencia la ley y que hayan resultado por actos u omisiones, que era de cinco años posteriores a aquél en que se hubiera originado la responsabilidad.

Las responsabilidades de carácter penal prescribían en la forma y tiempo que fijaran las leyes aplicables al efecto como hasta nuestros días se ha venido dando; la prescripción de las responsabilidades determinadas se interrumpían como cualquier gestión de cobro que hiciera la autoridad competente al responsable, la que según lo dispuesto en el artículo 39 comenzaba a computarse a partir de dicha gestión.

7.- Ley de Fiscalización Superior de la Federación del 2000.

Como ya lo hemos venido analizando, el 14 de julio de 1999, el constituyente permanente reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de crear la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, derivado de la iniciativa presentada por el Titular del Ejecutivo Federal con fecha 28 de noviembre de 1995, aprobada previa discusión de la Cámara de Diputados, con 327 votos en pro y 102 en contra y previo análisis y aprobación por los legislativos de los estados, para los efectos constitucionales, que con fecha 14 de julio de 1999, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de dicho mes y año, se promulgó la reforma de referencia.

En atención a lo anterior, y a efecto de reglamentar los artículos constitucionales antes señalados y en específico el numeral 74 Diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática presentaron al pleno de la H. Cámara de Diputados sendas iniciativas.

El 14 de diciembre de 1999 las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales, y de programación, presupuesto y cuenta pública de la Cámara de Diputados emitieron el dictamen correspondiente de la iniciativa de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, siendo conocido y aprobado por el pleno de dicho Órgano Legislativo en su calidad de Cámara de origen el 15 de dicho mes y año.

El Senado de la República en su calidad de Cámara Revisora conoció la minuta anterior y las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, Gobernación Primera y Estudios Legislativos Primera, emitieron el 30 de abril de 2000, el dictamen correspondiente, mismo que fue aprobado y remitido a la Cámara de Diputados el cual previo análisis emitió su dictamen final el 19 de diciembre de 2000, siendo aprobado el 20 de dicho mes y año, por 394 votos a favor y 12 en contra y 2 abstenciones; publicándose dicha ley en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000.

La presente ley a lo largo de su articulado hace referencia a las responsabilidades que pueden determinarse en base a la fiscalización superior, entendida ésta como la "facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo el informe de Avance de Gestión Financiera, a cargo de la Cámara ¹⁷, de los cuales citaremos los que sirven de base al presente estudio.

Se establece la obligación de la Auditoría Superior de la Federación de conservar en su poder la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal y los informes de resultados de su revisión, mientras no prescriban sus facultades para fincar las responsabilidades derivadas de las supuestas irregularidades que se detecten en las operaciones objeto de revisión, también se conservaran las copias autógrafas

¹⁷ Artículo 2 fracción XI de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000.

de las resoluciones en las que se finquen responsabilidades y los documentos que contengan las denuncias o querellas penales, que se hubieren formulado como consecuencias de los hechos presuntamente delictivos que se hubieren evidenciado durante la referida revisión.

Conforme a lo estipulado en el artículo 14, la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tiene por objeto determinar entre otras las responsabilidades a que haya lugar, así como la imposición de sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.

Para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrán entre otras las atribuciones de solicitar y obtener toda la información relativa a las operaciones de cualquier tipo, proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, así como a los profesionales contratados para la practica de auditorias, la obligación de guardar estricta reserva de dicha información y de las actuaciones y observaciones que realicen y serán responsables por violaciones de dicha reserva y la prohibición a que se refiere la fracción II del artículo 80 de esta Ley en el sentido de no hacerla del conocimiento de terceros o difundirla de cualquier forma.

La Auditoría Superior de la Federación sólo tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado o que deban

mantenerse en secreto, cuando la revisión esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia aplicación de los ingresos y egresos federales, y tendrá la obligación de mantener la misma reserva hasta en tanto no se derive se su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan en el Informe del Resultado; precisión importante que evita así la posibilidad de restricción del ejercicio del órgano de fiscalización, pero es importante resaltar que en términos de lo previsto en el artículo 28 de dicho ordenamiento la Auditoría Superior de la Federación será responsable solidaria de los daños y perjuicios que en términos de este artículo causen los servidores públicos y profesionales contratados para la práctica de auditorías actuando ilícitamente.

Le compete también fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado, formular pliegos de observaciones, en los términos de lo dispuesto en el capítulo II del Título Quinto de la ley, previa determinación de los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de dichos entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

Por otro lado, se le otorga la atribución de fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determina el capítulo único del Título Cuarto de la Ley, que en su artículo 38 establece:

Artículo 38.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por situaciones excepcionales aquéllas en las cuales, de la denuncia que al efecto se presente, se deduzca alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Un daño patrimonial que afecte a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, por un monto que resulte superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;
- b) Hechos de corrupción determinados por autoridad competente;
- c) La afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía;
- d) El riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad, o
- e) El desabasto de productos de primera necesidad.

Derivado de la facultad de constituir responsabilidades, se le otorga también la de conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración que se interponga en contra de las resoluciones y sanciones que aplique, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas.

La Auditoría Superior de la Federación podrá auditar los conceptos reportados en el informe de avance de gestión financiera catalogados como procesos concluidos por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, realizando en su caso las observaciones que deriven de dicha auditoría, disponiendo los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de cuarenta y cinco días para formular los comentarios que procedan, contados a partir de la notificación de las mismas, notificación que deberá producirse a más tardar el 31 de enero del año siguiente al de la presentación de dicho informe, con el propósito de que sus comentarios se integren al Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente.

La Auditoría Superior de la Federación tendrá un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquel en que la cámara, o en su caso, la comisión permanente reciba la cuenta pública para realizar su examen y rendir a la cámara por conducto de la comisión el informe del resultado correspondiente, dicho informe deberá contener como mínimo lo siguiente:

- a) Los dictámenes de la revisión de la Cuenta Pública;
- b) El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía;

- c) El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes;
- d) Los resultados de la gestión financiera;
- e) La comprobación de los Poderes de la Unión, y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y en las demás normas aplicables en la materia;
- f) El análisis de las desviaciones presupuestarias, en su caso, y
- g) Los comentarios y observaciones de los auditados.

En el supuesto de que conforme al apartado b) de este artículo, no se cumplan con los objetivos y metas establecidas en los programas aprobados, la Auditoría Superior de la Federación hará las observaciones y recomendaciones que a su juicio sean procedentes, es importante señalar que hasta en tanto no sea rendido el informe se deberá guardar reserva de sus actuaciones y hallazgos.

La Auditoría Superior de la Federación en el Informe del Resultado que rinda ante la Cámara, dará cuenta de los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos, que realice de conformidad con lo dispuesto en la Ley las denuncias darán lugar a que la Auditoría Superior de la Federación requiera a las entidades fiscalizadas revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa con las denuncias, dicho requerimiento deberá aportar indicios probatorios razonables

mediante los que se presume que la irregularidad ocasionó un daño al Estado en su Hacienda Pública o al patrimonio de los Entes Públicos Federales.

Recibido el requerimiento, las entidades fiscalizadas rendirán dentro de los 75 días contados a partir de la recepción del mismo, un informe con el resultado de sus actuaciones y en su caso de las sanciones que haya impuesto o a las que se hubieran hecho acreedores los servidores públicos involucrados, se señala que este informe en ningún caso contendrá información de carácter reservado.

Esta obligación de informar deriva de la atribución a dicha entidad concedida, cuando con motivo de la revisión a la cuenta pública 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 a los responsables 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, esta disposición se refiere a aquellas afectaciones al erario público federal con su participación o aportación de fondos públicos de carácter federal a los Estados o Municipios y que redundan en perjuicio de carácter económico o aun no siéndolo puedan ser cuantificable o sancionable pecuniariamente.

Si transcurrido el plazo de 75 días la entidad fiscalizada, sin causa justificada, no presenta el informe respectivo, la Auditoría Superior de la federación procederá a fincar las responsabilidades disciplinarias que correspondan por la inobservancia del requerimiento en el plazo establecido e impondrá a los servidores públicos responsables una multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Su reincidencia se podrá castigar con una multa hasta del doble de la ya impuesta, además de que podrá promover la destitución de los responsables ante las autoridades competentes. El fincamiento de éstas responsabilidades y la imposición de sanciones no relevará al infractor de cumplir con las obligaciones o regularizar las situaciones que motivaron las multas, a este respecto el artículo 42 establece:

Artículo 42.- Cuando la Auditoría Superior de la Federación, además de imponer la sanción respectiva, requiera al infractor para que en un plazo determinado, que nunca será mayor a cuarenta y cinco días, cumpla con la obligación omitida motivo de la sanción y éste incumpla, será sancionado como reincidente.

Para proceder a imponer la multa que corresponda, la Auditoría Superior de la Federación deberá oír previamente al presunto infractor y tener en cuenta sus condiciones económicas, así como la gravedad de la infracción cometida, su nivel jerárquico y la necesidad de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones contenidas en esta Ley, lo dispuesto en el presente Capítulo, no excluye la imposición de las sanciones que conforme a ésta u otras leyes fueren

aplicables por la Auditoría Superior de la Federación ni del fincamiento de otras responsabilidades.

El Capítulo II de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, denominado "Del Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias", abarca del artículo 46 al 58, define para los efectos de esta Ley los sujetos que incurren en responsabilidad:

I.- Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

II.- Los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus Informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación, y

III.- Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten.

La naturaleza de las responsabilidades que conforme a esta Ley se finquen, tiene por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio.

Las responsabilidades resarcitorias a que se refiere la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos y serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria. Las responsabilidades resarcitorias que se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

Es de señalarse, que la imposición de las responsabilidades resarcitorias o las sanciones a que se hubieran hecho acreedores los servidores públicos, empresas privadas o particulares no exime a éstos del cumplimiento de sus obligaciones, el cual se les exigirá aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente, con lo que se garantiza que no se sustituya el cumplimiento de una obligación por una sanción y redunde esto en un cumplimiento voluntario.

La Auditoría Superior de la Federación, con base en las disposiciones de esta Ley, formulará los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización superior | de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la

presunta responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato y los entes fiscalizados dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación; cuando los pliegos de observaciones no sean solventados dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos presentados no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventar las observaciones, iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que se refiere el capítulo III del Título Quinto y en su caso, aplicará las sanciones pecuniarias a que haya lugar en los términos de esta Ley.

El citado Capítulo III establece el procedimiento para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias, así como la supletoriedad en todas las cuestiones relativas al procedimiento y apreciación de las pruebas y desahogo del recurso de reconsideración no previstas en dicho Capítulo, en los que se observan las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, otorgándole a las multas y sanciones resarcitorias a que se refiere esta Ley, el carácter de créditos fiscales debiéndose fijar en cantidad líquida por la Auditoría Superior de la Federación, y hacerse efectivos conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece el Código Fiscal de la Federación.

Innovación importante reviste el hecho de que las sanciones resarcitorias que se recuperen en los términos de esta ley, deberá ser entregado, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien es la encargada por medio del Servicio de Administración Tributaria de instruir el Procedimiento Administrativo de Ejecución, a las respectivas tesorerías de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que sufrieron el daño o perjuicio respectivo, dicho importe quedará en dichas tesorerías en calidad de disponibilidades y sólo podrá ser ejercido de conformidad con lo establecido en el presupuesto.

Al igual que la mayoría de los actos administrativos las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación, podrán ser impugnadas por el servidor público o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia Auditoría Superior de la Federación, mediante el recurso de reconsideración o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El recurso de reconsideración deberá interponerse dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del pliego o resolución recurrida estableciéndose las bases conforme a las cuales deberá la ejecución del pliego o resolución recurrida, si el pago de la sanción correspondiente se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación.

En esta ley se establece que: Las Facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer sanciones prescribirán en

cinco años, este plazo de prescripción se contará 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. En todos los casos, la prescripción se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento establecido en el artículo 53 de esta Ley, asimismo refiere que las responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal que resulten por actos u omisiones, prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables, y cualquier gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable, interrumpe la gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable, interrumpe la prescripción de la sanción impuesta, prescripción que, en su caso, comenzará a computarse a partir de dicha gestión.

Entre las atribuciones que otorga la ley al Auditor Superior de la Federación están las de presentar denuncias y querellas en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores públicos y en contra de particulares cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar la comisión de un delito relacionado con daños al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como denuncias al juicio político de conformidad con lo señalado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: así como la de solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan en los términos de esta Ley de Fiscalización Superior.

El artículo 77 establece que: Sin perjuicio de su ejercicio directo por el Auditor Superior y de conformidad con la distribución de competencias que establezca el Reglamento Interior, corresponden a los Auditores Especiales, entre otras las facultades siguientes:

VII.- Formular las recomendaciones y los pliegos de observaciones que deriven de los resultados de su revisión y de las auditorías, visitas o investigaciones, las que remitirá a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales;

VIII.- Instruir los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio estimable en dinero que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, conforme a los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables;

IX.- Resolver el recurso de reconsideración que se interponga en contra de sus resoluciones.

X.- Recabar e integrar la documentación y comprobación necesaria para ejercitar las acciones legales en el ámbito penal que procedan como resultado de las irregularidades que se detecten en la revisión, auditorías o vistas que practiquen;

XI.- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades en que incurran los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

El Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, tendrá atribuciones para elaborar los documentos necesarios para que la Auditoría Superior de la Federación presente denuncias y querellas penales en el caso de conductas que pudieran constituir ilícitos en contra de la Hacienda Pública o el patrimonio de los entes públicos federales, así como para que promueva ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

El artículo 81 establece que el Auditor Superior de la Federación podrá ser removido de su cargo por las causas graves de responsabilidad administrativa que en el catálogo de dicho artículo se señalan dictaminando la Cámara sobre la existencia de los motivos de la remoción del Auditor Superior de la Federación por causas graves de responsabilidad administrativa, y deberá dar derecho de audiencia al afectado, la remoción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Los Auditores Especiales podrán ser removidos por las causas graves a que se refiere el mencionado artículo 81, por el Auditor Superior de la Federación o la Comisión de Vigilancia; asimismo éstos y el Auditor Superior de la Federación, y

los demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, se sujetarán a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las demás disposiciones legales aplicables por irregularidades en el desempeño de sus funciones.

Para la evaluación a efecto de verificar si la Auditoría Superior de la Federación cumple con las funciones que le confiere la ley y la Constitución Federal, existirá una unidad encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, denominada Unidad de Evaluación y Control, la cual formará parte de la estructura de la Comisión, esta área aun y cuando no se establezca de esta manera será el Órgano Interno de Control, las atribuciones a esta área conferidas, se realizaban anteriormente por el Coordinador de Control y Auditoría Interna, atento a lo dispuesto por el artículo 32 del abrogado Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda del 10 de agosto de 2000.

El día 30 de abril de 2003, fue nombrado por el pleno de la Cámara de Diputados al Lic. Roberto Michael Padilla, como Titular de la Unidad de Evaluación y Control, que a la fecha no ha mostrado resultados que sugieran que se va a ejercer un efectivo control al vigilante de los recursos federales, es decir a la Auditoría Superior de la Federación.

CAPITULO III

COMENTARIOS AL PLIEGO DEFINITIVO DE RESPONSABILIDADES

1. Pliego de Observaciones.

Como ya lo señalamos en capítulos precedentes, el pliego de responsabilidades tiene por objeto reparar o resarcir los daños y perjuicios estimables en dinero que se causen a la Hacienda Pública Federal, con motivo del manejo irregular que los servidores públicos o en su caso los particulares, realicen de los fondos, valores y recursos económicos federales a su cargo, determinándose en cantidad líquida el probable daño al erario federal.

El artículo 46 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece los sujetos de responsabilidad resarcitoria, así como las causas que pueden dar origen al fincamiento de dicha responsabilidad estableciendo las siguientes:

I.- Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

II.- Los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación, y

III.- Los Servidores Públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la cuenta pública no formulen las observaciones sobre la situación de las irregularidades que detecten.

En la Ley de Fiscalización que se comenta, se establece la figura del Pliego de Observaciones, de los cuales a capitulos anteriores se definió, existen varios tipos que son:

Los pliegos de observaciones tendrán por objeto consignar y subsanar las irregularidades encontradas al realizar algún acto de vigilancia, que no impliquen daños y perjuicios al Erario Federal ya sea por errores técnicos en la formulación o rendición de las cuentas, o bien, se detecten prácticas inconvenientes que puedan lesionar los intereses de la Federación, estos pliegos se dividen a saber:

Pliegos de observaciones por falta de justificación, que son los documentos en los cuales se consignan irregularidades en que incurren los servidores públicos al realizar operaciones relacionadas con el manejo de fondos y valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, cuando éstas son realizadas sin que exista disposición expresa, que establezcan el derecho de la federación para efectuar un cobro o la obligación de hacer un pago, o cuando dichas operaciones no reúnan los requisitos necesarios.

Pliegos de observaciones por falta de comprobación, son los documentos en los que se consignan irregularidades en que incurren los servidores públicos que realizan operaciones que afecten los fondos y valores propiedad o al cuidado de la Federación, estando dichas

operaciones debidamente justificadas, pero no amparadas con los documentos respectivos que demuestren que el cobro o el pago fueron efectuados, o bien que los documentos carezcan de alguno de los requisitos legales.

Pliegos de observaciones de orden, son los documentos en los que se consignan deficiencias y errores técnicos del servidor público, o bien que éste haya sostenido prácticas inconvenientes, que de no evitarse pudiesen producir lesiones a la Federación.

En los pliegos de observaciones no se determina la intencionalidad del sujeto, sino que se formulan atendiendo a conductas ya establecidas por el mismo, en estos pliegos se solicita la convalidación o regularización de la operación, fijándole al sujeto un plazo que no podrá exceder de 45 días.

La fracción I del mencionado artículo 46, es la que de manera esencial establece los sujetos y las causas que dan origen como ya lo mencionamos a la formulación del denominado pliego de observaciones el cual tiene las características que se detallaron respecto del pliego preventivo de responsabilidades, que es la base con la que se da inicio al procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias, ello cuando no se solvente dentro del plazo improrrogable de 45 días hábiles.

En estos casos, cuando los servidores públicos de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales no rindan los informes para la solventación de los pliegos de observaciones, se estaría actualizando la responsabilidad prevista en la fracción II del artículo 46 en cita, con lo cual se busca que los encargados de proporcionar los elementos para la solventación lo hagan de manera oportuna y en un término perentorio, so pena de sanción; cabe señalar que el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 18 de diciembre de 1978 en relación con el 28 fracción III, establecía en su último párrafo lo siguiente:

Artículo 48.- La Secretaría de Programación y Presupuesto podrá imponer las siguientes correcciones disciplinarias a los funcionarios y empleados de las entidades a que se refiere el artículo 2º de esta Ley que en el desempeño de sus labores incurran en faltas que ameriten fincamiento de responsabilidades:

I.- Multa de \$100.00 a \$10,000.00

II.- Suspensión temporal de funciones.

La multa a que se refiere la fracción I se aplicará en su caso, a los particulares que en forma dolosa participen en los actos que originen la responsabilidad.

Las correcciones disciplinarias señaladas se aplicarán independientemente de que se haga efectiva la responsabilidad en que hubieren incurrido.

Esto pone de manifiesto que la sanción ha que se hacían acreedores las personas que se ubicaban en tal hipótesis eran de carácter disciplinario y no resarcitorio.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación no establece claramente esta diferencia, entendiéndose que a los servidores públicos que se ubiquen en la hipótesis del párrafo II del mencionado artículo 46 serán sancionados por responsabilidad resarcitoria, pero el numeral 49 y 50 de este ordenamiento trata de aclarar tal falta de precisión al señalar que:

Artículo 49.- Las responsabilidades resarcitorias señaladas, se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

Artículo 50.- Las responsabilidades que se finquen a los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales y de la Auditoría Superior de la Federación, no eximen a éstos ni a las empresas privadas o a los particulares, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Lo preceptuado por el artículo 6 fracción XIX del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, que faculta al Auditor Superior de la Federación para aplicar a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación las sanciones que procedan por responsabilidades administrativas en el desempeño de sus funciones, distintas a las que corresponda aplicar a la Unidad de evaluación y Control, por acuerdo de la comisión; tal precisión aclara que existen otro tipo de sanciones disciplinarias a las de su órgano de control interno que es la Unidad de Evaluación y Control y que por ende son las que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por último la hipótesis señalada en la fracción III del artículo 46. es aplicable para los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, dicha disposición era prevista por la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978 en la segunda parte de la fracción I de su artículo 28 que a la letra decía:

Artículo 28.- Las responsabilidades serán imputables:

I... y a los empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades que detecten.

Se considera que la adecuación del sujeto a la conducta establecida, trae como consecuencia también una sanción de carácter disciplinario mas no resarcitoria, esta postura pareciera contraponerse a lo preceptuado en la fracción II del

artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que establece que la indemnización deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados o ambos, y se actualizará, para efectos de su pago de conformidad con lo que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

1.1. Autoridad facultada para constituirlo.

Este pliego de observaciones, conforme a lo establecido en el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación del cinco de septiembre de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de dicho mes y año, en su fracción X, artículo 5º, corresponde formularlo al Auditor Superior de la Federación, facultad que según lo preceptuado en el referido artículo, será delegable, asimismo establece en la fracción VII del artículo 6º la facultad no delegable de autorizar los pliegos de observaciones que procedan; dicho instrumento también puede ser formulado por los Auditores Especiales, sin perjuicio de su ejercicio directo por el Auditor Superior, según lo dispuesto por la fracción XXIX del artículo 7º de dicho reglamento, así como de la fracción VII del artículo 77 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Corresponde asimismo, al titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos someter a consideración del auditor superior y de los auditores especiales los pliegos de observaciones que deriven de las auditorías, visitas e inspecciones que realicen

las áreas auditorias de órgano fiscalizador, atento a lo dispuesto en la fracción VII del artículo 12 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo, conforme a lo establecido en la fracción XIV del artículo 16 de la materia, se otorga la atribución de manera general a la Auditoría Superior de la Federación para el fincamiento de dichos instrumentos en los siguientes términos:

Artículo 16.- Para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

...XIV Formular pliegos de observaciones, en los términos de esta ley.

Para la construcción o formulación de estos pliegos de observaciones se plantearían bajo diversas situaciones como la falta de justificación, de comprobación o de orden, ya que algunos de estos podían dar lugar a una responsabilidad resarcitoria o a la disciplinaria según sea el caso y conforme se cumpla o no con la obligación de solventar o de no formulación del pliego, esto último por parte de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación.

1.2. Plazos para su fincamiento

Los plazos para el fincamiento de las responsabilidades e imponer en su caso sanciones son de cinco años, transcurridos los cuales operará a favor de los probables responsables la prescripción, es importante establecer que dicho plazo comenzará a contar 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.

En todos los casos, la prescripción a que alude el artículo 63 de dicha Ley, se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento establecido en el artículo 53 de la misma.

Cabe señalar que, esta disposición refiere el mismo plazo que dispone el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación.

En estos preceptos existe coincidencia en el tiempo existe coincidencia en el tiempo, pero hablan de figuras diferentes, la caducidad en el Código Fiscal de la Federación y la prescripción en la Ley de Fiscalización Superior.

Hay que señalar que la caducidad es sinónimo de la prescripción: La caducidad implica la acción o el efecto de caducar, perder su fuerza una ley o un derecho. Doctrinalmente se entiende como una sanción por falta de ejercicio oportuno de un derecho. El legislador subordina la adquisición de un derecho a una

manifestación de voluntad en cierto plazo o bien permite una opción. Si esta manifestación no se produce en ese tiempo, se pierde el derecho o la opción.¹⁸

La prescripción es una palabra compuesta del latín *preco* que significa con anterioridad, y *scriptun- neutro*, que quiere decir escrito, redacción, composición, escrito con anterioridad. La prescripción, es la adquisición de un derecho real o la extinción de un derecho o acción de cualquier clase, por el transcurso del tiempo, con las condiciones previstas en la ley; en materia procesal, se establecen plazos para ejercer la acción del actor, y cuando no se hace valer esta acción, dentro de los plazos concedidos por la ley, opera la prescripción.¹⁹

El artículo 1135 del Código Civil Federal, establece que la prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo, y bajo las condiciones establecidas en la ley.

A nuestro juicio la prescripción opera desde el día siguiente al en que se realiza la conducta irregular y es de cinco años en el caso que nos ocupa y una vez determinada ésta dentro del plazo, empieza a correr la caducidad.

El artículo 64 de la ley de Fiscalización Superior de la Federación, establece que las responsabilidades de carácter civil, administrativa y penal, que resulten de

¹⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Sexta Edición, Editorial Porrúa, 1993, pag. 317.

actos u omisiones, prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables; situación que una vez más pone de manifiesto lo que en capítulos anteriores se ha venido argumentando, que es la independencia de las responsabilidades resarcitorias determinadas por la conducta desplegada por el infractor, en relación con las de otro carácter que por la misma pueda este hacerse acreedor.

Es importante resaltar, que este plazo de cinco años que prevén estos dos ordenamientos, no es acorde con el mandato constitucional establecido en el artículo 114 último párrafo, que establece que la Ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, siempre y cuando se tome en cuenta la naturaleza y las consecuencias de los actos u omisiones a que hace referencia la fracción II del artículo 109. Cuando los actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años. Sin embargo dicha situación no se especifica ni la Ley de Fiscalización Superior de la Federación ni su reglamento, lo que parecería un conflicto ya que por un lado se podría afirmar que la naturaleza de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación es la de autoridad fiscal y por ello se adecuaría su actuar a los previsto en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice:

Artículo 67.- Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer

⁵⁰ *Derecho Procesal, Colección Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen IV, Colegio de Profesores de Derecho Procesal, Facultad de Derecho de la UNAM, Editorial Harla, México 1997, pág. 154*

sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en el plazo de cinco años.

Por otro lado, al hablar de responsabilidades resarcitorias se debería establecer en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación los casos graves para que estuviera acorde con lo preceptuado por el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal vez la intención del legislador fue en el sentido de que la importancia y trascendencia que revestían las revisiones del órgano de fiscalización, eran de tal magnitud que los hallazgos por éste determinadas, debían ser mayores a los establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin embargo, esa posición no se encuentra prevista en la carta fundamental ya que ésta se refiere a situaciones graves.

Asimismo, no se hace diferenciación de las responsabilidades resarcitorias y las disciplinarias en cuanto a la prescripción, aun cuando deja libres las otras opciones.

1.3. Autoridad facultada para su ejecución.

El artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su último párrafo, establece lo siguiente: 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.

Conforme a lo establecido en el artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, una vez determinada la existencia de responsabilidades, el Auditor Superior de la Federación fincará el Pliego Definitivo y una vez notificado, remitirá un tanto autógrafo de éste a la Tesorería de la Federación. Si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, no es cubierto, se hará efectivo en términos de ley mediante el procedimiento administrativo de ejecución, previsto por el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 145 y subsecuentes.

Asimismo, cuando los responsables sean servidores públicos, dicho pliego será notificado al representante de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales según corresponda y al órgano interno de control.

La indemnización en cantidad líquida que sustenten los pliegos de referencia, deberá de manera invariable, ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, 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 Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar a la Tesorería de la Federación, proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables, esto es con la finalidad de garantizar el cobro de la sanción impuesta, solo cuando haya sido determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria.

El presunto o presuntos responsables podrán 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.

En los párrafos anteriores hacemos mención de lo que establece el artículo 53 fracción II, en relación al presunto o presuntos responsables, toda vez que se está haciendo referencia en la ley a la probable responsabilidad y embargo precautorio la sanción aun no ha sido impuesta y por tanto determinada en cantidad líquida, que son solo materia de la responsabilidades definitivas; queda claro que estas situaciones no se refieren a los pliegos de observaciones que formula la Auditoría Superior de la Federación, en los que se determina ya en cantidad líquida la presunta responsabilidad de los infractores, conforme a lo dispuesto por el artículo 51 de la ley de dicha entidad, ya que se habla de responsabilidad resarcitoria y no de probable responsabilidad resarcitoria.

Una vez que la Tesorería de la Federación recibe el pliego definitivo de responsabilidades resarcitorias, procede entonces, en términos de lo dispuesto en el artículo 151 del Código Fiscal de la Federación, a requerir el pago del crédito fiscal determinado a los responsables, para que se realice en el plazo de 15 días que dispone el artículo 53 fracción II de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y en caso de no ser cubierto, se hará efectivo en términos de ley mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Una vez que la Tesorería ha empezado a realizar las acciones necesarias para el cobro de las sanciones

resarcitorias, deberá informar semestralmente a la Auditoría Superior de la Federación y a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, de dichos trámites para la ejecución de los cobros respectivos y en su caso el monto recuperado.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de dicha ley, el importe de las sanciones resarcitorias que se recuperen en los términos de esta ley, deberá ser entregado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las respectivas tesorerías de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, entendidos estos últimos como "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 determinan las leyes"²⁰ que sufrieron el daño o perjuicio respectivo. Dicho importe quedará en las tesorerías en calidad de disponibilidades y solo podrá ser ejercido de conformidad con lo establecido en el presupuesto.

1.4. Procedimiento para el fincamiento de Responsabilidades.

Resarcitorias (garantía de audiencia).

El Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece en su artículo 169 la figura de la inconformidad, la cual tendrá lugar en contra de los hechos que dieron origen al pliego preventivo de responsabilidades,

mediante escrito que deberá ser presentado ante la Secretaría de la Función Pública dentro de los veinte días hábiles siguientes al de su notificación, en el cual expresarán las razones de su inconformidad y podrán ofrecer únicamente las pruebas documentales que estimen pertinentes, acompañándolas o rindiéndolas dentro de los quince días hábiles siguientes al de la presentación de su escrito, actuaciones que la Secretaría de la Función Pública deberá tomar en cuenta al calificar el pliego; asimismo establece que cuando el o los responsables no hagan uso de los derechos que se establecen se les tendrá por conformes con los hechos asentados en el pliego.

Esta inconformidad que se señala en la citada ley, no tiene el carácter de recurso, sino que el mismo reviste la garantía de audiencia, ser oído y vencido; sin embargo esta figura ya no se consideró dentro de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ya que si bien es cierto el artículo 6º de ésta misma establece que a falta de disposición expresa en la ley, se aplicarán en forma supletoria y en lo conducente, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las disposiciones relativas del derecho común, sustantivo y procesal; por lo cual, la figura a que nos hemos referido, no se encuentra, en la Ley de Fiscalización y por lo tanto, la misma aun cuando se contemple en uno de los ordenamientos supletorios no es aplicable a la misma, en virtud de que debería cumplir con

²⁰ Artículo 2º fracción V de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

ciertos requisitos según el criterio de la Suprema Corte de Justicia, que son los siguientes.

SUPLETORIEDAD.- La supletoriedad de la ley, sólo se surte cuando en determinada institución jurídica prevista por la ley a suplir, existen lagunas u omisiones, las cuales podrán ser subsanadas con las disposiciones que la ley supletoria contenga en relación a dicha institución jurídica, pero de ninguna manera la supletoriedad tendrá el alcance de aplicar dentro de la codificación especial relativa, instituciones o requisitos no contemplados en la ley a suplir.²¹

La no existencia de la figura en mención, se debe al hecho de que la Ley de Fiscalización Superior, combinando lo que establece el artículo antes señalado y el 170 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que establece que las entidades formularán, cuando así proceda, a sus funcionarios y demás personal, observaciones de orden por falta de comprobación o por falta de justificación, y cuando las mismas no fueran solventadas en un término de cuarenta y cinco días, implicará un daño o perjuicio estimable en dinero, y se constituirá un pliego preventivo de responsabilidades.

²¹ Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito. Amparo directo 898/94. Hugo Jaime García. 11 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente Enrique Cerdán Lira. Secretario, Raúl Alvarado Estrada.

En los mismos términos procederán los coordinadores de sector respecto de los funcionarios y demás personal de las entidades comprendidas en las fracciones VI a VIII del artículo 2º de la Ley que se ubiquen en los respectivos sectores.

Otorga en su artículo 52 en relación con el 53 de la Ley de Fiscalización Superior ese derecho de audiencia y poder ser oído y vencido en juicio, estableciendo que si dentro de un plazo improrrogable de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los Pliegos de Observaciones deberán solventarse los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación y en caso de no solventarse en dicho plazo, o la documentación y argumentos no sean suficientes a juicio de dicha Institución, para solventar las observaciones, se iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que se refiere el capítulo II del Título Quinto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en el cual ya se establece un procedimiento en forma de juicio, muy similar al que establece el procedimiento administrativo disciplinario que se prevé en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que fue abrogada por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establecía en su artículo 7º que el Contador Mayor de Hacienda tenía la facultad de formular los pliegos de observaciones que procedieran con motivo de la revisión de la Cuenta Pública, y el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, en su artículo 5º ratificaba esa misma facultad al Contador Mayor de Hacienda.

Por su parte y en relación a los Pliegos de observaciones, el artículo 172 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, establece:

Artículo 172.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo calificará invariablemente los pliegos preventivos de responsabilidades que reciba, confirmándolos, modificándolos o cancelándolos.

Tratándose de los pliegos de observaciones que remita la Contaduría Mayor de Hacienda, se procederá a constituir la responsabilidad respectiva, cuando las entidades informen que dichos pliegos no fueron solventados.

La Secretaría se coordinará con la Contaduría Mayor de Hacienda para establecer las medidas administrativas convenientes que permitan constituir en forma expedita las responsabilidades derivadas de los pliegos de observaciones.

Con la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se estableció un Capítulo denominado "Del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias" el cual se sujetará al procedimiento establecido en el artículo 53, que señala que el presunto o presuntos responsables serán citados personalmente a una audiencia. Se hace mención que entre la fecha de citación y la de audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, asimismo, se les harán saber los hechos que se les imputan

y que pueden ser causa de responsabilidad en los términos de lo preceptuado en dicha Ley, se les señalará lugar, día y hora.

en que tendrá verificativo la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos. A ésta audiencia podrá asistir el representante de los Poderes de la Unión o de los entes públicos federales, que para tal efecto sean designados.

Si en la audiencia el Auditor Superior de la Federación encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias.

La siguiente etapa posterior a la de contestación de las imputaciones planteadas en la citación es la del desahogo de pruebas, si las hubiere, realizándose esto, cuando así sea posible en la misma audiencia, una vez concluido ese desahogo y no exista cuestión pendiente para resolver, la Auditoría Superior de la Federación, emitirá la resolución que en derecho proceda, dentro de un plazo de sesenta días hábiles, pronunciándose de la existencia o no 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.

La indemnización invariablemente deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, o ambos, y se actualizará para los efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación en tratándose de contribuciones y aprovechamientos, notificará a los responsables de dicho

pliego, remitiéndose un tanto autógrafa a la Tesorería de la Federación, para el efecto de que si en el plazo de quince días naturales contados a partir de la fecha de notificación, éste no es cubierto, se haga efectivo mediante el procedimiento administrativo de ejecución que prevé el Código Fiscal de la Federación. Durante esta fase del procedimiento en vía de ejercicio el presunto o presuntos responsables podrán solicitar a la Tesorería de la Federación, 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.

Cuando los responsables sean los servidores públicos, dicho pliego será notificado al representante de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, según corresponda y al órgano de control interno respectivo.

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 determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva.

El procedimiento que se cita, es similar al contemplado en Ley Federal de Procedimientos Administrativos de los Servidores Públicos, salvo algunas situaciones especiales. A continuación y a efecto de que se tenga mayor precisión se cita el artículo 21 de la referida ley:

Artículo 21.- 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.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer 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 éste 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 practicará 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, según 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;

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 responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

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 prejuzga 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 ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo 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 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.

Como se desprende del artículo citado anteriormente, el procedimiento disciplinario que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es muy parecido al procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias previstas en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; sin embargo, ésta ley prevé que en cuestiones relativas al procedimiento como la apreciación de las pruebas y el desahogo del recurso de reconsideración, se observarán las disposiciones relativas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Lo anterior, señala que existe un gran vacío procedimental y de supletoriedad en el citado capítulo que refiere las formalidades del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades que llevará a cabo la Auditoría Superior de la Federación, ya que el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece:

Artículo 1.-Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de **carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales.** En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

Por su parte el artículo 186 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece:

Artículo 186. - En virtud de que las responsabilidades constituyen créditos fiscales, la aplicación de este reglamento se entenderá son perjuicio de las disposiciones del código Fiscal de la Federación, en lo conducente.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, si prevé en su artículo 47 la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, con lo que se termina con la controversia existente Ahora, no importa que el procedimiento disciplinario, sea de naturaleza administrativa, será aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, y no necesariamente se ejercerá la supletoria la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, que no coincide en todo con el procedimiento ni disciplinario ni resarcitorio administrativo.

2. Pliego Definitivo de Responsabilidades

Como ya se ha venido comentando el procedimiento de calificación es la base para que se constituya el pliego de responsabilidades que como ya quedó definido es el documento jurídico contable en el que se consignan en cantidad liquida el daño o perjuicio causado a la Hacienda Pública Federal, el o los sujetos responsables; sean servidores públicos o particulares, así como la clase de responsabilidades en que hubieran incurrido directa, subsidiaria o solidaria según sea el caso.

1.1 Crédito Fiscal.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, prevé que el pliego de responsabilidades resarcitorias, tendrá el carácter de crédito fiscal, y señala que: "Las multas y sanciones resarcitorias a que se refiere la presente ley, tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida por la Auditoría Superior de la Federación, haciéndose efectivas conforme al procedimiento administrativo disciplinario de ejecución que establece la legislación aplicable" ²²

Como ya se señaló el Código Fiscal de la Federación establece la definición de crédito fiscal en su artículo cuarto que establece:

Artículo 4.- Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de sus accesorios o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o empleados o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de

²² Artículo 55 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice.

Lo que nos lleva a la definición planteada en los capítulos anteriores, en el sentido de que los pliegos de responsabilidades resarcitorias emitidos por el Gobierno Federal en sus funciones de derecho privado, son aprovechamientos que constituyen créditos fiscales a favor del Gobierno Federal al ser productos que constituyen las contra-prestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado.

A partir de ese momento, los pliegos de responsabilidades resarcitorias tendrán el tratamiento que para los créditos fiscales establece el Código Fiscal adquiriendo esa calidad por ministerio de ley.

1.2 Ejecución

El artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es su último párrafo establece que el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias será aplicado por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La manera de hacer efectivo dicho crédito fiscal, se establece en el multicitado artículo 55 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que señala que éstos se harán efectivos conforme al procedimiento administrativo de ejecución

que señala la legislación aplicable, entendiéndose que es la que establece el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 145 y subsecuentes.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es quien por medio del Servicio de Administración Tributaria procede al fincamiento del procedimiento administrativo de ejecución. Éste deberá informar semestralmente a la Auditoría Superior de la Federación y de los trámites que vaya realizando para la ejecución de los cobros respectivos y el monto recuperado.

1.3 Resarcimiento de la Hacienda Pública

La finalidad que se persigue con el fincamiento y cobro de los pliegos de responsabilidades que contempla la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, es el resarcir a la Hacienda Pública Federal los daños y perjuicios estimables en dinero, causados con motivo de los actos u omisiones que en el ejercicio de su encargo o por el manejo indebido de recursos públicos cometan los servidores públicos o particulares.

Los montos que recupere la Secretaría de Hacienda y Crédito Público derivados del cobro del resarcimiento, serán restituidos por dicha secretaría a las tesorerías de los Poderes de la Unión o de los entes públicos federales que hubieran sufrido el daño o perjuicio.

El importe antes señalado, quedará en las Tesorerías en calidad de disposiciones y sólo podrá ser ejercido de conformidad con lo establecido en el presupuesto; resulta importante aclarar que el trato que se dará a los créditos provenientes de las responsabilidades resarcitorias, con base en dicha ley, será el de contribuciones y aprovechamientos.

CAPITULO IV
MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece dos medios de impugnación a favor de los sujetos que se vean perjudicados con motivo de la emisión del pliego de responsabilidades resarcitorias, para el efecto de que puedan, en su caso, obtener la revocación o nulidad del acto antes mencionado; al respecto señalaremos para ilustración de éste tema lo que la doctrina señala como medios de impugnación:

"Medios de Impugnación.- Configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia."²³ El primer medio de impugnación que prevé la citada Ley de Fiscalización de la Federación, es el recurso de reconsideración, el cual constituye un recurso administrativo, con el que se busca sea revocada, modificada o confirmada la determinación.

Debemos entender por recurso administrativo: " la determinación, que la ley dá a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los gobernados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados."²⁴

²³ Diccionario Jurídico Mexicano; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- Serie E. Número 40, p-2, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., página 2709.

Existen diversos medios de impugnación, reconociéndose como tales, aquellos que pueden darse en dos fases; en la etapa administrativa ante las propias autoridades con la finalidad de obtener la revocación o modificación del acto administrativo por el mismo órgano resolutor o emisor al acto impugnado que compone el recurso administrativo.

La otra fase se da en la jurisdicción contencioso administrativo, seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y otros similares, así como el Juicio de Amparo, pues éstos comparten una separación entre el procedimiento administrativo legislativo en el cual se creó el acto o emitió la resolución impugnada; dándose un proceso autónomo que inicia una relación jurídico procesal diversa.

1. Recurso de Reconsideración

El recurso de reconsideración "es aquel que se impone ante la propia autoridad administrativa que ha dictado el acto que se impugna."²⁵ El recurso de reconsideración se establece con la finalidad de que la autoridad que dictó la resolución reconsidere su acto, en cuanto perjudica por causas ajenas al fondo del asunto; o en otros términos, tiende a la revocación parcial o total de la resolución impugnada, por contener errores numéricos, de cálculos o de procedimientos.²⁶

²⁴ *ibid.*, pág. 2105.

²⁵ *ib. cit.*, pág. 2713.

²⁶ MARGAIN M. Emilio. *El Recurso Administrativo en México*. Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1995, página 37.

Este medio de impugnación se encuentra previsto en el Capítulo IV, del Título Cuarto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de los artículos 59 al 62. Éste medio de impugnación se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del pliego o resolución recurrida; se iniciará mediante escrito en el que se expresen los agravios que al afectado le cause la multa o resolución impugnada, acompañando la constancia de notificación de la misma y las pruebas que considere necesarias rendir en su defensa; la Auditoría Superior de la Federación acordará sobre la admisión del recurso y la admisión o desecamiento de las pruebas, la interposición del recurso suspenderá la ejecución del pliego o resolución recurrida, si el pago de la sanción correspondiente se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación.

El recurso de reconsideración, que se encuentra contemplado en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y su reglamento es muy similar al de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, que contra los actos administrativos dictados en materia fiscal, se podrá interponer. Éste procederá contra:

- I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:
 - b) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
 - c) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.
 - d) Dicten autoridades aduaneras.

e) Cualquier resolución de carácter definitivo que causen agravio al particular en materia fiscal.

II. Los actos de autoridades fiscales federales que:

a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de éste Código.

b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley.

c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de éste Código.

d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de éste Código.

En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, también se prevé un recurso de revisión, pero no se establece término alguno para dictar resolución en el mismo.

El recurso de revocación que prevé el Código Fiscal de la Federación, establece el recurso de revocación, que establece un término de tres meses para emitir la resolución correspondiente.

Los efectos de las resoluciones del recurso de revocación, que señala el Código Fiscal de la Federación son:

I. Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.

II. Confirmar el acto impugnado.

III. Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.

IV. Dejar sin efectos el acto impugnado.

V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que dicha resolución se encuentre firme, aun cuando hayan transcurrido los plazos que señalan los artículos 46-A y 67 de éste Código.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece las distintas determinaciones que pueden recaer al recurso de revocación, y son las siguientes:

- a) Tenerlo por no interpuesto.
- b) Desecharlo por improcedente.
- c) Sobreseerlo.

- d) Confirmar el acto impugnado.
- e) Declarar la inexistencia del acto.
- f) Declarar su nulidad.
- g) Revocarlo total o parcialmente.
- h) Modificarlo, expedir uno nuevo o reponer el procedimiento.

Al no establecer la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en cita, el catálogo de determinaciones que pueden recaer a la interposición del recurso de revocación, y atendiendo a que el artículo 54 de la misma establece como supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, válidamente se puede afirmar que serán las antes mencionadas.

En nuestro sistema jurídico mexicano, el recurso de reconsideración o revocación ya no tiene la finalidad conceptual primeramente planteada de aclarar algunas diferencias, sino que buscan la revisión de fondo del asunto ante la misma autoridad y puede llevar a la modificación, revocación o cancelación del asunto.

2. Juicio de Nulidad

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación prevé las dos opciones de recursos o medios legales de defensa señalando en su conformación conceptual el procedimiento que habrá de seguir el ocursoante para la interposición del recurso, desahogo y clases o tipos de resolución que pueden darse como resultado del análisis de los agravios del recurso interpuesto, en su artículo 59

establece la opción de que los sujetos perjudicados con la imposición de las responsabilidades resarcitorias acudan a éste medio legal o al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, situación que también es acorde a lo preceptuado en el artículo 125 del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice:

Artículo 125.- El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos.

Por su parte la Ley Orgánica de Justicia Fiscal y Administrativa, establece en su artículo 11 fracción XII que dicho Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Si el sujeto a quien se le fincó el pliego de responsabilidades resarcitorias lo considera lesivo a sus intereses, podrá interponer como ya lo vimos el recurso de reconsideración o acudir directamente al juicio de nulidad y en caso de que la

determinación del primero en mención le siga ocasionando perjuicio, en contra de éste podrá interponer el juicio de nulidad, en términos de lo antes señalado.

Aquí cabe señalar, que si bien es cierto la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece que no es necesario cumplir con el principio de definitividad, una vez que se ha intentado el recurso de reconsideración, ya no podrá en contra de la resolución recaída a este, interponerse el amparo; ello acorde al siguiente criterio jurisprudencial que a la letra dice:

“JUICIO DE NULIDAD. DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE AL AMPARO, SI EL QUEJOSO OPTO POR INTERPONER EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN.- La interposición relacionada de las fracciones XII y XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, conduce a estimar que si el quejoso combatió el acto reclamado a través del recurso administrativo de revocación, no puede válidamente, abandonar la defensa ordinaria ni promover el juicio de amparo en contra de lo resuelto en él, sino que debe agotar la jurisdicción ordinaria combatiendo la resolución del recurso por medio del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 125 del Código Fiscal de la Federación y 11, fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y. de no hacerlo el juicio de amparo será improcedente.”²⁷

²⁷ Tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 211, del Tomo IX, abril de 1999, Seminario Judicial de la Federación. Y su Gaceta.

El juicio de nulidad en materia administrativa es determinado por el legislador en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en su artículo 59, con el fin de proteger el interés de los gobernados afectados con la emisión del pliego de responsabilidades resarcitorias, dicho juicio deberá tramitarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, contando los inconformes con un plazo de 45 días hábiles para ello.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, nace a raíz de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, teniendo como característica principal la de dictar sus fallos en representación del Ejecutivo Federal y con absoluta independencia de las autoridades administrativas, lo cual implicaba su adscripción formal al poder ejecutivo. No es sino hasta 1967 en que se puso en marcha su Ley Orgánica y se le conoce entonces, como un tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, adquiriendo así la categoría de Tribunal Autónomo, ello derivado principalmente de la reforma al artículo 104 fracción I-B, en relación con la fracción XXXIX-H del artículo 73. En el caso del Distrito Federal se habla en la BASE QUINTA, que existirá una Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública Local del Distrito Federal. Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su Ley Orgánica.

Atento a ello y contrario a lo que se hubiera pensado en el sentido de que la determinación, en este caso el pliego definitivo, al ser impugnado ante el órgano del poder ejecutivo, generaría por sí mismo un conflicto de intereses en aquellos casos que las sanciones versaran sobre actos u omisiones provenientes de servidores públicos adscritos al poder ejecutivo, sin embargo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no guarda dependencia con éste ya que como mencionamos guarda plena autonomía, es decir no depende de la del órgano de fiscalización ni del ejecutivo federal, por lo que su imparcialidad está plenamente garantizada; la tramitación del juicio de nulidad esta definida en el artículo 207 y subsecuentes del Código Fiscal de la Federación, y pueden recaer diversos tipos de resolución, que son según lo dispuesto por el artículo 239 de dicho Código:

- a) Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- b) Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- c) Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.
- d) Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

En contra de la resolución recaída al Juicio de Nulidad, existen dos medios de impugnación, uno para las autoridades que se llama revisión, el cual se encuentra

previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación y para los particulares o servidores públicos a quienes se les impuso el pliego de responsabilidades resarcitorias, que es el amparo directo, cuando éste se interpone por ambas partes, éstos se resolverán conjuntamente a efecto de evitar resoluciones contradictorias, según lo preceptúa el artículo 249 de dicho dispositivo legal; éste recurso extraordinario se interpone ante la Sala del Tribunal Fiscal y Administrativo que conoció y resolvió el juicio de nulidad, y éste lo enviará al Tribunal Colegiado de Circuito en turno, que resolverá sobre si ha lugar o no, a otorgar la protección de la justicia de la Unión.

CONCLUSIONES

1. La Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación de 1935, vigente hasta 1977, constituye el antecedente de los Pliegos Definitivos de Responsabilidad Resarcitoria, trasladando ésta figura, primeramente a la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, y posteriormente fue adoptada por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
2. La creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, busca la adecuación en la denominación al ámbito internacional, así como el de revestir de atribuciones más autónomas a la misma, en relación con el poder ejecutivo federal, en la formulación de los pliegos de responsabilidades resarcitorias.
3. La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, cuenta con autonomía de gestión, autonomía presupuestaria, inamovilidad del titular de la misma, salvo en los casos y bajo las condiciones previstas en su propia ley.
4. Bajo su contexto de autonomía, fiscalizará a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y a todas aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas que manejen recursos de la Federación.
5. Existen varios tipos de responsabilidades a saber: política, penal, administrativa, civil y resarcitoria, mismas que se encuentran previstas en

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversas leyes secundarias como son la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de reciente creación, el Código Civil y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

6. Los pliegos de responsabilidades resarcitorias previstos en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, son instrumentos jurídico contables en los que queda debidamente cuantificado el daño o perjuicio económico ocasionado a la Federación o a los entes públicos federales.
7. Los pliegos de responsabilidades resarcitorias constituyen créditos fiscales a favor del Erario Federal, por disposición expresa de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
8. Los créditos fiscales derivados de los pliegos definitivos de responsabilidades resarcitorias, se harán efectivos mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución y tendrá la prelación prevista para dichos créditos.
9. El dinero que se obtenga del cobro, pago o ejecución de los créditos fiscales derivados de los pliegos de responsabilidades resarcitorias, se ingresará al patrimonio de los entes públicos afectados o perjudicados y quedarán en carácter de disponibilidades que se ejercerán de conformidad a lo previsto en el Presupuesto de Egresos Federal.

10. La finalidad del fincamiento de los pliegos de responsabilidades resarcitorias es el de resarcir al estado el monto de los daños y perjuicios causados a la hacienda pública federal, o al patrimonio de los entes fiscalizados estimables en dinero.
11. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establece un procedimiento administrativo de fincamiento de responsabilidades resarcitorias, en el cual se otorga a los presuntos responsables la garantía de audiencia, lo cual constituye un paso a favor de los gobernados en su carácter de servidores públicos, a diferencia de los procedimientos establecidos en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, que únicamente hace referencia a un escrito de inconformidad, en el cual sólo se pueden exhibir pruebas documentales.
12. El procedimiento para hacer efectivo el crédito fiscal derivado de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se realiza de conformidad a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, a través de la Tesorería Federal dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito público.
13. Los medios de impugnación ejercidos por los servidores públicos presuntos responsables, como consecuencia del fincamiento de responsabilidades resarcitorias, son el recurso de reconsideración promovido ante la autoridad

emisora del pliego y el juicio de nulidad que se promoverá ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

14. La creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, garantizará las aspiraciones de la ciudadanía representada por el Congreso de la Unión, al ver que en la búsqueda de transparencia, el presupuesto público es ejercido con legalidad, imparcialidad, honradez y lealtad por los servidores públicos.

15. La sociedad mexicana a lo largo de la historia, ha sufrido y repudiado la corrupción en perjuicio de sus intereses, y no ha podido ser acotada en su totalidad por los entes públicos creados para ese fin, por lo que la exigencia de resultados y nuevos mecanismos para combatir dicho lastre social ejercido por los que se dicen servidores públicos que se sirven del erario, ha obligado a emprender profundas reformas que no han sido concretadas en su totalidad, pero con la creación de la Auditoría Superior de la Federación y la inclusión de un procedimiento ágil y expedito para resarcir los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal en Ley de Fiscalización Superior de la Federación, constituyen un enorme avance en el cumplimiento de dichas necesidades. Habrá que esperar resultados.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Editada por la Cámara de Diputados. México 2003.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2000.

Ley de Justicia Fiscal, Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1936, Tomo XCVII, Número 53.

Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976.

Ley del Servicio de Tesorería de la Federación. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1985 con la última reforma publicada el 31 de diciembre de 2000, en el Diario Oficial de la Federación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Colección Porrúa, 40ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México.

Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación. Diario oficial de la Federación. 10 de enero de 1935.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Diario Oficial de la Federación, 12 de febrero de 1937.

Código Ético de la Conducta de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera Edición. México 1994.

Código Fiscal de la Federación 2003. Décima Segunda Edición. Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México, 2001.

Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, Diario Oficial de la Federación, 18 de noviembre de 1981.

Reglamento de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, Diario Oficial de la Federación 15 de marzo de 1999.

Reglamento de Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Diario Oficial de la Federación, 12 de septiembre de 2001.

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda. Diario Oficial de la Federación 14 de mayo de 1980.

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, Diario Oficial de la Federación 14 de mayo de 1988.

Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Diario Oficial de la Federación, 14 de noviembre de 2001.

Decreto adicionado del artículo 13 de la Ley de 25 de diciembre de 1917, en lo relativo al funcionamiento del Departamento de Contraloría, Diario Oficial de la Federación, 1º de marzo de 1926.

Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73,74,78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 30 de julio de 1999.

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. Gaceta Parlamentaria, número 249. 22 de abril de 1999.

ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús. *La Responsabilidad Solidaria en Materia Fiscal Federal*, 1ª edición, editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 2002.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *El juicio de Responsabilidades en la Constitución de 1824. (Antecedente inmediato del Amparo)*, Universidad Autónoma de México. Publicaciones de la Universidad de Humanidades.

BOSH GARCÍA, Carlos. *La Técnica de Investigación Documental*, Quinta reimpresión, julio 1999. Editorial Trillas, México, 1999.

CASTRO ESTRADA Alvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, análisis Doctrinal y Jurisprudencial Comparado, Propuesta Legislativa en México, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

E. CARDENAS, Raúl. *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos* (antecedentes y leyes vigentes en México). Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1982.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. *El Estado contra si mismo. Las Comisiones gubernamentales de derechos humanos y deslegitimación de lo Estatal*, Colección Reflexión y Análisis. Editorial Limusa, S.A. de C.V. México 1982.

LANZ CARDENAS, José Trinidad. *La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos*. Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

LARRAÑADA, Pablo. *El concepto de Responsabilidad*, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, dirigida por Ernesto Garzón Valdez. Y Rodolfo Vázquez. editorial Distribuciones Fontarama, México 2000.

RINCÓN GALLARDO, (coordinador). *El Control de las Finanzas Públicas*. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México. 1996.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Diciembre 23, 1997, año II, T. II No. 55.

Diario de debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Diciembre 26, 1997, año II, T. II No. 57.

Diario de debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Diciembre 27, 1997, año II, T. II No. 58.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Qué es la Cuenta Pública*”, México, 1979.

Derecho Procesal, Colección Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 4, Colegios de Profesores de Derecho Procesal, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de México. Editorial Harla, México, 1997.

Diccionario Jurídico Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1993.

La Contaduría Mayor de Hacienda, Presentación de Javier Castillo Ayala, Contador Mayor de Hacienda.

Las responsabilidades de los Servidores Públicos. Colección Jurídica, Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie de Estudios Doctrinales, número88. Manuel Porrúa, México 1984.

La responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, Ponencia especial de Estudios del Consejo del Estado, Ponente: David Blanquer, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997.

La responsabilidad Patrimonial del Estado, Memoria del Seminario Internacional sobre Responsabilidad Patrimonial del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2000.

La función de la EFS en la reconstrucción del Sector Público, Informe del 11º Seminario Naciones Unidas/Intosai sobre auditoría gubernamental, Viena 25 al 29 de abril de 1994.

El papel de la EFS en su lucha contra la corrupción y mala gestión. Informe del 12º Seminario Naciones Unidas/Intosai sobre auditoría gubernamental, Viena 21 al 25 de octubre de 1996, Departamento de apoyo al desarrollo y servicios de gestión.

Boletín ASOFIS, Órgano de difusión de la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental, Volumen I, número 6, agosto 1995.