

308409

35



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

CAMPUS CENTRO
"LUX VIA SAPIENTIAS"

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS OFICIALMENTE POR LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

"LA ENTIDAD DE FISCALIZACION SUPERIOR DE LA
FEDERACION, ANTECEDENTES, CREACION Y
CONSECUENCIAS JURIDICAS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA ESMERALDA MONDRAGON SALDIVAR

ASESOR: FERNANDO ZAPATA MENDOZA.

MEXICO, D. F.,

MAYO DE 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACION DESCONTINUA

LIC. ALFREDO IZQUIERDO ZAVALA
DIRECTOR DE LA CARRERA DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD LATINA, S. C.
P R E S E N T E

Muy respetable Señor Director.

Por medio de la presente, me permito distraer su fina atención a efecto de manifestarle que la alumna **MARIA ESMERALDA MONDRAGÓN SALDIVAR**, con número de cuenta 95860296-1, ha concluido bajo la asesoría del suscrito la investigación de Tesis Profesional, intitulada "**LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, ANTECEDENTES, CREACIÓN Y CONSECUENCIAS JURÍDICAS**" que sustenta, para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

El trabajo referido, trata un tema recepcional de gran interés y actualidad, sobre la creación de un órgano autónomo con facultades sancionadoras, encargado de vigilar y supervisar que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los grupos sociales y ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre la observancia de la ley y el uso honesto y eficiente de los recursos públicos; para su desarrollo aborda los antecedentes históricos de la Fiscalización en México, sus avances y transformaciones en comparación con otros países en el mundo; concepto, marco legal y naturaleza jurídica de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación; las responsabilidades en que pueden incurrir los Servidores Públicos, los procedimientos y sanciones aplicables en cada caso; el estudio, análisis y propuesta a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, tema abordado con gran profesionalismo y dedicación.

Sin otro particular, quedo a su disposición para cualquier aclaración al respecto de la presente, protestando a Usted mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E.
"LUX VÍA SAPIENTIAS"

Universidad Latina, S.C., Distrito Federal, a 4 de octubre de 2001.

LIC. FERNANDO ZAPATA MENDOZA.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A DIOS.

Por darme la vida, entendimiento y fuerza para luchar por mis objetivos y culminar una etapa muy importante de mi vida.

A MI PADRE. RAMIRO MONDRAGÓN SANTOYO.

Que me lo has dado todo, que con tu amor, sacrificio, dedicación, apoyo y esfuerzo has iluminado mi vida, dirigiéndome y mostrándome el camino a seguir. Por tus consejos y fortaleza que me has brindado a cada paso es que he logrado llegar a mi meta con éxito. Gracias por creer siempre en mí.

A MI MADRE. DELIA SALDIVAR GALLEGOS.

Por darme la vida, que con amor y cariño me has dado lo mejor de ti, por hacer de mí una mujer exitosa, llena de ilusiones. Gracias por caminar siempre junto a mí, por tus consejos y por cubrime con tu manto de amor, el cual me ha fortalecido y motivado para seguir creciendo cada día como mujer y como profesionista.

A MI HERMANO. RAMIRO MONDRAGÓN SALDIVAR.

Gracias por tu cariño, apoyo, comprensión y por estar siempre junto a mí.

A LA UNIVERSIDAD LATINA, S. C.

Por que mi estancia en ella, me contagio del compromiso por la excelencia humana y profesional; en especial a los profesores que compartieron conmigo sus conocimientos. Es para mí un orgullo ser egresada de esta universidad. Todo mi respeto y agradecimiento.

**AL RECTOR
LIC. CARLOS E. CUENCA DARDON.**

Por estar siempre pendiente de mejorar y buscar la excelencia en la Universidad Latina, en sus profesores y alumnos. Gracias.

**A MI ASESOR.
LIC. FERNANDO ZAPATA MENDOZA.**

Por sus innumerables consejos, su invaluable ayuda, que con sus certeras observaciones me oriento para desarrollar este trabajo recepcional. Gracias.

**A MIS PROFESORES.
LIC. LUIS CASTRO ESPARZA.
LIC. ALFREDO IZQUIERDO ZAVALA.**

Por sus enseñanzas, apoyo y dedicación en mi formación como profesionista y que de alguna manera contribuyeron a la realización de esta investigación.

**A MI ABUELITA
SOFIA GALLEGOS MUÑOZ.**

Gracias por su apoyo moral y cariño que me impulsan cada instante para salir exitosa en lo que realizo.

**A MIS PADRINOS.
LIC. MIGUEL ANGEL CRUZ CARRADA.
LIC. VICENTE S. CRUZ CARRADA.
LIC. GUADALUPE FLORES GARCIA.**

Gracias por todo su apoyo y consejos, por compartir siempre conmigo todos los conocimientos que de ustedes he necesitado.

**A MIS SINODALES.
LIC. ANTONIO MANUEL VEGA ROJAS.
LIC. FERNANDO ZAPATA MENDOZA.
LIC. DAVID HERNÁNDEZ LOPEZ.
LIC. ABRAHAM HECTOR HERNÁNDEZ SÁNCHEZ.
LIC. LETICIA BRAVO AGUILAR.**

Gracias por brindarme un poco de su tiempo, para llevar a cabo mi examen profesional.

**A TODA MI FAMILIA.
MUCHAS GRACIAS.**

INDICE

PAGINA

DEDICATORIAS.
INTRODUCCIÓN.

CAPITULO I

**ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS SISTEMAS DE
FISCALIZACIÓN DE LOS GOBERNANTES.**

1.1 EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.	1
1.1.1 CANADA.	1
1.1.2 ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	6
1.1.3 JAPÓN	7
1.1.4 ESPAÑA.	8
1.1.5 ITALIA	11
1.1.6 FRANCIA.	12
1.1.7 ACUERDO DE SEDE ENTRE LA OLACEFS Y EL GOBIERNO PERUANO.	13
1.1.8 V SESION ORDINARIA DE ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – OLACEFS.	13
1.1.9 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES- INTOSAI.	14
1.2 MÉXICO.	17
1.2.1 EPOCA PREHISPÁNICA.	

A) LOS AZTECAS.	18
B) LOS MEXICAS.	19
C) LOS TARASCOS.	19

1.2.2 DERECHO NOVOHISPANO.

A) LA REAL HACIENDA EN TIEMPOS VIRREYNALES.	20
B) EL JUICIO DE RESIDENCIA.	21
C) LA VISITA.	27
D) LA RECOPIACIÓN DE LEYES DE LAS INDIAS.	29

1.2.3 MÉXICO INDEPENDIENTE.

A) CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN.	31
B) ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN MEXICANA.	33
C) CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.	35
D) CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.	37
E) LEY JUÁREZ.	40
F) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.	41
G) LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA.	42
H) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.	44

CAPITULO II

CONCEPTOS Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACION.

2.1 FISCALIZACIÓN.	46
2.2 CONTROL.	47

2.3 SERVIDOR PÚBLICO.	52
2.4 GESTIÓN FINANCIERA.	54
2.5 INFORME DE AVANCE DE GESTIÓN FINANCIERA.	55
2.6 CUENTA PÚBLICA.	55
2.7 DERECHO PRESUPUESTARIO.	56
2.8 INGRESOS PÚBLICOS.	57
2.9 LEY DE INGRESOS.	59
2.10 GASTOS PÚBLICOS.	60
2.11 RECURSOS PÚBLICOS.	62
2.12 PRESUPUESTO DE EGRESOS.	62
2.13 NATURALEZA JURÍDICA DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.	64

CAPITULO III

LA FACULTAD SANCIONADORA DEL ESTADO EN CUANTO A LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

3.1 LA FACULTAD SANCIONADORA DEL ESTADO.	65
3.2 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.	66
3.3 TIPOS DE RESPONSABILIDAD QUE CONTIENE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	68
3.3.1 RESPONSABILIDAD PENAL.	71
3.3.2 RESPONSABILIDAD CIVIL.	72
A).- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.	77
3.3.3 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	79
3.3.4 RESPONSABILIDAD POLÍTICA.	81
3.3.5 RESPONSABILIDAD LABORAL.	84

CAPITULO IV

LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA VIGENTE.

4.1 EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	88
4.2 LEY ORGANICA DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR.	92
4.2.1 DE LA DETERMINACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS Y DEL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES.	92
4.2.2 SUJETOS SUSCEPTIBLES DE INCURRIR EN RESPONSABILIDAD.	94
4.2.3 OBJETO.	95
4.2.4 DE LAS RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS.	95
4.2.5 PROCEDIMIENTO PARA FINCAR LAS RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS.	97
4.2.6 EXCUSAS ABSOLUTORIAS.	99
4.2.7 RECURSOS.	99
 A) RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.	100
4.2.8 PRESCRIPCIÓN.	100
4.2.9 FACULTADES Y FUNCIONES DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR.	101
4.2.10 SITUACIONES EXCEPCIONALES.	108
4.2.11 INTEGRACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.	111
CONCLUSIONES.	113

PROPUESTAS	117
GLOSARIO	119
BIBLIOGRAFÍA	125

INTRODUCCIÓN

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación es un órgano autónomo que reviste una trascendencia y gran importancia en nuestro tiempo, ya que viene a sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda, debido a la necesidad existente de fortalecer el estado de derecho y satisfacer la demanda de los ciudadanos que exigen la vigilancia y supervisión del uso correcto de los recursos públicos, para ser ejercidos con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los grupos ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre la observancia de la ley y el uso honesto y eficiente de los mismos.

Esta investigación la llevé a cabo con la finalidad de hacer un análisis jurídico sobre la importancia que reviste para todas las personas conocer la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, para que acudan a ella y puedan denunciar actos cometidos por los Servidores Públicos en ejercicio de sus funciones, o por particulares que tengan a su cargo el manejo recursos públicos y que causen un daño al Estado en su Hacienda Pública Federal o en su patrimonio.

Con esta investigación deseo explicar el real y verdadero funcionamiento de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, los procedimientos y responsabilidades que contempla la normatividad en la historia y en el mundo actual.

Señalo a través de una breve explicación el funcionamiento y la importancia de la Fiscalización, en algunos países del mundo, y la integración de México en Organizaciones Internacionales de Fiscalización.

Confirmé el avance jurídico, normativo y práctico de la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en contraposición a la anterior Contaduría Mayor de Hacienda, al ser un órgano independiente del Poder Ejecutivo, autónomo con amplias atribuciones para llevar a cabo la revisión de la cuenta pública y facultades de imponer sus propias sanciones y de hacerlas cumplir por sí misma o bien se apoya de otros órganos para hacerlas cumplir.

Hago una compilación de los antecedentes históricos más relevantes que marcaron la aparición y evolución de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, esto con el objeto de comprender y analizar de una manera más profunda los adelantos jurídicos y legales que ha tenido la fiscalización en México. De la misma manera hago una compilación de los principales países en el mundo que desarrollan Sistemas de Fiscalización; de la existencia de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras, de la cual México es miembro.

Para conocer mejor el tema refiero conceptos indispensables para comprender la estructura, funcionamiento e importancia que reviste la Auditoría Superior de la Federación en México, resaltando los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos y particulares que manejen recursos públicos, dándose a conocer la Responsabilidad Resarcitoria que surge con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, además del proceso a seguir, facultades y funciones de este órgano, los recursos que se pueden interponer en contra de las sanciones que dicte.

Se propone una reforma que ayudará a que se aplique la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de una forma más eficiente, protegiendo los intereses de la colectividad, al poder llevar a cabo la revisión de la Cuenta Pública de manera anticipada al ejercicio fiscal, cuando se recibe una queja, en la que se acredite el desvío de recursos, por lo que se propone disminuir la cantidad que establece el Artículo 38 en su Fracción I, en el Título

de Situaciones Excepcionales, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, por considerar que el monto a que hace referencia dicho Artículo es excesivo y que afecta al patrimonio del Estado, además de que se pretende con esta reforma una mejor aplicación de la Ley fincando las responsabilidades a que se hagan acreedores todas aquellas personas que desvien o hagan mal uso de los recursos públicos.

CAPITULO I

**ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE
LOS SISTEMAS DE FISCALIZACIÓN
DE LOS GOBERNANTES.**

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS SISTEMAS DE FISCALIZACIÓN DE LOS GOBERNANTES.

1.1.- EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.

A través del tiempo y con el análisis de la historia se puede apreciar que la Fiscalización hacia los gobernantes se ha venido dando desde hace muchos años y en diferentes países, aunque se conceptualice de diferentes maneras y su forma de Gobierno no sea la misma; en cada nación, se ha dado un Sistema de Fiscalización de los actos y funciones de los gobernantes, llegándose actualmente incluso a crear acuerdos entre Estados y Organizaciones Internacionales de Fiscalización Superior.

Es regla general, que existan en los países órganos de Fiscalización como Tribunales o Cortes de Cuentas que actúan como órganos autónomos y de apoyo a las Asambleas Legislativas, es decir, no están vinculados al Poder Legislativo, y en algunos casos se acercan más al Poder Judicial. Es necesario destacar que en ningún momento el Poder Ejecutivo debe intervenir en la Fiscalización, por lo tanto en la mayor parte de los países del mundo, el llamado control externo se establece en el Poder Legislativo, aun cuando en varios Estados esté constituido como ente independiente de los otros poderes.

1.1.1.- CANADÁ.

Para mantener el control sobre el Gobierno en la utilización de los fondos

públicos, el Parlamento de Canadá establece proyectos de Ley monetarios los cuales se deben originar en la Cámara de Diputados.

Existe un fondo rotatorio central, a través del cual deben pasar todos los recibos y desembolsos, un sistema de asignaciones anuales, y la obligación del Gobierno de rendir cuentas cada año de su Administración de los fondos públicos. La utilización del Gobierno de los fondos públicos se encuentra sujeta a una Auditoría anual independiente, generalmente llevada a cabo por el Auditor General de Canadá, que es designado por el Primer Ministro.

La autoridad y responsabilidad para estudiar las recomendaciones del Auditor General se han delegado en un Comité permanente de la Cámara de Diputados: el Comité de Cuentas Públicas, el cual pide al Gobierno en su informe a la Cámara, que tome acciones correctivas donde sea necesario y siga sus propias recomendaciones. De esta manera se completa el ciclo de responsabilidad, la obligación de rendir cuentas en lo que se refiere a la utilización y gestión de los fondos públicos.

"La oficina del Auditor General de Canadá es la Entidad Fiscalizadora Superior del país en el plano Federal. El Auditor General de Canadá es designado por el Primer Ministro para un período fijo de diez años."¹ La recomendación proviene de un Comité de alto nivel, que incluye profesionales superiores de los sectores público y privado y solo puede ser despedido el Auditor General mediante una acción conjunta de ambas Cámaras del Parlamento. Su papel, mandato y responsabilidades se definen en la Ley del Auditor General, la cual garantiza la independencia total del Auditor General en el cumplimiento de su mandato y en la conducción de su trabajo, le otorga el derecho de acceso a la información que requiera para tales fines.

¹GAYDETTE, Yvan, "Desafíos y tendencias de los órganos superiores de Fiscalización en el mundo", revista memoria, pág. 1, <http://www.memoria.com.mx/119mem07.htm>.

El Auditor General tiene como función presentar información de Auditoría adecuada a la Cámara de Diputados para que ésta la utilice en el escrutinio de los programas y actividades de Gobierno, presentar sus informes ante la Cámara hasta cuatro veces por año, es llamado para audiencia en calidad de testigo frente al Comité de Cuentas Públicas, y en algunas ocasiones también frente a otros Comités parlamentarios.

Una de las responsabilidades del Parlamento, es que los fondos públicos recaudados mediante los impuestos aplicados al pueblo canadiense sean usados Juiciosamente, por tanto los Diputados necesitan ayuda para garantizar que el dinero del pueblo sea usado correctamente, y es en dicha situación donde el Auditor General entra en acción.

El Auditor General no trabaja para el Gobierno, su mandato se deriva directamente del Parlamento, organismo ante el cual debe rendir cuentas, asegurándose la independencia total al desempeñar sus funciones.

Las responsabilidades del Auditor General definidas en la Ley del Auditor General se dividen en tres:

1.- Auditar los Libros de cuentas, para ello el personal del Auditor General comprueba los registros financieros del Gobierno. La oficina del Auditor General utiliza métodos y tecnologías ultramodernos.

2.- Asegurar que el dinero de los contribuyentes se recaude y gaste de acuerdo a las directrices del Parlamento, por ejemplo el dinero aprobado para un programa no puede gastarse en otro rubro.

3.- Informar si el Gobierno ha utilizado el erario eficientemente y si está midiendo la eficacia de sus programas, este trabajo es conocido como Auditoría del rendimiento o de optimización de recursos.

Estos elementos de las Auditorías Legislativas integran la llamada Auditoría integrada. La mayor parte del personal trabaja en Auditorías de programas que van desde servicios militares y gestión de la pesca hasta programas del Gobierno para los Presidentes del Norte de Canadá. Dicho personal se encarga de auditar ministerios y organismos, actividades de Gobierno, Empresas Estatales, los Estados Financieros de las Corporaciones y si estas cumplen con la Legislación y las Políticas; todas estas Entidades se someten a una inspección especial, similar a una Auditoría de Rendimiento.

El trabajo de la oficina de Canadá puso su pericia Auditoría al servicio de organismos de las Naciones Unidas, y participa en un programa canadiense que proporciona becas de un año para Auditores de Entidades Fiscalizadoras Superiores de países en desarrollo, con el fin de que practiquen técnicas avanzadas de Auditoría en el Estado. Canadá es miembro de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

El Informe Anual al Parlamento, establecido por la Ley, es la publicación más importante de la oficina del Auditor de Canadá, dicho informe es examinado por el Comité de Cuentas Públicas del Parlamento el cual confecciona su propio informe al Parlamento, en él se recomienda a funcionarios del Gobierno que emprendan acciones correctivas, y se espera que estos funcionarios informen al Comité sobre lo que están haciendo para cumplir las recomendaciones.

El Auditor General ayuda a garantizar que el Gobierno mejore continuamente sus operaciones y preste a los contribuyentes el mejor servicio posible a cambio de los impuestos que pagan.

De acuerdo con la publicación realizada por la Revista Memoria, establece los desafíos más importantes que enfrenta la oficina de Canadá en estos momentos:

- "Conciliar grandes expectativas con recursos reducidos en tiempos de severas restricciones financieras en Canadá.
- Mantener un nivel adecuado de conocimientos y habilidades en un medio ambiente rápidamente cambiante y cada día más complejo, lo que resulta, entre otros factores, de la evolución de la tecnología de la información, la introducción de reformas importantes al servicio público, etcétera.
- Definir el papel de la oficina y sus prioridades en el periodo de crisis financiera y de grandes reformas administrativas en áreas tales como la Auditoría de la deuda pública, de la recolección de ingresos, del medio ambiente, así como de rendimiento y de resultados."²

Por ello se ha establecido que las oficinas nacionales deben ser independientes del Gobierno que auditan, estar protegidas de interferencias políticas y tener acceso a los recursos que necesitan para llevar a cabo sus labores.

Se promulgó en 1977 la Ley del Auditor General de Canadá, en la que se amplían las facultades para la Auditoría externa de regularidad, a fin de incluir Auditorías de "Valor por Dinero", llamadas Auditorías de Rendimiento.

² Ibidem. Pág. 3.

Este tipo de Auditoría del Rendimiento incluye desde la economía hasta la eficacia y efectividad en los resultados de programas, incluyéndose en algunas el área de políticas de Gobierno.

La necesidad de buscar cada día más la eficiencia en la utilización de los recursos públicos y en las Auditorías, a llevado a que las oficinas de Auditoría de Canadá rindan cuatro informes por año, con la finalidad de que los legisladores o las personas interesadas en la transparencia de la utilización de los recursos públicos y en la eficiencia de las Auditorías, actúen de la manera más oportuna, así mismo se emiten recomendaciones para el mejoramiento, dependiendo del resultado que se obtenga de los informes que rindan los sujetos a la Fiscalización.

La legislatura debe estar consciente de prever a su Entidad Fiscalizadora Superior con el marco legal, la independencia, la autonomía y los recursos que necesita para cumplir su importante misión.

1.1.2.- ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

La función de Fiscalización es llevada a cabo por la Oficina General de Contabilidad, cuyas siglas son GAO que significa (General Accounting Office), la cual practica sistemáticamente Auditorías de las cuentas y de los programas públicos.

Esta oficina, no tiene la facultad de exigir directamente las responsabilidades a los funcionarios que incurran en ellas, pero cuando detecta que los programas no están siguiendo los procedimientos previstos por la Ley, lo comunica a los Comités respectivos del Congreso y éstos tienen capacidad para detener los programas en operación o bien, suspenderlos.

Por lo tanto, el control externo depende de los Comités del Congreso, el cual se apoya en oficinas técnicas, que tienen plena autonomía.

1.1.3.- JAPÓN.

En este país, es donde se lleva a cabo el "VI Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores" mismo que se celebró del 22 al 30 de mayo de 1968, en el cual se formularon recomendaciones compatibles con el ordenamiento legal de cada Estado, así como de la propia Entidad Fiscalizadora Superior.

Las recomendaciones versaron principalmente en que se debe utilizar el llamado "Fiscalización por Documentos" o "Fiscalización Centralizada", para verificar los ingresos y gastos de conformidad con las Leyes y Reglamentos.

Cuando se trata de verificar los aspectos económicos de una gestión o su eficacia, se recomienda utilizar la "Fiscalización in Situ", que es la efectuada en los locales donde funciona el organismo que se fiscaliza, este método es el único que puede conciliar las exigencias de una Fiscalización a fondo de la contabilidad de las empresas públicas de carácter industrial y costumbres del comercio, de conservar sus documentos originales durante cierto tiempo y, por tanto, se recurre con frecuencia al método del muestreo.

En caso de que se permita utilizar los resultados del control interno, se debe cuidar de que el mismo sea adecuado y eficazmente ejercido.

Con respecto a las empresas públicas a las que se les encomiendan casos especiales para conseguir determinados fines, la Fiscalización debe

verificar la eficacia de la gestión administrativa, puede asimismo exigir solamente los documentos que considere de utilidad quedando a salvo su derecho a reclamarlos todos.

Se recomienda también que los informes que se realicen presenten los hechos con claridad y objetividad, con un lenguaje claro, conciso y directo a fin de que sea entendido por los miembros del cuerpo legislativo, el público y la prensa del país.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben contar con el personal técnico capacitado y actualizado a las nuevas tecnologías para llevar a cabo de manera eficiente las Auditorías.

Se establece que la forma de celebrar los contratos por parte de la Administración Pública será a través de la licitación pública, previo a la verificación que lleve a cabo la Entidad de Fiscalización Superior de que la licitación que se elige sea la del precio y condiciones más adecuadas; y que en caso de que se lleve a cabo otro método se deberán examinar las razones por las que se tomo esa decisión.

1.1.4.- ESPAÑA.

En este país, el control del presupuesto se lleva a cabo de dos formas, que son:

a).- El Control Interno.- desarrollado por la propia Administración, mediante un órgano de ésta, que es la Intervención General del Estado, dependiente orgánicamente del Gobierno, pero con independencia funcional en su actuación;

b).- El Control Externo.- llevado a cabo por las Cortes y el Tribunal de Cuentas, que es un órgano específico de control y Fiscalización, dependiente orgánicamente de las propias Cortes, la regulación de dicho control se encuentra en lo previsto en el Artículo 136 de la Constitución Española, así como en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y la Ley de Funcionamiento, además de la aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo.

El Tribunal de Cuentas tiene dos funciones: "la Fiscalización de las cuentas y de la gestión económica del sector público y el enjuiciamiento contable respecto de las cuentas rendidas por quienes intervienen en el manejo de los fondos públicos, conociendo, en este segundo ámbito, de los llamados alcances de caudales públicos y de las obligaciones accesorias establecidas en garantía de su gestión."³

Dentro de la actividad de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, éste tiene que rendir un informe anual sobre la Cuenta General del Estado y demás del sector público, así como sobre la gestión del sector público estatal, con esto se pretende contar con una exacta evaluación de la gestión presupuestaria, también llamada de "Buena Gestión"⁴, es decir, de eficiencia, de racionalidad y de aprovechamiento al máximo de los recursos que el Legislativo mismo puso a disposición del Ejecutivo.

Tiene a su cargo el Tribunal de Cuentas el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, actuando por delegación de las Cortes, de toda la actividad económico-financiera del sector público, la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos y los contratos, el patrimonio de los entes públicos y los créditos extraordinarios y modificaciones de los créditos

³ MARTÍN QUERALT, Juan, Carmelo Lozano Serrano "y otros", "Curso de Derecho Financiero y Tributario", octava edición, Ed. Tecnos, Madrid España 1997. pag. 784.

⁴ *Ibidem*, pag. 784.

presupuestarios, su competencia se extiende no solo al Estado y al sector público estatal, sino también a las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, sector público dependientes de unas y otras, los entes privados que reciben subvenciones, créditos, avales y ayudas del sector público. Toda la actividad financiera de todos los entes públicos existentes en España queda sometida a Fiscalización por este Tribunal.

El Tribunal de Cuentas es competente para exigir la colaboración a todas las Entidades Fiscalizadas, que están obligadas a suministrar los datos requeridos, bajo sanción que puede imponer según se de el caso, el propio Tribunal de Cuentas, así como para comisionar expertos para inspecciones, comprobaciones, revisiones, etc., sean o no funcionarios del organismo. En caso de que se detecten irregularidades, infracciones o delitos se someten a la jurisdicción contable o penal; los resultados de la Fiscalización se plasman en su Memoria anual de las Cortes, referidas al sector público estatal, pero también en informes, notas, mociones, ordinarias y extraordinarias que son elevadas a las Cortes y se publican en el Boletín Oficial del Estado en el caso de las regionales y en el caso de las que son remitidas a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma y se publican en el Boletín Oficial de ésta.

Al Parlamento le compete la aprobación de los presupuestos, el control del mismo y de la Cuenta General del Estado, la cual "es un complejo documento, formado a su vez por un conjunto de cuentas que expresan de manera detallada la ejecución del Presupuesto y cuyo examen por las Cortes representa el acto final del ciclo o proceso presupuestario".⁵

⁵ ESEVERRI, Ernesto, Juan López Martínez. "TEMAS PRACTICOS DE DERECHO FINANCIERO", Parte General, tercera edición, Granada. 1997. Ed. COMARES, pág. 124.

El Tribunal de Cuentas esta integrado por doce Consejeros designados por las Cámaras (seis por el Congreso y seis por el Senado) por un periodo de nueve años, los Consejeros eligen de entre ellos al Presidente.

En cuanto a la función jurisdiccional que tiene el Tribunal de Cuentas para la exigencia de la responsabilidad contable, que se representa por el "Juicio de Cuentas"⁶, estas infracciones son de Naturaleza Civil, que se concretan en la obligación de indemnizar daños y perjuicios; y las responsabilidades derivadas de infracciones relacionadas con la percepción de subvenciones y ayudas públicas, encuentran su regulación en el Código Penal acerca de la estafa o fraude de subvenciones, añadiéndose un tipo especial para los fraudes cometidos en relación con los fondos de las Comunidades o Unión Europea, dentro de este se incluyen subvenciones también de otras administraciones distintas de la estatal, como es el caso de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

La jurisdicción del Tribunal se ejerce en los casos de "Alcance", entendiéndose a este como: "la situación producida en una cuenta que arroja un saldo desfavorable para el cuentadante."⁷

Por tanto el Tribunal de Cuentas es el encargado de estudiar porque el saldo de una cuenta no cuadra, determinando la circunstancia y el tipo de responsabilidad que se atribuye dependiendo del tipo de infracción cometida.

1.1.5.- ITALIA.

Se resalta la importancia de la Fiscalización y vigilancia de los recursos

⁶ Ibidem, pág. 401.

⁷ PEREZ ROYO, Fernando, "Derecho Financiero y Tributario", "Tratados y Manuales", Parte General, Novena Edición, Ed. CIVITAS, Madrid España 1999, pag. 400.

del Estado, porque en ella existe una Corte de Cuentas (Corte dei Conti), la cual tuvo inicio desde 1862, integrada por diez secciones especializadas, en las cuales sus Consejeros y Funcionarios ingresan a través de concursos públicos, y una vez que son elegidos y forman parte de esta Corte, son inamovibles.

Se destaca esta Corte, por la capacidad que tiene de prevenir la legalidad de los actos gubernamentales y no sólo la verificación contable de los gastos y su correcta aplicación. Como funciones preventivas, puede mencionarse la autorización para suscribir convenios y contratos de cierta cuantía, o la aprobación de actos de programación que impliquen gastos.

La Corte de Cuentas como Órgano de vigilancia y Fiscalización debe informar al Parlamento de los resultados de las investigaciones que realice. Por lo cual, aún cuando forma parte del Poder Judicial, ofrece al Legislativo los elementos con los cuales pueda incidir en el ejercicio de la división de poderes.

1.1.6.- FRANCIA.

En este país el órgano encargado de llevar a cabo la Fiscalización Superior, es el Tribunal de Cuentas, llamado Corte de Cuentas (Cour des Comtés), el cual se creó desde 1807.

Esta Corte de Cuentas, tiene a su cargo el control de la legalidad de los actos del Gobierno en materia económica. Este Tribunal puede exigir responsabilidades directamente a los administradores públicos, con el apoyo de un órgano auxiliar llamado Corte Disciplinaria (Cour de Discipline Budgetaire e Financiera).

Estos órganos de vigilancia y fiscalización deben informar al Parlamento

de los resultados de las investigaciones que realicen.

1.1.7.- ACUERDO DE SEDE ENTRE LA OLACEFS Y EL GOBIERNO PERUANO.

En dicho acuerdo, interviene el Ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno de la República del Perú señor Eduardo Ferrero Costa y el Presidente señor Víctor Enrique Caso Lay que representa la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) se establece como finalidad primordial el intercambio de experiencias técnicas entre sus miembros a fin de lograr el perfeccionamiento y desarrollo de los mismos, para ello se llevan a cabo estudios sistemáticos de investigación en materia de Control y Fiscalización del manejo de los recursos públicos difundiendo sus resultados, realiza cursos de adiestramiento; promueve la prestación de servicios de asesoría y asistencia técnica; asimismo se designa en la VI Asamblea General de la OLACEFS el 22 de noviembre de 1996 a "la ciudad de Lima, Perú como Sede de la OLACEFS durante el período 1997-2002 en virtud del Artículo 33° de su Carta Constitutiva".⁸

1.1.8.- V SESION ORDINARIA DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – OLACEFS.

En esta Sesión se tratan los asuntos relacionados a los procesos de

⁸ ACUERDO SEDE ENTRE LA OLACEFS Y EL GOBIERNO PERUANO, Lima Perú, 8 de agosto de 1997. <http://www.cddhcu.gob.mx>.

privatización en el que once países presentan dichos procesos en marcha y, por tanto, las Entidades de Fiscalización Superior informan que su labor fundamental de Fiscalización consiste en la evaluación del cumplimiento legal, señalando que para tal fin se practica el control posterior. México es el país que ha reportado el mayor número de Auditorías de procesos de privatización (139), seguido de Brasil (74), y Perú y Chile ambos con 43.

Toda vez que los procesos de privatización implican la transferencia de propiedad, actividades y funciones del Estado, resulta necesario el desarrollo de un adecuado sistema de seguimiento y control de procesos de privatización que garantice que las operaciones sean ejecutadas en armonía con los intereses del Estado.

Se establece el compromiso de llevar a cabo entre los países integrantes de dicha organización "el intercambio fluido de experiencias y personal técnico especializado en el tema a fin de acelerar el proceso de entrenamiento y capacitación del personal de las Entidades Fiscalizadoras Superiores con menor experiencia en el tema".⁹

1.1.9.- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES- INTOSAI.

El interés por el Control Interno se remonta al Congreso de 1974, en donde se debatió la necesidad de establecer una Auditoría interna y la importancia de sistemas de control interno, por lo que dicho interés va aumentando junto con la complejidad de la Administración Pública; para

⁹ V SESION ORDINARIA DE ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES - OLACEFS, Lima Perú, 26 noviembre- 1 diciembre de 1995, <http://www.cddhcu.gob.mx>.

satisfacer esta necesidad y lograr sus objetivos los Gobiernos han remodelado viejas estructuras, han revisado los procedimientos establecidos, han incrementado el uso de tecnologías informáticas.

Se crea la Comisión de Normas de Control Interno, a fin de fortalecer la gestión financiera, las operaciones del sector público y hacer hincapié en la obligación de rendir las cuentas del sector público, abarcándose no solo un "Control Interno" esto es, solo financiero, sino más bien referente a las actividades administrativas, hablando entonces, de un "Control de Gestión".

Después de estudios realizados por varios países a cerca del tema que se llevo a cabo a través de la Comisión de Normas de Control Interno, el Comité Directivo aprobó la publicación de las "Directrices para las Normas de Control Interno" en la 35ª Reunión celebrada en Washington, en octubre de 1991.

Dentro de las Normas de Control Interno de la INTOSAI se define a la estructura de Control Interno como "el conjunto de los planes, métodos, procedimientos y otras medidas, incluyendo la actitud de la dirección, que posee una Institución para ofrecer una garantía razonable de que se cumplan los siguientes objetivos:

- a).- Promover las operaciones metódicas, económicas, eficientes y eficaces y los productos y servicios de calidad, acorde con la misión que la Institución debe cumplir;
- b).- Preservar los recursos frente a cualquier pérdida por despilfarro, abuso, mala gestión, errores, fraude e irregularidades;
- c).- Respetar las Leyes, reglamentaciones y directivas de la dirección; y

d).- Elaborar y mantener datos financieros y de gestión fiables y presentarlos correctamente en los informes oportunos."¹⁰

Clasificación de los Controles Internos, establecidos por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI):

a).- **Controles de Gestión.-** Estos engloban todos los demás controles. Constituyen la estructura de la Institución, es decir, el conjunto de planes, políticas, procedimientos y técnicas que necesitan los empleados para alcanzar los objetivos de la Entidad.

b).- **Controles Administrativos.-** Son aquellos procedimientos y registros, relacionados con el proceso de adopción de decisiones, que permite a los empleados realizar actividades autorizadas en la consecución de los objetivos de la Institución.

c).- **Controles Contables.-** Engloban los procedimientos y documentos relacionados con la preservación de los activos y con la fiabilidad de los registros financieros.

Como objetivo de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), se recomienda a los países miembro que la Entidad de Fiscalización Superior asegure la existencia de Controles Internos satisfactorios en las Instituciones que fiscaliza, manteniendo su independencia, puede emitir comentarios sobre la eficacia de las estructuras de control existentes y hacer recomendaciones para mejorarlas, ya que se considera que sin estos controles, la dirección del organismo puede no detectar las irregularidades y los errores graves, dificultando la labor de la Entidad de

¹⁰ Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, junio de 1992, <http://www.cddhcu.gob.mx>.

Fiscalización Superior, ya que se requeriría un número mayor de personal, Fiscalización y tiempo.

Se propone con la creación de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que la Entidad de Fiscalización Superior de cada país, desarrolle procedimientos para evaluar el trabajo de las unidades de Auditoría Interna y determinar su grado de fiabilidad.

1.2.- MÉXICO.

Desde tiempos prehispánicos, se ha tenido la necesidad de organizarse para gobernar, para lo cual existieron personas encargadas de llevar a cabo funciones administrativas, las cuales debían ser desempeñadas con honestidad y en beneficio de todos los habitantes, entre las funciones que se les encomendaban eran cobrar tributos y hacerlos llegar a los almacenes públicos o bien al Fisco Federal.

Por ello, se hace necesario destacar que con el paso del tiempo, se ha tenido la necesidad de fiscalizar las actuaciones de los gobernantes en cuanto que los recursos que manejen en función del servicio público que se les encomienda, sea desempeñado conforme al interés público y en beneficio de la sociedad, utilizando y administrando los recursos del Estado sin que existan desvíos, ni mal uso, aplicándolos correctamente; Previéndose que en caso de que no se manejen bien esos recursos, serán responsables por el mal manejo y se les aplicarán las sanciones respectivas de acuerdo a la gravedad de la falta y a la época de que se trate, por lo que se hace necesario hacer una breve semblanza de la historia de México con relación a la Fiscalización de los gobernantes.

1.2.1.- EPOCA PREHISPÁNICA

A).- LOS AZTECAS

Esta cultura es importante para el tema en estudio, debido a que entre los Aztecas, ya existían los tributos, los cuales fueron generalmente el producto de la guerra. Los tributos dieron lugar a una administración fiscal en especie, que fue alabada como eficaz por los conquistadores. Hubo una pirámide de cobros, a cargo de los Calpixqui, cuyo resultado neto llegaba finalmente a los almacenes públicos.

"La deshonestidad de un Calpixqui se castigaba con la muerte;"¹¹ misma que entre los Aztecas, es la sanción más corriente en las normas legisladas que nos han sido transmitidas, y su ejecución fue pintoresca y cruel.

Las formas utilizadas para la ejecución fueron la muerte en hoguera, el ahorcamiento, ahogamiento, apedreamiento, azotamiento, muerte por golpes de palos, el degollamiento, empalamiento y desgarramiento del cuerpo.

Como puede apreciarse entre los Aztecas era castigada severamente la deshonestidad con que solían dirigirse las personas que tenían a su cargo encomendada la facultad de llevar a cabo el cobro y administración de los recursos provenientes del pueblo, destacándose esto como un antecedente básico y primordial de la forma en que se castigaba a los funcionarios que empleaban o hacían mal uso de los recursos del pueblo que les eran confiados.

¹¹, FLORIS MARGADANT, Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 1999, Ed. Esfinge, 16ª. Edición, México, pág. 30.

B).- LOS MEXICAS.

Pueblos sujetos parcialmente a México-Tenochtitlan en los que regía su propio derecho: pueblos que conservaban sus tlatoque, pero que admitían calpixque mexicanos para el cobro de tributos fijos pactados.

El Estado se sostenía con las contribuciones exigidas a los pueblos vencidos y con los tributos que imponía a sus propios miembros, las primeras mediante tratados y los segundos, de ordenamientos. Así, las distintas funciones estatales eran medida semejante a la gens romana, se encontraba el Calpulli, entre cuyas funciones se contaban las de participar, aunque no en forma amplia, en el Gobierno, y administrar los bienes de la comunidad. Asimismo distribuía el trabajo colectivo con fines tributarios.

El Calpulli era un conjunto de linajes o grupos de familias, que engloba a familias y aliados, y en la que cada linaje tenía sus derechos y obligaciones, los primeros de propiedad, los segundos de pagar tributos; Entidad administrativa con sus propios dignatarios que registraban y distribuían tierras y supervisaban obras comunales, entre otros.

C).- LOS TARASCOS.

Los cuales compartían con los habitantes de la zona mesoamericana muchas de sus características: una sociedad claramente delimitada; un aparato burocrático que dependía del Jefe Supremo- el Cazonci- quien era la máxima autoridad política, militar, religiosa y judicial; también existía un aparato estatal que intervenía en forma amplia en la vida económica de la sociedad, sobre todo

el cobro de tributos, los cuales se distribuían en las actividades que se necesitaran dentro de la propia sociedad.

1.2.2.- DERECHO NOVOHISPANO

A).- LA REAL HACIENDA EN TIEMPOS VIRREYNALDES.

Las autoridades fiscales en la Nueva España, vigiladas por la Junta Superior de la Real Hacienda (bajo el virrey), mandaron sus cuentas a la Casa de Contratación, en Sevilla, y al Supremo Consejo de las Indias.

En el año de 1453 las Cortes Españolas crearon el Tribunal Mayor de Cuentas que tenía como función específica la Fiscalización de las cuentas de la Hacienda Real de la propia España y que años más tarde serviría para vigilar que los conquistadores cubrieran el Tributo del Quinto Real, o sea el 20% de las ganancias que captaban en oro, piedras preciosas y objetos valiosos obtenidos en las empresas de conquista que eran financiadas por la Corte Española la que, a su vez, nombraba a un contador para cuantificar ese tributo y a un Veedor (llámese ahora Auditor Gubernamental), que supervisaba todo el proceso.

En el año de 1524, se crea en México el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España que tuvo como objetivo inicial la revisión de tributos que habría de pagar Hernán Cortes bajo el procedimiento referido. Sin embargo previamente los Aztecas ya contaban con procedimientos básicos para contabilizar las percepciones públicas provenientes de los tributos rendidos por sus vasallos.

B).- EL JUICIO DE RESIDENCIA.

El Juicio de Residencia, "era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo."¹² El cual se dividía en dos, en uno se investigaba de oficio la conducta del funcionario y en el otro se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado.

La palabra Residencia viene de residir lo que significa permanecer obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio.

En las Partidas, la residencia consistía en "exigir que el funcionario en cuestión resida de un modo personal en el lugar en que ejerció sus funciones durante un plazo de cincuenta días para responder judicialmente de sus actos."¹³

Era una medida por la que en Madrid trataban de conservar cierto nivel de honradez en la administración pública, y a la que fueron sometidos todos los funcionarios de la Nueva España (desde el Virrey hasta Alcaldes, Regidores, o Trasadores de Tributos) cuando se retiraban a la vida privada o cambiaban de función. Bajo un sistema de acción popular se reunían e investigaban todas las quejas concretas contra el ex funcionario, el cual, entre tanto, por regla general, no podía salir del lugar donde había ejercido sus funciones.

¹² FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Angel, "Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos", Secretaría de la Contraloría General de la Federación, UNAM, México, 1994, pág. 13.

¹³ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, "El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824", UNAM, México, 1978, pág. 27.

En las Cortes de Toledo de 1480, se ordeno que los Corregidores, Alcaldes, Alguaciles o Merinos de cada lugar, hicieran residencia por treinta días, señalándose que debían otorgar fianzas llanas y abonadas de cumplir con lo sentenciado al recibirse de sus cargos, si no cumplían se les embargaría el ultimo tercio de su salario para indemnizar a los agraviados. Si un Juez era culpable se le desterraba, inhabilitaba o condenaba a restituir lo mal llevado con las setenas, que era el séptuplo.

Posteriormente, el 9 de junio de 1500, en Sevilla se dictó la instrucción de Corregidores y Jueces de Residencia, se pueden distinguir dos partes del Juicio que son: la primera consiste en un procedimiento de oficio con carácter de secreta, la segunda es pública, para sustanciar las quejas presentadas por los particulares.

En 1501, se efectuó la primera residencia en las Indias, al designarse a Nicolás de Ovando para residenciar a Francisco de Bobadilla, por un período de treinta días, de acuerdo con la Ley de las Cortes de Toledo. Y la Primer Residencia celebrada en la Nueva España fue la que se le efectuó a Hernán Cortés por Luis Ponce de León, primero del Conde de Alcaudete.

Se tiene conocimiento de que el Virrey Revillagigedo II, tuvo que pasar por tales molestias del Juicio en cuestión, mientras que su sucesor, el Marqués de Branciforte, cuya gestión muestra aspectos dudosos, por ser cuñado del Príncipe de la Paz, el valido Manuel Godoy, recibió una dispensa al respecto, Iturrigaray en su administración causo tantas ofensas que aún con sus influencias resultó condenado.

En tiempos de la colonización los Jueces de Residencia así como las residencias que se debían de efectuar se llevaban a cabo en España, algunas veces las llevaban a cabo los organismos americanos.

Los Jueces en cuestión fueron designados ad hoc por la persona o el Consejo que había hecho el nombramiento del ex funcionario por investigar (en términos de aquella época, la persona que "daba residencia").

En la Nueva España, la Audiencia era la encargada de elegir los Jueces de Residencia de entre los Corregidores y Alcaldes Mayores hasta el año de 1585, ya que a petición del Marqués de Villamanrique, se expidió una Real Cédula que asignaba el nombramiento del Virrey, reservándole a la Real Audiencia la decisión de enviar un Juez de Residencia letrado o lego.

En la Real Cédula del 3 de septiembre de 1565, se concedía al Presidente del Consejo de Indias la facultad exclusiva de nombrar a los Jueces de Residencia. Debido al incumplimiento de las disposiciones relativas a los nombramientos, se dictó la Real Cédula del 24 de agosto de 1799, en la cual se dividió a los funcionarios de Indias en tres categorías, quedando como sigue:

1).- Se agrupa a Virreyes, Presidente de Audiencia, Gobernadores Políticos y Militares, Gobernadores Intendentes e Intendentes Corregidores, así como a sus Asesores, a los cuales se les aplicaban con toda fuerza y vigor las Leyes sobre Residencias.

2).- Este agrupa a los Alcaldes Ordinarios, Regidores, Escribanos, Procuradores, Alguaciles y otros Subalternos, a estos se les eximia de la residencia debido a que se les podía vigilar sin necesidad de acudir ante el Tribunal.

3).- Abarca a Corregidores, Alcaldes Mayores, Subdelegados de las Intendencias o de los Gobernadores.

Inicialmente era un solo Juez el encargado de la residencia, pero posteriormente se optó por nombrar a tres Jueces que se suplieran entre sí. En

todo momento podía recusarse a los Jueces de Residencia, demostrando el recusante que tenía suficientes causas para hacerlo, de lo contrario se le aplicaría una multa.

Colaboraban con el Juez de Residencia el Escribano ante quien se actuaba, en su ausencia se usaban Testigos, a los Comisionados para levantar la sumaria en el interior de la provincia, los Interpretes de Lenguas Indígenas: el Alguacil de la Residencia, el Subalerno Ejecutor de los mandatos del Juez, el Revisor o Visitador de papeles y el Asesor letrado, dicho Asesor era opcional en el caso de un Juez lego.

Todos los Funcionarios de Indias (América Latina) estuvieron obligados a dar residencia, con el fin de Fiscalizar lo actuado por un Funcionario Público, así como demostrar con la sentencia de dicho Juicio su fiel cumplimiento para así poder optar por nuevos empleos.

El carácter eclesiástico de un Funcionario no era obstáculo para residenciarlo, además que se disponía que la residencia debía llevarse a cabo antes de que los Funcionarios Públicos dejaran la plaza que ocupaban.

La Real Audiencia de México, propuso al Rey que se liberara de la residencia a los Ministros de la Audiencia, dictándose al respecto una Real Cédula el 21 de mayo de 1787, relevándose de dar residencia a la totalidad de los Ministros de las Reales Audiencias de las Indias promovidos de unas a otras plazas, salvo que el Consejo o la Corona dispusieran otra cosa.

Se pretendió residenciar a los difuntos, pero por lo general la sentencia que se les otorgaba era que debía ser absuelto; en ese mismo sentido se planteó que pudiera darse la residencia por Procurador, por lo que al principio no se permitió, pero en el siglo XVI fueron autorizados eventualmente.

En el Juicio de Residencia el otorgamiento de fianzas por parte de los Funcionarios constituía el medio más eficaz para asegurar la efectiva aplicación de las condenas impuestas, ya que en algunos casos los funcionarios ocultaban sus bienes y la fianza era el único medio de indemnización.

El 30 de diciembre de 1777 se dictó la Real Cédula, en la cual se establecía que en las Reales Cajas del Distrito donde ejercieran sus oficios se les retuviera la quinta parte de sus sueldos, esto en caso de que no tuvieran anexa la cobranza de reales tributos y en salarios anuales de ocho mil pesos, la cantidad que se les retenía se les devolvía si no resultaban cargos en sus residencias. El monto de las fianzas varió con las épocas, las regiones y los cargos.

Como ya se expuso anteriormente, la residencia se tomaba en el lugar donde el funcionario desempeñó su oficio y en el cual debía permanecer, ya sea personalmente o mediante Procurador, en el plazo fijado por la Ley, que generalmente era de treinta días.

El procedimiento que se seguía para llevar a cabo la residencia, iniciaba en el momento en que se llevaba a cabo la publicación de edictos de ese Juicio, es así como se daba a conocer a todos la celebración. El Juez de Residencia para llevar a cabo su investigación se valía de comisionados debidamente acreditados que publicaban los edictos en el interior de las Provincias, examinaban los testigos y remitían los expedientes resultantes para agregarlos a la pesquisa principal, se les debía igual respeto que al Juez y si no acataban sus ordenes o se oponía resistencia se les daba un severo castigo.

Para comenzar el Juicio el Juez debía determinar las personas sometidas a él, así mismo se pedía el título o títulos del funcionario para hacerlos registrar en los autos junto con la certificación del día de la toma de posesión de los cargos, precisando los empleos desempeñados y el período de

su ejercicio. Posteriormente el Juez redactaba el interrogatorio para examinar a los testigos en la parte secreta, basándose en libros o residencias anteriores.

En la parte secreta del procedimiento, el Juez podía solicitar informes a diferentes organismos oficiales, examinar testigos, revisar papeles, entre otros, todo ello sin interrogar aún al Residenciado, la prueba que más se tomaba en cuenta era la testimonial, pero se analizaba si el testigo era enemigo o amigo del Residenciado, ya que si reunía alguna de esas circunstancias, se desechaba la prueba.

En caso de que el Residenciado se ausentara sin autorización, se le declaraba por confeso de las culpas imputadas y demandadas y podía ser condenado, salvo que justificará su ausencia.

De las comprobaciones que resultaban de la fase secreta, el Juez procedía a hacer una lista de cargos de la que daba traslado al Residenciado, para que presentara su defensa.

En la parte pública del procedimiento, se podían incluir capítulos, demandas y querellas al Residenciado. Una vez dados los cargos y presentados y probados los descargos por el Residenciado, el Juez podía dictar sentencia en la fase secreta, y está con o sin apelación por parte del Residenciado o del Capitulante, se enviaba al Tribunal Superior para ser examinada, ya fuera a la Audiencia o al Consejo, para que conocieran en Segunda Instancia, además de que se agregaba un resumen del proceso para facilitar su examen.

Las penas que solían imponerse eran las de multa, inhabilitación temporal o perpetua, destiempo y traslado. Si la sentencia no se dictaba dentro del término legal, seguía siendo válida pero se imponía un castigo al Juez.

En Segunda Instancia, al principio la resolución definitiva se dictaba en España, pero al crearse las Audiencias de Indias, se dividió la labor entre el Consejo y las Cancillerías Americanas, posteriormente se dispuso que las apelaciones se ventilarían ante las Audiencias del Distrito de que se tratara, y los resultados de la investigación secreta se ventilarían ante el Consejo de Indias.

Después en la Real Cédula del 31 de agosto de 1582, se ordenó que en las demandas públicas las sentencias debían dictarse en el término de sesenta días, estableciéndose en 1673 que el término para residenciar a los Virreyes fuera de cinco meses.

Por tanto estuvo durante mucho tiempo unida la rendición de cuentas con el Juicio de Residencia, ya que vigilaba los actos efectuados en el desempeño del oficio, así como la recaudación o inversión de los caudales que estuvieran a cargo del Residenciado.

C).- LA VISITA.

"Las Visitas fueron un instrumento de control, de Fiscalización y de protección a favor del Estado y de los Particulares";¹⁴ se llevaban a cabo en cualquier momento, el cual podía ser cuando existiera una sospecha o en el momento de surgir una denuncia.

Existen dos tipos de Visitas, unas son las Ordinarias y otras son las Extraordinarias, las primeras son giradas por un Oidor de las audiencias a todo su territorio, y las segundas son acordadas por el Consejo. También existieron las Visitas Generales, que eran para todo un virreinato o capitania y las Visitas

¹⁴Ibidem, pág. 48.

Específicas que se llevaban a cabo para inspeccionar la gestión de un funcionario determinado.

El Visitador estaba muy bien remunerado, además de que se le premiaba si se desempeñaba muy bien en su trabajo ofreciéndosele una cantidad mayor en recompensa, pero su sueldo lo recibía hasta que comprobará que había solucionado todas las causas y asuntos de la Visita encomendada.

Las Visitas Extraordinarias eran realizadas por Visitadores enviados desde España, con el fin de Fiscalizar la gestión de Virreyes, Oidores y demás Funcionarios, y así dar razón del desempeño de todos los miembros del Gobierno del Nuevo Mundo, tanto civiles como eclesiásticos, de lo cual informaban al Consejo de Indias.

Algunos autores piensan que Residencia y Visita son sinónimos, otros hacen una diferencia entre ellos, pero en realidad la Visita y la Residencia son diferentes, aunque ambas tienen como fin la Fiscalización de los actos de los Funcionarios, pero en diversas circunstancias, por lo que se hace necesario hacer un cuadro comparativo entre las diferencias más importantes que existen entre la Visita y la Residencia:

LA VISITA.	LA RESIDENCIA.
<ul style="list-style-type: none"> • Se dedica principalmente a investigar el desempeño de un organismo; • Se puede empezar a actuar antes de la publicación de los edictos; • Los Funcionarios Visitados permanecen en sus puestos 	<ul style="list-style-type: none"> • El término empezaba a correr hasta que se diera la publicación por edictos; • Los Funcionarios abandonaban su puesto durante el Juicio de Residencia; • Se les proporcionaba el nombre de los testigos;

<p>durante la Visita;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Puede investigarse sobre hechos ocurridos luego de la publicación de los edictos; • Al Visitado no se le comunican los nombres de los testigos, ni se le daba copia de su dicho; • En la sentencia condenatoria con pena de privación perpetua del oficio o pena corporal, no existe recurso; • Ningún Funcionario estaba exento de ser Visitado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tenían el Recurso de Suplicación, en el caso de una sentencia condenatoria; • Había Funcionarios que se encontraban exentos de la Residencia
--	---

D).- LA RECOPIACIÓN DE LEYES DE LAS INDIAS.

La construcción legal más perdurable de la Colonia, es la Recopilación de 1680, la cual consta de nueve Libros, subdivididos en Títulos; el Libro V habla acerca de la Institución de los Gobernadores, Corregidores, Alcaldes y otros Funcionarios en el Gobierno de la Colonia, con respecto al Gobernador, este era considerado el Capitán General de la Provincia de su mando y duraba tres años, estos no debían de ausentarse de los pueblos principales sin licencia ni se podían casar en sus Distritos, ni contratar, además de acuerdo con la Ley XLV, Título II, se establece que: "ordenamos que los Gobernadores y Corregidores no tengan Ministros ni Oficiales Naturales de la Provincia que gobernaren, ni den cargos, ni ocupaciones de justicia a sus parientes por consanguinidad, ni afinidad dentro del cuarto grado, sin especial licencia

nuestra, pena de lo que montaré el tercio de su salario por aquel año en que contravinieren a lo susodicho, y los Virreyes, y Audiencias no se lo permitan.”¹⁵

De lo anterior, se puede apreciar que ya existía el Juicio de Residencia, así como una verdadera responsabilidad legal hacia los Funcionarios o Gobernantes, a fin de llevar a cabo una mejor práctica del Gobierno en esos tiempos.

El Libro VI está dedicado a los problemas que surgen en relación con el Indio: las reducciones de Indios, sus tributos, los protectores de Indios, Caciques, repartimientos, encomiendas, y normas laborales. El Libro VI se preocupa de que sus Jueces y Visitadores no excedan de sus comisiones.

El Libro VIII, contiene normas fiscales, además de que en la Ley I se dispone que en el Perú, Nuevo Reyno y Nueva España, haya tres Tribunales de Cuentas y los Ministros se declaren. El objeto de los Tribunales era el cobro de la Real Hacienda, la percepción de las rentas y los derechos de la Corona. Cada Tribunal debía tener tres Contadores, dos Oficiales con títulos expedidos por el Rey, los cuales le daban a los compradores el recaudo para su desempeño, debiendo designar audiencias a efectos de sus despachos.

Estableciéndose además que se debe pasar en cuenta lo pagado por órdenes o facultades del Rey, a los Oficiales, que el más antiguo reconozca e inventarie cada año la caja, haciéndose un balance cada año, que por igual intervalo vaya un Oidor de Charcas a Potosí a visitar las minas y hacer tanteos de cuentas, que los Contadores no tengan parte en arrendamientos ni rentas reales.

¹⁵LATELLA FRIAS, Donato, "LEYES DE INDIAS", "Estudio Crítico sobre el Contenido Político y Económico de la Recopilación de 1680", Córdoba 1926, pags. 40 y 41.

Se establecían una serie de tributos, de los cuales era muy difícil su Fiscalización para obtener una correcta y moral percepción de las rentas, por lo que el Soberano se conformaba con lo que llegara de tanta riqueza, siendo importante en este aspecto la interpretación de los Oficiales.

1.2.3.- MÉXICO INDEPENDIENTE.

A).- CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN.

A la cual se le dio el nombre de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", sancionada en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, en la que se establece la responsabilidad de los funcionarios públicos en su Artículo 27 al señalar que: "La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la Ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los Funcionarios Públicos."¹⁶

De lo anterior, se da la pauta para la creación de una Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, estableciéndose más adelante el Juicio de Residencia en su Artículo 59 de la Constitución en estudio y que textualmente dice: "Los Diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al Juicio de Residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este Reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía,

¹⁶ LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO 1808-1994, TENA RAMÍREZ, Felipe, décimo octava edición, México 1994, ed. Porrúa, S.A. pág. 35.

y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.”¹⁷

Lo cual quiere decir que eran sancionados por su actuación dentro de la Administración Pública, al igual que por los delitos mencionados, en donde se puede apreciar que ya se aplicaba un castigo a los funcionarios públicos que hicieran un mal uso de los bienes pertenecientes al Estado y todas las acusaciones eran presentadas ante el Tribunal de Residencia, el cual era el encargado de vigilar las actuaciones de dichos funcionarios, determinar si eran culpables y aplicar la respectiva sanción.

En este documento se señala como se va a establecer la forma de Gobierno en el que las supremas autoridades se dividen en tres como son: el Supremo Congreso Mexicano, el cual es el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo; y dos corporaciones una llamada Supremo Gobierno y la otra Supremo Tribunal de Justicia.

En este decreto se establece que correspondía al Supremo Congreso elegir los individuos que formarían parte del Tribunal de Residencia, se encargaba de recibirles el juramento, examinaba y aprobaba las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública y hacía efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los Funcionarios de las demás Supremas Corporaciones.

Se destaca en el decreto la obligación que tenía el Supremo Gobierno de presentar cada seis meses al Congreso un Estado abreviado de las entradas, inversión y existencias de los caudales públicos, así como de presentar cada

¹⁷ LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO 1808-1994, TIENA RAMÍREZ, Felipe, décimo octava edición, México 1994, ed. Porrúa, S.A.pág. 38.

año otro individual y documentado, para que ambos se examinaran, aprobaran y después se publicaran.

Lo anterior, nos muestra la forma en como tenían que rendir cuentas al público en general, a través de la publicación del manejo de los fondos públicos pertenecientes al Estado.

Dentro de este decreto se dedican dos capítulos para el Tribunal de Residencia y sus funciones, señalándose que este Tribunal se compondría de siete Jueces, que se renovarían cada dos años y que como función de acuerdo con el Artículo 224 señala que: "El Tribunal de Residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia."¹⁸ Además recibirá las acusaciones que se emitan en contra de los funcionarios, las cuales debían resolverse en un período de tres meses, las sentencias que pronunciaba se remitían al Supremo Gobierno para que éste las publicará y las hiciera ejecutar por medio del Jefe o Tribunal a quien correspondiera, y una vez que haya sentenciado las causas que motivaron su instalación disolverse.

B).- ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN MEXICANA.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, aprobada el 31 de enero de 1824, la cual es un anticipo de la Constitución para asegurar el Sistema Federal, establece en su Artículo 16 las atribuciones que corresponden al Poder Ejecutivo, destacándose en su Fracción III lo siguiente: "Cuidar de la

¹⁸LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO 1808-1994. TENA RAMÍREZ, Felipe, décimo octava edición, México 1994, cd. Porrúa, S.A. pág. 55.

recaudación, y decretar la distribución de las contribuciones generales con arreglo a las Leyes".¹⁹

El Artículo anterior, al señalar que se va a cuidar la recaudación y la distribución de las contribuciones, quiere decir que se van a llevar a cabo medidas para que haya un aprovechamiento de los recursos y no haya un desvío o un mal aprovechamiento de ellos, a fin de que haya un control sobre los mismos.

Lo cual se advierte de una forma más específica en su Artículo 32 el cual dispone que: "El Congreso de cada Estado remitirá anualmente al general de la Federación nota circunstanciada y comprensiva: de los ingresos y egresos de todas las Tesorerías que haya en sus respectivos Distritos, con relación del origen de unos y otros, de los ramos de industria, agricultura, mercantil y fabril, indicando sus progresos o decadencia con las causas que los producen; de los nuevos ramos que puedan plantearse, con los medios de alcanzarlos; y de su respectiva población."²⁰

En el Artículo en comento, se establece de manera más clara el antecedente de cómo debía rendirse por escrito y a detalle mediante notas los ingresos y egresos que recibiría la Federación para ese año y la forma de utilizarlos, por lo cual es un antecedente de cómo desde esas épocas, ya existía la preocupación por llevar a cabo lo que actualmente es la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

¹⁹ COMPENDIO DE LEYES 1808-1998, Ed. Porrúa, México, 1998, pág. 157.

²⁰ *ibidem*, pág. 159.

C).- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

El 4 de octubre de 1824, se promulga la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, siendo Presidente Guadalupe Victoria, es hasta este año en que subsiste El Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España, en esta Carta Magna, se establece como Facultad del Congreso General, tomar anualmente las cuentas al Gobierno Federal, con este antecedente, el 16 de noviembre de 1824, se expide el decreto llamado Arreglo de la Administración Pública, documento por el cual se suprime el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España y se da paso a la Contaduría Mayor de Hacienda, Órgano dependiente de la Cámara de Diputados Federal, con facultades para examinar las cuentas de la Hacienda y del Crédito Público Federales.

Las Entidades Federativas, o sea los Estados que conforman la República Mexicana, por su parte, crean Órganos Técnicos dependientes de sus Legislaturas Locales en forma similar al Ámbito Federal y con el igual tipo de funciones y atribuciones, mismas que se extienden hacia los Municipios, además de la propia Hacienda Estatal.

En esta Constitución, se destaca la misión de juzgar a los altos funcionarios en un Senado, llamado Gran Jurado, encontrándose en el Artículo 38, que cualquiera de las dos Cámaras podía conocer como Gran Jurado, de las acusaciones contra el Presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de Gobierno, por cohecho o soborno, cometido en el tiempo en que desempeñaron su empleo, por actos dirigidos a impedir que se hagan elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o que estos se presenten a servir sus destinos o impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de sus facultades.

También conocen cualquiera de las dos Cámaras de las acusaciones por delitos cometidos al ejercer sus funciones los individuos de la Corte Suprema de Justicia y los Secretarios del Despacho, así como de los Gobernadores de los Estados al cometer infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión, ordenes del Presidente de la República, "que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y Leyes generales de la Unión"²¹, o por publicar Leyes y Decretos de sus Legisladores Locales, que vayan en contra de los ordenamientos mencionados.

De acuerdo con esta Constitución, la Cámara de Diputados actuaría únicamente como Gran Jurado en el caso en que el Presidente o Ministros fueran acusados por actos en que hayan intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno, en razón de sus atribuciones, también cuando sea acusado el Vicepresidente por delitos cometidos durante el tiempo de su empleo.

Si la Cámara erigida en Gran Jurado, declarare por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedaba el acusado suspenso de su cargo y puesto a disposición del Tribunal competente.

Se establecen además, como atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, conocer de las acusaciones en contra del Presidente y Vicepresidente, de las causas criminales en que incurran los Diputados y Senadores, de los actos en que incurran los Gobernadores de los Estados, los Secretarios del Despacho, de los negocios civiles y criminales en que incurran los Empleados Diplomáticos y Cónsules de la República, de los Empleados de Hacienda y Justicia de la Federación, así mismo se estableció que sería una Ley la que

²¹ CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS de 1824, Ed. Porrúa, México, Artículo 38, pág. 9.

determinaría el modo y grados en que la Suprema Corte de Justicia debía conocer de los casos anteriores.²²

Se establece como obligación de cada uno de los Estados, remitir anualmente, a cada una de las Cámaras del Congreso General, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las Tesorerías que haya en sus respectivos Distritos, con relación del origen de unos y otros, lo cual es un antecedente del presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos actual.

De lo antes relatado, se desprende que había una forma en como se establecían las responsabilidades a los Servidores Públicos que cometían ciertos actos sancionados por la Constitución, así como la protección a las cantidades o recursos que se les daban en su custodia o para el desempeño de sus funciones.

D).- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

Es la primera en dedicar un título exclusivo para determinar la responsabilidad de los Funcionarios Públicos, y la que propicia la creación de las primeras Leyes de Responsabilidades de estos Funcionarios, se establecen además como facultad del Congreso, la de "aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo."²³

²² Artículo 137, Fracción V, Constitución de 1824, COMPENDIO DE LEYES 1808-1998, op. Cit. Pág. 188.

²³ COMPENDIO DE LEYES 1808-1998, Artículo 72, fracción VII, Constitución de 1857, op. cit. Pág. 618.

Es en este momento donde se habla ya de un Presupuesto de Gastos que actualmente lo conocemos como Presupuesto de Egresos y que resulta ser el antecedente mas claro e inmediato que diera origen a la Contaduría Mayor como puede verse en el Artículo 72, Fracción XXIX que establecía textualmente que: "Para nombrar y remover libremente á los empleados de su Secretaría y á los de la Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la Ley."²⁴(sic.)

Es aquí donde por primera vez se hace mención a cerca de la Contaduría Mayor de Hacienda y se establece la facultad para el Congreso de elaborar la Ley bajo la cual va a regularse y organizarse la Contaduría Mayor de Hacienda.

En esta Constitución se crea el sistema de responsabilidades para los Servidores Públicos, como son Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios del Despacho, los Gobernadores de los Estados, el Presidente de la República, por los posibles delitos, faltas u omisiones en que pudieran incurrir en el desempeño de su encargo, como lo preveía el Artículo 103 de la Constitución en estudio, en la que dicha responsabilidad sólo se podía exigir durante el período en que el funcionario ejerciera su cargo y con motivo del mismo. La responsabilidad para el Presidente de la República era limitada, pues solo podía ser acusado por el delito de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del Orden Común.

La consolidación de la Contaduría Mayor de Hacienda, se vino a dar en esta Constitución, en la que resaltaba la función fiscalizadora, que se caracterizaba por ser ajena al Ejecutivo Federal, o sea, externa y, porque la Contaduría Mayor de Hacienda empieza a participar, mediante sugerencias al

²⁴Ibidem, Pág. 619.

Ministerio de Hacienda, en el proceso de corrección de deficiencias o irregularidades en el manejo de los recursos públicos.

Además se otorgan amplias facultades a los Diputados para investigar los delitos que se imputen a los altos funcionarios. A esos delitos se les llamó Delitos Comunes, que son los actos criminales cometidos por los altos funcionarios, son delitos propios, cuyo interés jurídico es proteger la administración y el buen despacho, a diferencia de los Delitos Oficiales que son violaciones de carácter político, sancionando su gravedad separando de su cargo a un Funcionario Público, no están tipificados, ni sus elementos precisados.

En caso de Delito Común, el Congreso se erigía en Gran Jurado y por mayoría absoluta determinaba si había o no lugar a proceder en contra del acusado, en caso de ser afirmativo, el acusado era separado de su cargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes.

Cuando los Delitos eran Oficiales, el Congreso era el Jurado de Acusación y por mayoría absoluta de votos declaraba si el acusado era o no culpable, si era culpable se le separaba de su cargo y se ponía a disposición de la Suprema Corte de Justicia, la cual era el Jurado de Sentencia y en Tribunal pleno, con audiencia del Reo, del Fiscal y del Acusador, si lo hubiere, procedía por mayoría absoluta de votos a aplicar la pena que designará la Ley, aunque esto nunca se llegó a aplicar, porque no existía una Ley Reglamentaria que regulará la aplicación de la pena, por lo tanto es hasta 1870, que se hace una regulación para tipificar los delitos en la Ley de Responsabilidades y es en 1874 que al reformarse la Constitución e implementarse el Sistema Bicameral, la Cámara de Diputados asumió la característica de Jurado de Acusación y la de Senadores la de Jurado de Sentencia; en 1872 se incluyen dos capítulos en el Código Penal, en los que se tipifican los delitos atentados en contra de las

garantías individuales en el Título X y los delitos cometidos por Funcionarios Públicos en su Título XI.

E).- LEY JUÁREZ .

Se conoce como Ley Juárez al Decreto del 3 de noviembre de 1870, en el que se establecieron los delitos, las faltas y omisiones de los altos funcionarios de la Federación, regulados en el Artículo 103 de la Constitución de 1857, señalando como Delitos Oficiales el Ataque a las Instituciones Democráticas, el Ataque a la Forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal, el ataque a la Libertad de Sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o Leyes Federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del Funcionario por un término de cinco a diez años. En los casos de violaciones a la Constitución o Leyes Federales, de poca importancia, se estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

En la Ley en estudio, se reguló otra infracción llamada "omisión en el desempeño de funciones oficiales", que consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, estableciendo como sanción la suspensión del cargo e inhabilitación de seis meses a un año.

La resolución del Jurado de Acusación tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, debería considerar además, si existían Delitos Comunes (hoy en día del Fuero Común), por lo que el dictamen debería tener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por Delitos Oficiales (Fuero Federal) y la solicitud de declaración de procedencia por los Delitos Comunes, así

mismo, si era responsable se ponía a disposición de los Tribunales competentes y se le hacía efectiva la responsabilidad pecuniaria por los daños y perjuicios causados.

F).- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Con la Constitución que actualmente nos rige, se agrega en el Título X de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, a los Gobernadores y Diputados locales, los cuales además de ser funcionarios estatales, adquirieron el carácter de auxiliares de la Federación, y por ello también podían incurrir en responsabilidad, entre los Altos Funcionarios de la Federación, se agregó al Procurador General de la República, a los Diputados de las Legislaturas Locales, quienes serían responsables por violaciones a la Constitución y las Leyes Federales.

De igual forma se agregó una situación especial de responsabilidad únicamente aplicable a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los miembros del Poder Judicial, en el Artículo 111 de la Carta Magna, en la cual el Presidente de la República podía pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta, y si ambas Cámaras justificaban la petición, el funcionario quedaba privado de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiera incurrido.

El procedimiento a seguir en caso de incurrir en responsabilidad algún Servidor Público, dependía de si se trataba de delitos del Orden Común o de Delitos Oficiales, en el caso de los primeros, se somete al funcionario a los Jueces del orden común como cualquier otro ciudadano, pero antes se debe hacer una declaratoria por parte de la Cámara de Diputados; cuando se trata de

Delitos Oficiales, es el Senado quien los juzga, con intervención de un Jurado Popular.

En la misma Constitución de 1917 se ratifica la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda como Órgano Técnico del Poder Legislativo, se crea el Departamento de Contraloría, cuyo objetivo era ejercer el control de los egresos públicos, la glosa de cuentas del manejo de fondos, bienes y valores y la determinación de responsabilidades; todo ello como fase previa a la rendición de cuentas al Poder Legislativo. Con posterioridad, en 1933, se suprimió este departamento, dejando sus funciones de Fiscalización en manos de la Tesorería de la Federación, para pasar a dispersarse años más tarde en diferentes Secretarías de Estado.

G).- LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA.

En la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación de 1935 que deroga a la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, se crea la Contaduría de la Federación, la cual es dependiente directa de la Secretaría de Hacienda, cuyas funciones son principalmente, "dirigir la contabilidad y glosar las cuentas que lleven las oficinas y agentes de esta con manejo de fondos, valores o bienes de la Federación, el cumplimiento de las funciones y obligaciones que tienen encomendadas, para lo cual puede girar instrucciones, revisar en cualquier momento los documentos para el esclarecimiento de los puntos dudosos, comprobación del movimiento de cuentas, confirmación o rectificación de las observaciones que formule, constituir las responsabilidades que resulten de la glosa de cuentas, formar la cuenta pública anual, suministrar la información que requiera la Secretaría de Hacienda, se estableció que el

período para la rendición de cuentas no será mayor de un mes, rindiéndose directamente a la Contaduría de la Federación".²⁵

En las observaciones que realice la Contaduría de la Federación, y de ellas resulten irregularidades en las que se compruebe la comisión de un daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el Fisco, por actos u omisiones que les sean imputables y en los que exista el dolo, culpa o negligencia, o bien, el solo incumplimiento de alguna de las obligaciones que establezca la Ley, será motivo para que se constituyan las responsabilidades que correspondan a los funcionarios, empleados o agentes de la Federación que tengan a su cargo dichos fondos, valores o bienes del Gobierno Federal.

Las responsabilidades que se les constituyan tendrán como objeto indemnizar al Fisco, lo cual se hará en efectivo, además de las que se les exijan administrativa y penalmente en las que incurrieren, además de que a fin de asegurar los intereses fiscales de la Federación se puede practicar embargo precautorio respecto a los bienes del o los funcionarios responsables.

El Presidente de la República, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, impondrá a los funcionarios, empleados y agentes de la Federación que falten a sus obligaciones o infrinjan la Ley, las correcciones disciplinarias que consisten en "apercibimiento, multa que no excediera de cien pesos, o suspensión hasta por dos meses".²⁶

Las relaciones que existían entre la Secretaría de Hacienda y la Contaduría Mayor de Hacienda eran directas y se establecían por conducto de la Contaduría de la Federación, la cual es la que entrega a la Contaduría Mayor

²⁵ Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, Artículo 4, Diario Oficial de la Federación, 1º. de enero de 1935.

²⁶ Ibidem. Artículo 77.

de Hacienda los Libros de contabilidad y documentos de la cuenta pública, misma cuenta tiene que ser enviada a su vez a la Cámara de Diputados.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en 1937 señalaba que el examen de la cuenta anual, que presenta el Ejecutivo y la glosa de esta se llevaría a cabo por la Contaduría Mayor de Hacienda, para lo cual la Cámara de Diputados designaría una Comisión Inspectorá que sería la que vigilará las funciones de la Contaduría Mayor, por lo que las relaciones de la Contaduría Mayor con la Cámara de Diputados se establecieron a través de la Comisión Inspectorá.

La responsabilidad en que incurran los empleados fiscales, como puede ser el deudor del fisco, el empleado fiscal que incurrió en error u omisión ocasionando un perjuicio, el empleado de la Contaduría Mayor o de cualquier otra oficina que al glosar o revisar la cuenta no descubrieran una irregularidad o daño en dinero causado al Erario Federal, por un hecho u omisión imputable, por error, imprevisión o negligencia en sus labores, sería sancionado civil o penalmente.

H).- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

Dentro de este Plan Nacional de Desarrollo, se propuso por parte del anterior Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, una iniciativa de Ley, con la que pretendió actualizar el marco jurídico para poder detectar y sancionar conductas indebidas, actos ilegales en el desempeño del servicio público y "una reforma profunda de los órganos de Control Interno y Externo de la Gestión Gubernamental; la conformación de este último en la auténtica y moderna Entidad superior de Fiscalización y autonomía".²⁷

²⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Gobernación, pág. XI.

Dentro de dicho Plan, señaló el Ex Presidente que se tiene la necesidad de definir con mayor claridad y exactitud las responsabilidades de los Servidores Públicos, y de prever procedimientos más ágiles y equitativos de enjuiciamiento y sanción, por lo que se requería de "una Entidad de Fiscalización Superior que cuente al mismo tiempo con las más amplias facultades de control y Fiscalización y tenga preeminencia e independencia respecto a las dependencias o Entidades gubernamentales supervisadas".²⁸

²⁸ Ibidem, pág. 22.

CAPITULO II

**CONCEPTOS Y NATURALEZA
JURÍDICA DE LA ENTIDAD DE
FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA
FEDERACION.**

CAPITULO II

CONCEPTOS Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACION.

Antes de entrar al tema en estudio y para comprenderlo, es necesario aclarar que se entiende por: Fiscalización, Control, Servidor Público, Gestión Financiera, Informe de Avance de Gestión Financiera, Cuenta Pública, Derecho Presupuestario, Ingresos Públicos, Ley de Ingresos, Gastos Públicos, Recursos Públicos, Presupuesto de Egresos; además de conocer la naturaleza jurídica de la Entidad de Fiscalización Superior.

2.1.- CONCEPTOS JURÍDICOS.

2.1.1.- FISCALIZACIÓN.

La Administración Pública en el llamado Estado de Derecho se halla condicionada legalmente, de manera que su actividad es sometida a reglas y por tanto puede ser fiscalizada por parte de los órganos jurisdiccionales.

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, la Fiscalización es sinónimo de control y controlador, se aplica a las funciones de "vigilancia, verificación o comprobación, se le considera como el conjunto de medios adoptados para vedar, dentro de lo humano, los actos perjudiciales de los que tienen a su cargo la administración de una Hacienda o de otra actividad, además de las de Gobierno y Dirección."²⁹

²⁹ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo IV, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1967, pág. 313.

Por lo anterior, la Fiscalización en las Haciendas Públicas, se impone no sólo por la falta de confianza, sino por la necesidad de utilizar los bienes ajenos con prudencia y cuidar que el destino que se les asigna no se modifique, y que su administración sea correcta.

La Fiscalización requiere de autonomía de gestión, lo cual significa que las Entidades Superiores de Fiscalización determinan libremente sus programas de Fiscalización y revisión.

El Artículo 2 Fracción XI de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, respecto a la Fiscalización superior dispone que es: " 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."³⁰

Dicha Fiscalización de acuerdo con el Artículo 5 de la Ley en comento, dispone que: "la ejercerá de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y por lo tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o Fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos Federales".

2.1.2.- CONTROL.

La voz control, "procede del francés contrôle y significa inspección, Fiscalización, intervención; dominio, mando, preponderancia".³¹

³⁰ LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, Artículo 2 Fracción XI, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2000.

³¹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Torno 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, pág. 729.

Por lo que, inspección, Fiscalización e intervención, se refiere a labores de vigilancia y supervisión, ya sea a través de un órgano especial o de facultades legales que se otorgan a ciertos organismos del Estado.

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, se entiende por control administrativo, cuando: "la administración no puede tener el grave privilegio de actuar arbitrariamente y sin ningún ajuste jurídico. Todos los actos administrativos deben ser legítimos y eficaces. Lo primero se cumple ajustando toda su gestión a las normas positivas de distinta sustancia jurídica que rigen la labor administrativa; lo segundo se cumple cuando se ajusta el fin del acto a la satisfacción máxima de los intereses públicos".³²

Por otra parte, Carlos-E. Mascareñas, respecto al concepto de control señala que: "se precisa un conocimiento (que puede ser adquirido por los propios medios del órgano controlante o por medio de la acción de personas ajenas al mismo) de una actuación del órgano que está sometido a control. Una vez obtenido ese conocimiento, el órgano controlante forma el Juicio pertinente de tal actuación del órgano a controlar, y, por fin, el primero pondrá en acción su voluntad y adoptará las medidas que juzgue adecuadas para ejercer su facultad de control en el sentido y con la amplitud que lo estime oportuno, y dentro de los límites que le fije la Ley."³³

"Así mismo establece que el Juicio del ente u órgano controlante está encaminado a confrontar si el acto del controlado se ajusta o no a una norma establecida de antemano o a una oportunidad en el actuar. Y, en consecuencia,

³² ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, op cit, pág. 715.

³³ MASCAREÑAS, Carlos-E., "NUEVA ENCICLOPEDIA JURÍDICA", Tomo IX, Editorial Francisco Seix, S. A. Barcelona 1975, pág. 849.

a poner en práctica las medidas precisas para evitar que la actividad del controlado pueda perturbar la ordenada marcha de la vida administrativa."³⁴

Puede decirse que el control busca todos los actos de los entes sujetos al mismo. Mas puede también dirigirse a los titulares de las funciones públicas, es decir, a las personas, las cuales pueden ser sometidas a inspección y vigilancia, y, como consecuencia de aquella facultad de control y en vista de determinadas actividades o pasividades en el cumplimiento del cometido público que les está encomendado, pueden ser reprendidas, sancionadas e incluso separadas del cargo.

En la especie, se destacan dos tipos de control a saber: el Control Interno y el Control Externo, entendiéndose por:

a).- Control Interno: el desarrollado por la propia Administración, mediante un órgano de ésta, que es la Intervención General del Estado, dependiente orgánicamente del Gobierno, pero con independencia funcional en su actuación;

b).- Control Externo, es aquel que se lleva acabo a través de la Entidad de Fiscalización Superior, que es un órgano específico de control y Fiscalización, dependiente de la Cámara de Diputados, pero con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

El control se puede definir como "el proceso y efecto de supervisión de la actividad financiera de la Hacienda Pública."³⁵

³⁴ Ibidem, pág. 849.

³⁵ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Financiero, Ed. Mc Graw Hill, México, 1997, pág. 237.

Beatriz Chapoy hace mención del sujeto activo del control y lo clasifica en tres tipos de control, el interno, el externo de carácter político y el externo jurisdiccional; por lo que los define como sigue:

a).- Control Interno: es" aquel que debe realizar la propia administración; esto es, un órgano especializado encuadrado dentro del Poder Ejecutivo, pero situado jerárquicamente en una posición superior o por lo menos no dependiente orgánica ni funcionalmente de ninguna secretaría con el propósito de investigar, comprobar y, en su caso, informar sobre la legalidad, eficacia, eficiencia, objetivos, resultados, etcétera, del gasto público."

b).- Control Externo de carácter político: es aquel "que se lleva a cabo por el Poder Legislativo en ejercicio de las facultades que Constitucionalmente le están asignadas, se le conoce como control político."

c).- Control Externo Jurisdiccional es "el que ejerce un órgano de carácter jurisdiccional, ya sea que se encuentre ubicado dentro del Poder Legislativo- conservando no obstante, plena independencia en el desarrollo de su función-, o se trate de una Institución especializada situada orgánica y funcionalmente dentro del Poder Judicial."³⁶

El Comité de Procedimientos de Auditoría del Instituto Americano de Contadores en su estudio Internal Control, publicado en noviembre de 1948 define al control interno de la siguiente manera: "El Control Interno comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada se adoptan en un negocio para la protección de sus activos, la obtención de información financiera correcta y segura, la promoción de

³⁶ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Financiero, Ed. Mc Graw Hill, México, 1997, pág. 231.

eficiencia de operación y la adhesión a las políticas preescritas por la dirección."³⁷

A su vez, en el Boletín E02, denominado Estudio y Evaluación del Control Interno, emitido por la Comisión de Normas y Procedimientos de Auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos señala: "El control interno comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada se adopta en -una Entidad- para salvaguardar sus activos, verificar la razonabilidad y confiabilidad de su información financiera, promover la eficiencia operacional y provocar adherencia a las políticas preescritas por la administración."

El jurista León Cortiñas Peláez, hace referencia al Control Interno al establecer que: "la Constitución mexicana, aunque no de manera directa, establece como medio de control interno de la Administración pública: por una parte, la existencia de obligaciones que deben cumplir sus Servidores Públicos y cuyo cumplimiento deben vigilar las diversas dependencias y Entidades, a fin de lograr la salvaguarda de los preceptos principales de la Constitución. En segundo término, establece las sanciones que deben aplicarse en los casos en que actos u omisiones afecten esos principios".³⁸

En México se encarga del Control Interno la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, además de los órganos de control interno existentes dentro de cada una de las dependencias centralizadas y Entidades de la Administración Pública paraestatal.

³⁷ Normas y Procedimientos de auditoría, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. décima edición, 1976, pág.58.

³⁸ CORTIÑAS PELÁEZ, León, Introducción al Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, pág. 296.

Por otra parte, el Control Legislativo que en otros países es llamado Control Externo, se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.

Con el Control Externo o Legislativo, se pretende revisar la cuenta pública del Gobierno Federal, a través de los informes que se deben rendir al respecto y de las Auditorías que se lleven a cabo por la Entidad de Fiscalización Superior, la cual debe verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los diversos programas que se aprobaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación, puesto que ninguna dependencia ni Entidad puede hacer pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de egresos o determinado por Ley posterior, de tal forma, que si algún órgano administrativo efectúa un pago no previsto en el presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados, se fincarán responsabilidades al Servidor Público que lo haya realizado.

A su vez, en caso de que fuera necesario que las dependencias o Entidades requirieran más ingresos de los autorizados, deberá ser el Congreso, quien lleve a cabo la modificación correspondiente a la Ley de Ingresos.

2.1.3.- SERVIDOR PÚBLICO.

Antes de dar un concepto de Servidor Público, es necesario precisar que los Artículos del 108 al 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regulan al Título de las responsabilidades de los Servidores Públicos, no definen a este, sino que da un listado de quienes se reputan como Servidores Públicos, en este orden de ideas, el Artículo 108 de la Carta Magna, establece que: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección

popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos Federales.

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

Por otra parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Reglamentaria de los Artículos 108 al 110 de la Constitución, en su numeral 2º, establece que: “son sujetos de esta Ley, los Servidores Públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos Federales.”³⁹

³⁹ LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, Artículo 2, Agenda de la Administración Pública Federal, México 2001.

Así mismo, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, dispone en su Artículo 2 Fracción XIII que son Servidores Públicos: "los que se consideraran como tales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos."⁴⁰

Para Carlos A. Morales Paulín, "doctrinalmente el Servidor Público es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado."⁴¹

2.1.4.- GESTIÓN FINANCIERA.

La Gestión financiera para el tema en estudio y de acuerdo a lo estipulado en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación es: "La actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos Federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas Federales aprobados, en el periodo que corresponde a una Cuenta Pública, sujeta a la revisión posterior de la Cámara, a través de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de verificar que dicha gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados."⁴²

⁴⁰ LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, Artículo 2 Fracción XIII, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2000.

⁴¹ MORALES PAULÍN, Carlos Axel, "Derecho Burocrático", Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, pág. 87.

⁴² LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, Artículo 2 Fracción VII, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2000.

2.1.5.- INFORME DE AVANCE DE GESTIÓN FINANCIERA.

Un concepto que va relacionado con la Fiscalización Superior es el Informe de Avance de Gestión Financiera, en cuanto a ello, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establece que es: "el Informe, que como parte integrante de la Cuenta Pública, rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos Federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas Federales aprobados, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas."⁴³

2.1.6.- CUENTA PÚBLICA.

Doricela Mabarack, señala en su obra Derecho Financiero Público, que se debe entender por Cuenta Pública: "el resultado final que presenta un presupuesto de egresos, después de haberse realizado su ejercicio. A la formulación de la Cuenta Pública contribuyen todas las unidades administrativas que durante el ejercicio manejaron y ejercieron partidas presupuestarias."⁴⁴

León Cortiñas Peláez, señala al respecto que por Cuenta Pública, se entiende que : " es una rendición de cuentas de la gestión financiera, del ajuste

⁴³ LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, Artículo 2 Fracción IX, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2000.

⁴⁴ DERECHO FINANCIERO PÚBLICO, MABARACK CERECEDO, Doricela, Ed. Mc Graw Hill, México, 1998. pág. 42.

a los criterios señalados por el presupuesto autorizado y del cumplimiento de los objetivos contenidos en los diversos programas existentes.”⁴⁵

Por Cuenta Pública se entiende: “el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos Federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos Federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1º 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.”⁴⁶

2.1.7.- DERECHO PRESUPUESTARIO.

Se define al Derecho Presupuestario como “el conjunto de normas jurídicas pertenecientes al derecho público en general, y al derecho financiero en particular, que tienen por objeto regular todos los aspectos relacionados con la creación de sistemas y procedimientos de elaboración, ejecución y control de los ingresos obtenidos y de los gastos realizados por las diferentes dependencias y Entidades del Estado, encaminados a la satisfacción de las necesidades públicas.”⁴⁷

Carrera Raya define al Derecho Presupuestario como en su obra titulada Derecho Financiero y Teoría de los Ingresos Públicos, como “el conjunto de

⁴⁵ CORTIÑAS PELÁEZ, León, op cit, pág. 304.

⁴⁶ LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, Artículo 2 Fracción VIII, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2000.

⁴⁷ MABARACK CERECEDO, Doricla, Derecho Financiero Público, Ed. Mc Graw Hill, México, 1998. pag. 25.

normas y principios jurídicos que regulan la preparación, aprobación, ejecución y control de los presupuestos de los entes públicos.”⁴⁸

Beatriz Chapoy Bonifaz, en su obra titulada *Panorama del Derecho Mexicano*, define al Derecho Presupuestario como “el conjunto de normas que regulan la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto. Es la regulación jurídica del llamado ciclo presupuestario.”⁴⁹

La importancia del Derecho Presupuestario radica en que a través de la regulación de la actividad financiera pública y normativa, se convierte en un freno a fin de evitar el abuso, derroche o desvío del gasto público.

2.1.8.- INGRESOS PÚBLICOS.

En forma genérica recibe el nombre de ingreso “toda percepción en dinero, especie, crédito, servicios o cualquier otra forma que modifique el patrimonio de una persona, por tanto ingresos públicos son las formas, los medios y procedimientos que utiliza el Estado para allegarse los recursos económicos con los cuales hace frente a los gastos gubernamentales.”⁵⁰

Martín Queralt y Lozano Serrano definen al ingreso público como “toda cantidad de dinero percibida por el Estado y demás entes públicos, cuyo objetivo esencial es financiar los gastos públicos.”⁵¹

⁴⁸ CARRERA RAYA, Francisco José, *Derecho Financiero, y Teoría de los Ingresos Públicos*, Volumen I, Ed. Tecnos, España, 1994, pág. 36.

⁴⁹ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Panorama del Derecho Mexicano*, Derecho Financiero, Ed. Mc Graw Hill, México, 1997, pág. 211.

⁵⁰ *Ibidem*, pag. 14.

⁵¹ CARRERA RAYA, Francisco José, *Derecho Financiero, y Teoría de los Ingresos Públicos*, Volumen I, Ed. Tecnos, España, 1994, pág. 124.

De acuerdo con las características que rodean a su percepción, los ingresos públicos se dividen en ordinarios y extraordinarios. Los ingresos públicos ordinarios son aquellos que obtiene el Estado en forma regular durante un periodo determinado, al cual se le denomina ejercicio fiscal, y que abarca un año natural, es decir, de enero a diciembre. Por lo tanto, "son aquellos que la Hacienda pública percibe en un ejercicio fiscal para con ellos hacer frente a los gastos públicos planeados para ese mismo ejercicio."⁵²

Con base en lo anterior, son ingresos ordinarios: los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, rezagos, productos y aprovechamientos, conforme al Artículo 2 del Código Fiscal de la Federación.

Se conocen como ingresos extraordinarios, "aquellos cuya aplicación resuelve el Estado en condiciones especiales, cuando acontece alguna circunstancia que haga necesaria esa percepción. Se proyecta y ejecuta en el ejercicio fiscal un programa extraordinario tendiente a la obtención de los ingresos, los cuales cesan en su aplicación cuando desaparece la causa que originó su implantación, aunque con frecuencia, una vez que se han implantado esos ingresos extraordinarios y probado su eficacia, se transforman en ingresos ordinarios."⁵³

Son ingresos extraordinarios los impuestos extraordinarios, derechos extraordinarios, empréstitos, emisión de moneda, expropiaciones y los servicios personales.

Se establece también que los ingresos públicos de acuerdo a su naturaleza se dividen en financieros y fiscales. Son financieros aquellos que el

⁵² MABARACK CERECEDO, Doricela, op cit, pag. 14.

⁵³ *Ibidem*, pag. 14-15.

Estado percibe, en términos generales, por la explotación de sus bienes propios o por alguna otra actividad que en su carácter de persona moral de derecho público, sea susceptible de ser realizada para atender sus requerimientos de numerario. Esto sucede cuando recurre al crédito público para el financiamiento de sus gastos. También son aquellos que obtiene el Estado, en su carácter de persona moral de derecho privado, como cuando enajena sus bienes propios.

Son ingresos fiscales aquellos que se derivan de la aplicación de una Ley de esta naturaleza, y además susceptibles de ser sometidos a un procedimiento de ejecución que consiste en que si la persona no cubre voluntariamente las prestaciones determinadas a su favor del Estado, puede iniciarse en su contra un procedimiento que consiste en el embargo de sus bienes, y su remate para, con el producto que se obtenga, satisfacer el adeudo.

2.1.9.- LEY DE INGRESOS.

Esta Ley se conforma con los ingresos que el Estado va a percibir y los cuales se ingresan en un documento legal en el cual se incorporan todos los conceptos por los que el Estado tendrá derecho de percibir determinadas cantidades durante el ejercicio fiscal, así como las características bajo las que se van a percibir dichos ingresos. En la elaboración de este documento se sigue todo el procedimiento Constitucional que se exige para toda Ley.

La iniciación de este proyecto de Ley de ingresos, le corresponde al Presidente de la República, y debe agrupar todas las contribuciones y demás ingresos, tanto de carácter fiscal como financiero que vaya a obtener un ente público en un ejercicio fiscal, dándose cifras, con el fin de que las cantidades que se piensen obtener tengan relación con el presupuesto de egresos.

2.1.10.- GASTOS PÚBLICOS.

El Gasto Público se conceptúa como el "conjunto de erogaciones, generalmente en dinero, que realizan tanto los órganos del Estado, como las demás Entidades públicas, que incide sobre las finanzas estatales, y que tiene por objeto la satisfacción de los objetivos y metas que el Estado se propone para un ejercicio fiscal determinado."⁵⁴ Por otra parte, la Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Federación respecto del Gasto Público, se ha pronunciado a través de la siguiente tesis:

***GASTOS PUBLICOS.**

Por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquéllos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos.*

Quinta Epoca:

Tomo LXIV, Pág. 398. Cabezut Alberto M. y Coags.

Tomo LXIV, Pág. 5417. Cabezut Alberto M. y Coags.

Tomo LXV, Pág. 2724. Arrigunaga Peón Manuel de.

Tomo LXXV, Pág. 3603. Mora Manuel F.

Tomo LXXVI, Pág. 648. Domínguez Peón Alvaro.

APENDICE 1917-1985, TERCERA PARTE, PAG. 429.

APENDICE DE JURISPRUDENCIA 1917-1988 AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. SEGUNDA PARTE. SALAS Y TESIS COMUNES. VOL. IV. PAG. 1493.

APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 1917-1995. TOMO III. ADMINISTRATIVO. TESIS 470. PAG. 341.

⁵⁴ MABARACK CERECEDO, Doricela, op cit, pag. 21.

Rodríguez Bereijo, define al Gasto Público como “una autorización para que se invierta en la realización de una obra o en la ejecución de un servicio la totalidad o parte de los créditos presupuestados para estas atenciones.”⁵⁵

Para Villegas, son Gastos Públicos “las erogaciones dinerarias que realiza el Estado en virtud de Ley para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de necesidades públicas.”⁵⁶

Los Gastos Públicos se clasifican en ordinarios y extraordinarios tomando en cuenta la regularidad o irregularidad. Los primeros son aquellos que están proyectados dentro de un ejercicio fiscal y que su realización se lleva a cabo conforme a los planes y proyectos aprobados.

Los gastos extraordinarios son aquellos que los órganos públicos deben realizar con urgencia, para hacer frente a necesidades de la sociedad surgidas de improviso y que obligan a hacer una redistribución y transferencia de partidas presupuestarias, o bien, a obtener ingresos también extraordinarios con el fin de contar con los recursos económicos para hacer frente a ese gasto que no se tenía previsto. Esto sucede en caso de un terremoto, un incendio o de una inundación.

Los Gastos Públicos deben instituirse mediante una Ley, con el fin de que adquieran certeza, orden y una adecuada regulación, la cual se hace a través del presupuesto de egresos.

⁵⁵ RODRÍGUEZ BEREIJO, Alvaro, El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario, Ed. Tecnos, Madrid 1970, pág. 204.

⁵⁶ B. VILLEGAS, Héctor, Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Tomo II, cuarta edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1987, pág. 227.

2.1.11.- RECURSOS PÚBLICOS.

El profesor Uruguayo Ramón Valdés Costa, establece que recursos públicos "son los ingresos en la tesorería del Estado, cualquiera que sea su naturaleza económica o jurídica."⁵⁷

En consecuencia, los recursos públicos son aquellos bienes muebles o inmuebles de que dispone el Estado.

2.1.12.-PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Se entiende por Presupuesto de Egresos el ordenamiento legal que tiene por objeto expresar, de manera anticipada, los proyectos de gasto de las diversas tareas y actividades que las diferentes unidades administrativas públicas han previsto para ejercer en un ejercicio fiscal.

El presupuesto "es la expresión en cifras, de forma sistemática y a intervalos regulares, de los cálculos de los gastos planeados para un período futuro y de las estimaciones de los recursos previstos para cubrirlos."⁵⁸

Para Héctor B. Villegas, el presupuesto "es un acto de Gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales y se autorizan estos últimos para un período futuro determinado, que generalmente es de un año."⁵⁹

⁵⁷ B. VILLEGAS, Héctor, Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Tomo I, cuarta edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1987, pág. 49.

⁵⁸ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Financiero, Ed. Mc Graw Hill, México, 1997, pág. 211.

⁵⁹ B. VILLEGAS, Héctor, Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Tomo II, cuarta edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1987, pág. 227.

Para Rodríguez Bereijo, el Presupuesto del Estado, en sentido amplio se presenta como "plan u ordenación racional de la actividad financiera del Estado, abarca el ciclo financiero completo, que comienza en el momento en que el Estado detrae la riqueza de las economías de los particulares convirtiéndolas en ingresos para cubrir los gastos inherentes a su finalidad de satisfacción de las necesidades públicas, y termina cuando los ingresos se han transformado en servicios públicos o en rentas entregadas por el Estado a las economías privadas."⁶⁰

Sergio Francisco de la Garza define al Presupuesto por Programas como "un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendiente a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse; la selección de las más adecuadas; su agrupación en programas, su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación de funciones y responsabilidades."⁶¹

En otros países para referirse al presupuesto se utiliza el término Budget, y denominaba la bolsa que las autoridades hacendarias utilizaban para recibir y depositar los ingresos que después se utilizarían en solventar los gastos públicos.

Para la creación del presupuesto se utiliza el mismo procedimiento Constitucional de creación que para cualquier Ley, este Presupuesto de Egresos contiene normas obligatorias para los entes públicos y para los gobernados, las cuales se deben llevar a cabo en un periodo de tiempo

⁶⁰ RODRÍGUEZ BEREIJO, Alvaro, El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario, Ed. Tecnos, Madrid 1970, pág. 15.

⁶¹ DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho financiero mexicano, 9ª. Edición, Porrúa, México, 1979, pág. 88.

determinado, cumpliendo con los fines, objetivos y políticas económicas, tal y como se prevé dentro de dicha Ley, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece una tesis sobre la vigencia tanto de la Ley de ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación, que a la letra dice:

"PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS, VIGENCIA DE LA LEY DE.

Las Leyes de Ingresos, lo mismo que las de Egresos, tienen un período fijo de vigencia, un año fiscal; de modo que comienzan a regir en determinado día y dejan de surtir sus efectos por lo que ve a la tributación y pagos que establecen, también en determinado día, como se deduce de la naturaleza de los presupuestos, que deben formularse anualmente."

SEMANARIO JUDICIAL. QUINTA EPOCA. 2ª SALA. TOMO LXX. Pág. 2276.

2.2.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

La Naturaleza Jurídica de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la podemos encontrar dentro del propio Artículo 79 Constitucional el cual establece que: "implica no solamente la autonomía técnica y orgánica de la misma, sino la atribución que al mismo tiempo se le confiere para determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los Entes Públicos Federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones correspondientes, que define también su carácter de autoridad para emitir resoluciones que son propias de un órgano de tales características."⁶²

⁶² Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, año III, no. 30, del 7 de diciembre de 1999, pag. 3399.

CAPITULO III

**LA FACULTAD SANCIONADORA
DEL ESTADO EN CUANTO A LA
RESPONSABILIDAD DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS.**

CAPITULO III

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y LA FACULTAD SANCIONADORA DEL ESTADO.

3.1.- LA FACULTAD SANCIONADORA DEL ESTADO.

Puede definirse como el poder que tiene el Superior Jerárquico para castigar las conductas de los Servidores Públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública, imponiendo las sanciones correspondientes al tipo de conducta en que hayan incurrido dentro de la Administración Pública.

Tomando en cuenta que el ejercicio de la función pública es realizada por individuos, misma que responde a intereses superiores de carácter público, origina que el Estado como titular del poder, vigile que su desempeño responda a los intereses de la colectividad; y no a un solo sector de la población, todo ello de acuerdo con lo que se establece en nuestra Carta Magna; ajustándose la actuación del Servidor Público a los lineamientos fijados en interés de la colectividad, por lo que se establece un poder disciplinario capaz de sancionar las acciones u omisiones en que puedan incurrir de acuerdo con lo que la Ley impone.

La facultad disciplinaria del Estado fue posible a partir de la estructuración del sistema de responsabilidades, mediante las reformas al Título Cuarto de la Constitución, reforma Constitucional realizada el 24 de diciembre de 1996, así como, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otros órdenes normativos, en la que se estableció la dependencia jerárquica y funcional de todos los Órganos Internos de Control con respecto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dotándolos de

autonomía en su actuación, como entes fiscalizadores de la Administración Pública Federal, y cortando de esta forma con cualquier nexo existente entre las Contralorías Internas y las dependencias a las cuales se encuentran adscritos.

Regulándose a su vez en el ámbito de Control Externo para vigilar la actuación de los Servidores Públicos en cuanto a la cuenta pública y control del gasto público dentro de la Administración Pública Federal, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual es una oficina técnica dependiente de la Cámara de Diputados, la cual se encarga de ejercer actos de Fiscalización y control sobre la Cuenta Pública del Gobierno Federal. Estos actos de Fiscalización y control tienen por objeto conocer los resultados de la gestión financiera realizada por los órganos responsables, comprobar si el gasto público se ajustó a las normas y criterios señalados en el presupuesto de egresos y si se cumplieron con los objetivos establecidos en los programas.

En vista de lo anterior, se hizo necesario hacer una reforma a la Constitución Federal en su Artículo 79 por medio de la cual se crea un nuevo órgano de Control Externo como lo es la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, que viene a sustituir a la actual Contaduría Mayor de Hacienda, con el fin de establecer un Estado de Derecho en el que se satisfagan las necesidades de la sociedad, haciendo de este un órgano con autonomía técnica y de gestión.

3.2.- CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.

Para darnos una idea acerca del concepto de responsabilidad, Carlos Santiago Nino, sintetiza la obra del señor H. L. A. Hart en la que hace referencia a una historia en su Libro titulado (Punishment and Responsibility), esta síntesis consiste en cuatro acepciones de la palabra obligación.

- 1.- Responsabilidad como obligaciones o funciones derivadas de un cierto cargo, relación, papel, etcétera;
- 2.- Responsabilidad en el sentido de factor causal;
- 3.- Responsabilidad como capacidad y como Estado mental, y
- 4.- Responsabilidad como punible o moralmente reprochable.⁶³

En su origen el vocablo responsabilidad deriva de la expresión latina "Sponsor", que significa "el que se obliga por otro". A su vez "responder" proviene del verbo "responderé" que quiere decir "hacer frente".

Etimológicamente proviene del vocablo responsable, derivado del latín responsus, participio pasado del verbo repondere, que aproximadamente significa algo así como constituirse en garante.⁶⁴

En la doctrina se han registrado diversas definiciones sobre el concepto de responsabilidad, según la rama del Derecho, resaltándose las siguientes por su vinculación directa o indirecta con el tema en estudio. Rojina Villegas establece con relación a la responsabilidad civil que: "la existencia de un daño es una condición sine qua non de la responsabilidad civil, pues es evidente que para que exista obligación de reparar, es necesario que se cause daño"⁶⁵.

Se puede definir a la responsabilidad, como "la situación de quien habiendo violado una norma cualquiera, se ve expuesto a las consecuencias desagradables emergentes de esa violación, traducidas en medidas, que la

⁶³NINO, Carlos Santiago, "El Concepto de Responsabilidad", Ed. ABELEDO-PERROT, Buenos Aires, 1995, pp. 15-17.

⁶⁴ PEIRANO, Jorge, "Responsabilidad Extracontractual", 3ª. Edición, Bogota, editorial Temis, 1981, pág. 20.

⁶⁵ ROJINA VILLEGAS, Rafael, "Compendio de Derecho Civil." Teoría General de la Obligaciones, México, Editorial Porrúa, 1977, t. III, pág. 296.

autoridad, encargada de velar por la observación del precepto, le imponga, providencias ésas, que pueden o no estar previstas.”⁶⁶

José María Fábregas del Pilar, señala lo siguiente. “La responsabilidad consiste en la indeclinable capacidad de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos y de sus omisiones en cuanto pueden dañar o perjudicar los derechos o los intereses de aquellas otras a quienes afecte su conducta. No puede haber responsabilidad sin imputabilidad, es decir, sin la existencia de un nexo entre la conducta libre del agente y sus consecuencias”.⁶⁷

Según Kelsen, un individuo es responsable cuando es susceptible de ser sancionado, independientemente de que haya cometido o no un acto antijurídico.

3.3.- TIPOS DE RESPONSABILIDAD QUE CONTIENE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De los tipos de responsabilidad existentes se pueden destacar de acuerdo con el Título Cuarto de la Carta Magna así como de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las siguientes: Política, Penal, Administrativa y Civil. El Poder Judicial de la Federación respecto a la responsabilidad en estudio, ha sostenido los siguientes criterios:

⁶⁶ AGUIAR DE DIAZ, José, Tratado de la Responsabilidad Civil, Editorial José M. Cajica, Jr., S.A., México-Lima-Buenos Aires, páginas. 11 y 12.

⁶⁷ FABREGAS DEL PILAR, José María, “La Responsabilidad del Estado y de sus autoridades y funcionarios”, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1957, página. 6. (Publicado en la Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, junio de 1957.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Abril de 1996. Tesis: P.LX/96. Página: 128.

"RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO 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 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, ala 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 Copca 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 LX/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.

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Agosto de 1999. Tesis: IV.1º.A.T.16 A. Página: 799.

“SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL). El vínculo existente entre el Servidor Público y el Estado, acorde al sistema Constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al Servidor Público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.)”.
PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 31/99. Contraloría Interna en la Secretaría de Energía. 10. de junio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente. José R. Medrano González. Secretario: José Manuel de la Fuente Pérez.

De conformidad con las jurisprudencias antes citadas, se advierte que nuestro máximo Tribunal ha determinado como responsabilidades la Civil, Penal, Política, Administrativa e incluso la Laboral, ya que anteriormente solo se consideraban a las cuatro primeras, pero en la segunda jurisprudencia ya se hace mención de la responsabilidad laboral, en vista de que el Servidor Público con motivo de su trabajo puede incurrir en una responsabilidad de ese tipo, por ser empleado del Estado, al prestar un servicio especial en forma subordinada; a su vez, establece que un mismo sujeto con la realización de una sola

conducta puede hacerse acreedor a distintas sanciones, debido a que esa conducta puede estar contemplada en legislaciones de distintas materias.

Sentado lo anterior, es obligatorio entrar al estudio de los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los Servidores Públicos, a fin de llegar a comprender un poco acerca del tema planteado.

3.3.1.- RESPONSABILIDAD PENAL.

Don Ignacio Galindo y Garfias establece sobre este tipo de responsabilidad que: "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 los Servidores Públicos, la responsabilidad del agente adquiere otra característica y produce otros efectos que son los de las sanciones previstas en el Código de la materia según el tipo de delito que el Servidor Público haya perpetrado."⁶⁸

Este tipo de responsabilidad se presenta por delitos cometidos únicamente con la calidad de Servidor Público, o bien por actos, en que se considera agravante la circunstancia de que el autor del delito, desempeñe una función pública.

El Código Penal recoge ciertas conductas administrativas, sancionándolas penalmente, con plena autonomía de la responsabilidad administrativa que se configure.

⁶⁸ MORALES PAULÍN, Carlos Axel, "Derecho Burocrático", Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, pág. 447.

El Título Décimo del Código Penal Federal, corresponde a los delitos cometidos por Servidores Públicos y comprende del Artículo 212 al 224 y son: Ejercicio Indevido de Servicio Público; Abuso de Autoridad; Coalición de Servidores Públicos; Uso Indevido de Atribuciones y Facultades; Concusión, Intimidación; Ejercicio Abusivo de Funciones; Tráfico de Influencia; Cohecho; Cohecho a Servidores Públicos extranjeros; Peculado y Enriquecimiento Ilícito.

Existe el fuero para los Servidores Públicos de alta jerarquía, el cual es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo, y que consiste en que no se puede proceder penalmente contra el Funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada Declaración de Procedencia.

De acuerdo con lo anterior, el Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que cuando los actos u omisiones que impliquen un Juicio político "tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia ... y se estará a lo dispuesto por la legislación penal."

3.3.2.- RESPONSABILIDAD CIVIL.

El Dr. Ignacio Galindo Garfias señala que "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 procedan con el cuidado, honestidad y eficiencia con la diligencia, debidos."⁶⁹

⁶⁹ MORALES PAULÍN, Carlos Axel, op cit, pág. 486.

Gutiérrez y González dice que la responsabilidad por el hecho ilícito "es la conducta de restituir las cosas al Estado jurídico que tenían y de no ser posible, pagar los daños y perjuicios causados por una acción u omisión de quien los cometió por si mismo, o esa acción u omisión que los causaran personas a su cuidado o cosas que posee, en vista de la violación culpable de un deber jurídico strictu sensu, o de una obligación lato sensu previa."⁷⁰

El Artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal, constituye el principio general de la responsabilidad civil al establecer que: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

De acuerdo con los antecedentes que proporciona Manuel Borja Soriano, el Artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal, deviene de la integración de dos preceptos extranjeros, del Artículo 41 del Código Suizo, el cual establece que: "El que cause de una manera ilícita un daño a otro, sea intencionalmente, sea por negligencia o imprudencia, está obligado a repararlo. El que cause intencionalmente un daño a otro por hechos contrarios a las costumbres, está igualmente obligado a repararlo."; y del diverso 403 del Código Ruso que textualmente señala: "el que ha causado un daño a la persona o al bien de otro, está obligado a repararlo. Queda librado de esta obligación si prueba que no podía prevenir este daño o que tenía el poder legal de causarlo, o que produjo como resultado de la premeditación o de la negligencia burda de la víctima misma".

El Artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, señala que: "El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios

⁷⁰ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, 5ª. Edición, Editorial Cajica, S.A., Puebla, 1986, pág. 457.

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."

Este Artículo habla de una obligación solidaria para los casos en que los daños y perjuicios que se produzcan tengan como origen actos ilícitos dolosos. Esta obligación consiste en que, bajo este exclusivo supuesto, se puede solicitar indistintamente al Servidor Público o al Estado la reparación correspondiente por los daños y perjuicios sufridos con motivo del ejercicio de las atribuciones del primero. Por lo que se refiere a cualquier hipótesis distinta de tales actos ilícitos subsistiría la obligación subsidiaria del Estado, de lo que se desprende que en principio la responsabilidad directa es a cargo del Servidor Público como persona física, no como órgano del Estado; en ese sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a la responsabilidad subsidiaria del Estado, por actos cometidos por sus funcionarios, ha sostenido en diversas tesis que a continuación se transcriben el criterio siguiente:

"ESTADO, RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL, POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS.-"Como el Artículo 1757 del Código Civil para el Estado de México, dice: "1757. El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están 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"; es por demás claro que la obligación del Estado de responder subsidiariamente de los daños ocasionados por alguno de sus funcionarios en el ejercicio de su encomienda, procede en su contra, sólo si se acredita que dicho funcionario no tiene bienes o

que los que tiene no son suficientes para responder del daño causado; de donde cuando no existe prueba al respecto, la responsable atinadamente determina la improcedencia de las prestaciones reclamadas, pues no puede tenerse como medio de prueba de la insolvencia del responsable directo la causa penal aportada al Juicio civil en que para fines de individualización de la pena correspondiente, el Juez considere su situación económica, pues su apreciación no es prueba absoluta de que aquí no tiene bienes o los que tiene no alcanzan a responder por el daño causado, tal y como se exige por el Artículo 1757 citado".

Instancia. Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito.

Precedentes: Amparo directo 11/94.-Adolfo Torres Gil.-9 de febrero de 1994.-Unanimidad de votos.-Ponente: Raúl Solís Solís.-Secretaria. Ma. Del Rocío F. Ortega Gómez.

Publicación: Semanario Judicial de la Federación, 8ª. Época, Tomo XIII, Marzo, pág. 366.

NOTA: El Artículo 1757 del Código Civil del Estado de México contiene disposición similar al Artículo 1927 del Código civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 7ª. Volumen: 175-180. Parte: Cuarta. Página: 141.

"RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS PROVENIENTE DE ACTOS ILÍCITOS. LA FALTA DE INTENCIÓN DE CAUSAR DAÑOS NO DEMUESTRA LA AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD POR LOS CAUSADOS.-"Del análisis del Artículo 1910 del Código Civil del Distrito Federal, que establece la responsabilidad por daños y perjuicios que se derivan de actos ilícitos, y del numeral 1928, que prevé la responsabilidad subsidiaria del Estado por los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, así como de los demás preceptos relacionados, se infiere que la falta de intención de causar daños no impide que un funcionario público sea responsable de los daños y perjuicios que ocasione con los actos que en el desempeño de sus funciones realice, cuando los mismos sean ilícitos por no estar

ajustados a la Constitución y a la Ley, puesto que en ninguno de esos dispositivos se señala esa excepción respecto de la hipótesis que se contempla. Consecuentemente, si se demanda la responsabilidad de funcionarios administrativos por los daños y perjuicios ocasionados con motivo de la clausura de una negociación que ya fue declarada inconstitucional en sentencia firme, los demandados son responsables de los daños que su acto ilícito originó, independientemente de que haya o no procedido con la intención de causar daños, a menos que se demuestre que los mismos se produjeron como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima, única excepción que contempla el primer precepto citado".

Precedentes: Amparo directo 7078/82. Quimzoo de México, S. A. 17 de noviembre de 1983. 5 votos. Ponente. Mariano Azuela Güitrón.

NOTA: En la publicación original se omite la votación y se subsana.

De los criterios anteriores, se aprecia que el Estado tiene la obligación de reparar el daño en forma subsidiaria cuando el Servidor Público no tenga bienes o los que tenga no alcancen a cubrirlo, por lo tanto, para que el Estado se haga responsable de su obligación, es necesario que se acredite y pruebe plenamente que dicho Servidor Público no tiene bienes. Se establece además que la única excepción que existe para que el Servidor Público no sea responsable de la reparación del daño, es que se demuestre que éste se haya producido con por la culpa o negligencia de la persona que lo sufrió.

En el caso de la responsabilidad solidaria, se facilita al particular o administrado que hubiese resentido la intencionalidad de un acto ilícito doloso, el procedimiento de reparación debida, toda vez que en tales exclusivos casos puede demandar directamente al Estado, sin preocuparse de la insolvencia del Servidor Público. De esta manera el demandante se ahorra tiempo y gastos, siempre y cuando este seguro de identificar al Servidor Público causante del

daño y perjuicio, así como de poder acreditar la intencionalidad dolosa de su conducta de acción u omisión.

Al respecto se establece en el Artículo 1928 que: "El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado."

Este Artículo establece que el Estado, puede a su vez, hacerles efectivo el cobro a los Servidores Públicos responsables por los daños que hubiere pagado con motivo del perjuicio que éstos ocasionaron.

A).- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

Dentro de la responsabilidad civil, se destaca la responsabilidad patrimonial, que consiste en la obligación que tiene el Estado de responder por los daños y perjuicios que se causen a los particulares o administrados derivados de su actuación a través de sus Servidores Públicos; si bien el Estado puede repetir contra los Servidores Públicos lo que hubiese pagado, cuando éstos fuesen hallados responsables y sus conductas calificadas como graves.

Esto queda más claro de acuerdo con lo que determina el Artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos: "Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del Servidor Público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, Entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago

correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los Servidores Públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva."

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación, se ha pronunciado en la tesis, que textualmente dice:

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Septiembre de 2000. Tesis: VI.A.78 A, Página: 807. Materia: Administrativa. Tesis aislada.

"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EL ARTÍCULO 77 BIS DE LA LEY FEDERAL DE, NO CONFIERE A LOS PARTICULARES QUE PRESENTARON QUEJA O DENUNCIA EN CONTRA DE ALGÚN SERVIDOR PÚBLICO, EL DERECHO PARA INCONFORMARSE CON LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINE QUE NO EXISTE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

El texto legal de la citada norma, al establecer: "Artículo 77 bis. Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del Servidor Público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, Entidades o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin

necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra. ...", confiere al particular el derecho para reclamar el pago correspondiente a la indemnización por la reparación del daño, cuando previamente en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del Servidor Público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, pero este derecho surge hasta el momento en que se reúnen esas dos condiciones, mientras tanto, carece de algún derecho para reclamar la resolución que no determina la responsabilidad del Servidor Público frente al Estado, lo cual sólo puede hacer la administración pública o el propio funcionario interesado, como únicas partes de ese procedimiento administrativo, según se precisa en los Artículos 71, 73 y 74 de la citada Ley Federal. Lo anterior también se corrobora de la ratio legis relativa a la adición a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con el Artículo 77 bis y la Fracción III del Artículo 78, en vigor a partir del primero de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, donde se prevé que el derecho de reclamar el pago de la indemnización por la reparación del daño, fue sólo conferir al particular dicho derecho, y no el de conferir el relativo para que pudiese impugnar la resolución que determine la inexistencia de la falta administrativa que hubiere denunciado. TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO".

Amparo en revisión 414/99. mira Inmobiliaria, S.A. de C.V. 28 de junio de 2000. unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretario: Gerardo Manuel Villar Castillo.

Por lo tanto, al no demostrarse la responsabilidad del Servidor Público, el particular no tiene derecho a impugnar dicha resolución, esto trae como consecuencia que el particular no pueda reclamar de esa forma la indemnización por el daño económico que haya sufrido, aunque puede por otra vía solicitar la reparación del daño siempre y cuando demuestre que este daño existe.

3.3.3.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Este tipo de responsabilidad se da cuando un Servidor Público, incumple con alguna de las obligaciones establecidas por la Ley, en el desempeño de sus

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

funciones, pudiendo ser concomitante con alguna de las otras responsabilidades.

El autor Carlos A. Morales Paulín define a la responsabilidad administrativa "como aquella que fundada en un poder o facultad disciplinaria "generalmente" consustancial al superior jerárquico, éste le impone a un subordinado una sanción ya sea correctiva o expulsiva, como resultado de la conculcación de los deberes inherentes al cargo, produciendo con ello un daño a los fines institucionales."⁷¹

El Maestro Miguel Acosta Romero define a la sanción administrativa como "el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad."⁷²

En el Artículo 109 de la Carta Magna, en su Fracción III, se menciona 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".

Los actos u omisiones en que pueden incurrir los Servidores Públicos, se encuentran plasmados en el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableciéndose además en el numeral 53 las sanciones por faltas administrativas, las cuales consisten en: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión,

⁷¹ MORALES PAULÍN, Carlos Axel, "Derecho Burocrático", Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, pág. 409.

⁷² ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México 1986, pág. 457.

destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Este tipo de responsabilidad tiene como objetivo primordial garantizar la marcha correcta de una Institución a través del respeto a los deberes generales que la Ley establece para todos los Servidores Públicos, sin importar su rango, forma de nombramiento, o naturaleza de trabajo.

3.3.4.- RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

Esta Responsabilidad se determina a través del llamado procedimiento político, o bien, Juicio político, el cual es definido por Antonio Riva Palacio como "el proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un Servidor Público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo."⁷³

El autor Carlos A. Morales Paulín, define desde dos puntos de vista la responsabilidad política como es: "De *jure* la responsabilidad política constituye para un Sistema Constitucional un medio de autotutela o control que busca garantizar el orden legal, retirando de su función a los elevados Servidores Públicos que se han desviado de su encomienda Institucional.

De *facto* la responsabilidad política representa el mayor de los oprobios a que puede estar sujeto un Servidor Público de elevada jerarquía, en un castigo que lo exhibe y que hace fenecer su carrera política, es en síntesis para el político una muerte en vida."⁷⁴

⁷³Cfr. RIVA PALACIO, Antonio, "Juicio Político", México, INAP, 1984, pág. 82.

⁷⁴MORALES PAULÍN, Carlos Axl, op cit, pág. 472-473.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A través del Juicio político, se pretende identificar las conductas cometidas por los Servidores Públicos que atenten contra el Estado de Derecho, el régimen de Gobierno y el sistema jurídico, así como establecer las sanciones correspondientes; y se encuentra contenido en los Artículos del 5 al 45 de la Ley Federal de Responsabilidades, esto en términos de la Fracción I del Artículo 109 Constitucional, en relación con el Artículos 110, el cual menciona los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, y que son:

“...los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador general de la República, el Procurador general de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.”

El procedimiento para someter a Juicio político a altos funcionarios por la comisión de infracciones, es ante el Congreso de la Unión, el cual puede iniciarse mientras el Servidor Público se encuentra desempeñando su empleo, cargo o comisión, o bien, dentro del año siguiente a la conclusión de sus funciones, regulándose conforme a lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, con aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código Penal.

Dicho procedimiento comienza con una denuncia por escrito, en la que se ofrezcan pruebas, que puede ser presentada por cualquier ciudadano ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, la cual deberá ser ratificada en el

término de tres días naturales, para ser enviada a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales, y está examine la acusación en el término de treinta días, puede desechar la denuncia, o bien, si decide iniciar el Juicio político deberá remitir su resolución al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para que emitan la decisión en la que resuelva sobre la procedencia de la denuncia y la turnen a la sección instructora de la Cámara de Diputados.

La sección instructora notificará al acusado, para que comparezca o informe por escrito en un término de siete días naturales, pudiendo ofrecer pruebas el denunciante, el acusado y está sección en un período de treinta días, cerrada la instrucción se corre traslado a las partes para que formulen sus alegatos por escrito en un plazo de doce días, para proceder la sección a emitir sus conclusiones en las que determine la probable responsabilidad del Servidor Público, proponiendo la sanción y turnándolas al Presidente de la Cámara para que convoque a los Diputados a una sesión, en la que las partes podrán formular alegatos, para después resolver en sesión plenaria por mayoría absoluta de votos de los Diputados presentes. Si se considera culpable al acusado la Cámara de Diputados se constituirá en Cámara de Acusación ante el Senado de la República, a través de una comisión de tres Diputados que deberán sostener la acusación.

El Senado recibirá las conclusiones y las turnará a la sección de enjuiciamiento, la cual citará a las partes para que dentro de cinco días naturales presenten sus alegatos, para que está a su vez emita sus conclusiones y las presente ante la Secretaría de la Cámara de Senadores, en la que contendrá una propuesta de la sanción que será impuesta, una vez recibidas el Presidente del Senado se constituirá en Jurado de Sentencia convocando a audiencia a las partes para que emitan sus alegatos y después proceda a la votación, siendo aprobada la sentencia por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los Senadores presentes.

Las resoluciones que emitan ambas Cámaras durante el Juicio político no son susceptibles de ser atacadas, de acuerdo con el Artículo 110 de la Constitución y 30 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, la sanción pronunciada por el Senado de la República puede consistir en la destitución del funcionario o en la inhabilitación para ocupar puestos en la administración que puede ser desde uno a veinte años, de acuerdo con el Artículo 8 de la Ley reglamentaria mencionada, también puede ser que exista la declaración de no procedencia, quedando expedita la vía judicial o administrativa en caso de sanción al Servidor Público.

3.3.5.- RESPONSABILIDAD LABORAL.

Este tipo de responsabilidad surge en el Artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en su Ley reglamentaria que es la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado.

Al respecto, Don Mario de la Cueva señala que: "La estabilidad en el trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente a la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación."⁷⁵

De lo anterior se puede apreciar que del incumplimiento de las obligaciones o de otras circunstancias se puede derivar su responsabilidad y por tanto se hace acreedor a una sanción como es la terminación de la relación laboral, y que de acuerdo con lo estipulado por el Artículo 46 Fracción V de la

⁷⁵ MORALES PAULÍN, Carlos Axel, op cit, pág. 118.

Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, el cual establece:
"Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:...

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

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

- h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en Estado de embriagues, o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante;
- i) Por falta comprobada de las Condiciones Generales de Trabajo de la dependencia respectiva;
- j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoriada."

Del Artículo anterior se desprenden todas las conductas por las cuales pueden incurrir en responsabilidad los trabajadores al servicio del Estado.

Por consiguiente, las responsabilidades en que pueden incurrir los Servidores Públicos frente al Estado son las de naturaleza Política, Penal, Civil, Administrativa Y Laboral, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de diferentes tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial; un Juicio Político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante un Órgano Interno de Control, frente a los particulares, la responsabilidad civil deberá ser tramitada conforme a las Leyes civiles u ante los Jueces de esa materia, la responsabilidad laboral de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado.

Así mismo, la Auditoría Superior de la Federación con la autonomía de que goza puede establecer las responsabilidades a los Servidores Públicos que hayan cometido alguna irregularidad o que contravenga lo establecido dentro de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en la cual tiene como principal objetivo la revisión de la cuenta pública, estableciendo las sanciones correspondientes, además de hacer del conocimiento a las autoridades competentes antes mencionadas por las irregularidades cometidas por los

Servidores Públicos, en virtud de que puede con esa conducta hacerse acreedor a otro tipo de sanciones.

CAPITULO IV

**LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN
SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN
LA LEGISLACIÓN MEXICANA
VIGENTE.**

CAPITULO IV

LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA VIGENTE.

4.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Ex Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, planteó la iniciativa de reforma a los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Carta Magna, en la cual tuvo como objetivo principal, el fortalecimiento del Estado de Derecho, a través del control y supervisión de la gestión pública Federal, en la que se prevean instrumentos más efectivos de Fiscalización en los que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los grupos sociales y ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre la observancia de la Ley y el uso honesto y eficiente de los recursos públicos, todo ello en materia de control presupuestario y de cuenta pública, así mismo fortalecer las facultades de supervisión y control del Poder Legislativo sobre los órganos del Poder Ejecutivo.

En materia de Fiscalización pública se da el desarrollo de una instancia de control externo, como lo es la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, que data de 1824. Se han desarrollado órganos de control interno o autocontrol del Poder Ejecutivo, que recaen actualmente en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y en los órganos internos de control de las dependencias y Entidades de la administración pública Federal, cuyos antecedentes inmediatos fueron el Departamento de la Contraloría General de la Nación que funcionó de 1917 a 1933 y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de 1982 a 1994.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Existe la necesidad de una mejor articulación entre el control externo que enfatiza la función correctiva y el de carácter interno que se dirige principalmente a las acciones preventivas.

Al órgano de Auditoría superior de la Federación, le incumbe una función técnica, como lo es la actividad de Fiscalización, investigación sobre manejo y aplicación de los fondos o dinero y de los recursos o bienes Federales, determinar daños y perjuicios y promoción de las responsabilidades administrativas y penales.

Asimismo debe facilitar elementos de Juicio técnicos al Poder Legislativo, al cual corresponde el control político.

El objeto de Fiscalización planteado en la iniciativa es: "toda la actividad financiera de los poderes de la Unión y las Entidades públicas Federales, respecto a los ingresos, gastos, manejo y aplicación de fondos Federales, así como el debido manejo o administración de los recursos y bienes Federales, que incluyen el patrimonio de la nación y de las Entidades públicas."

Para alcanzar dicho objeto, propone garantizar la plena independencia con el ente fiscalizado, dándole al ente fiscalizador autonomía técnica y libertad en el ejercicio de su gestión fiscalizadora, con sujeción a la Constitución y a la Ley.

En cuanto a la revisión de la cuenta pública, se propone que la Auditoría superior de la Federación continúe con las labores que realizaba la Contaduría Mayor de Hacienda.

Se establece el respeto al principio de no retroactividad de la Ley en perjuicio de persona alguna.

El control externo se propone este facultado para normar la actividad de Fiscalización y evaluar el cumplimiento de la gestión administrativa en términos de Ley, sin obstáculo de la Fiscalización preventiva que sobre la gestión pública deben realizar los controles internos, por ello, se pretende establecer la coordinación y colaboración o auxilio entre los controles externo e interno así como entre los tres poderes.

Como resultado de esta iniciativa se prevé la existencia de diversas disposiciones que otorguen garantías y derechos a los Servidores Públicos para evitar la arbitrariedad y actuación subjetiva de los órganos de control externo e interno, así como los resultados que podrán interponer en congruencia con el principio de legalidad y el Estado de derecho.

De ahí que se llevaran a cabo reformas a diversos Artículos de la Constitución en particular el 73 y 74, los cuales tienen una relación muy directa con el Artículo 79 estudio, ya que a través del numeral 73 se faculta al Congreso para expedir la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, así como las demás Leyes que tengan relación con ésta, por lo que la reforma que se realiza al citado precepto legal en su Fracción XXIV, que textualmente señala: "Para expedir la Ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos Federales;"

El Artículo 74 Fracción II y IV de la Constitución, establece el apoyo que se seguirá brindando el órgano a dicha Cámara en la revisión de la cuenta pública al disponer que:

"Artículo 74.- son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...II.- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la Ley;

...IV.- ...Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.”

En esta reforma al Artículo citado, se puede apreciar claramente que no obstante la autonomía de que esta dotada la Entidad de Fiscalización superior de la Federación, debe estar coordinada y ser evaluada por la Cámara de Diputados, así como el apoyo que debe brindar a la misma en cuanto al establecimiento de las responsabilidades que se impondrán a los Servidores Públicos que se encuentran en las situaciones que estableció la Ley reglamentaria.

Para crear la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, se hizo necesario agregar otra sección dentro del capítulo dos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en dicha sección V que lleva por título “De la Fiscalización Superior de la Federación”, en el cual se señalan las facultades y funciones de dicha Entidad, los requisitos para ser titular de la Entidad, su tiempo de duración en el cargo, sus limitaciones e impedimentos en el desempeño de su encargo, así como la creación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

4.2.- LEY ORGANICA DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR.

Esta Ley surge con motivo de la reforma realizada a los Artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales dan origen a un nuevo órgano con autonomía técnica y de gestión llamado Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, o bien Auditoría Superior de la Federación, el cual viene a sustituir las funciones que venía realizando la Contaduría Mayor de Hacienda.

Se le denominó Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del año dos mil y entró en vigor al día siguiente al de su publicación.

4.2.1.- DE LA DETERMINACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS Y DEL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES.

La Ley en estudio, en su título quinto trata de la determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades, por lo que el Artículo 45 textualmente señala: "Si de la revisión y Fiscalización superior de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos Federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a:

- I. Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- II. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;
- III. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar, y
- V. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal."

Este Artículo representa un avance significativo en la revisión de la cuenta pública, así como en materia de Fiscalización, ya que la Auditoría Superior de la Federación, goza de amplias facultades para aplicar sanciones cuando vea afectada la Hacienda pública Federal o el patrimonio de los entes públicos Federales, otro aspecto importante es el hecho de que puede a su vez promover ante las autoridades competentes otro tipo de responsabilidades que sean resultantes de la conducta llevada a cabo por los Servidores Públicos o particulares encargados del manejo de los recursos públicos Federales, a través de denuncia o querrela en materia penal, coadyuvando con el Ministerio Público como parte afectada en el proceso.

Estas situaciones no se presentaban en la anterior Contaduría Mayor de Hacienda, por lo cual este nuevo órgano tiene realmente facultades que le dan plena autonomía y que aseguran una mejor rendición de cuentas, así como una forma de Fiscalización más efectiva, a fin de que los ciudadanos tengan más confianza en estos procesos de Fiscalización.

4.2.2.- SUJETOS SUSCEPTIBLES DE INCURRIR EN RESPONSABILIDAD.

En cuanto al fincamiento de las responsabilidades se puede apreciar que se puede incurrir en todos los tipos de responsabilidades como son: civil, penal, administrativa, laboral y política, en su caso, como ya se dijo en el capítulo tres y de acuerdo con esta son sujetos de responsabilidad los establecidos en esta Ley en su Artículo 46 que establece: "Para los efectos de esta Ley 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."

Son considerados sujetos de responsabilidad todos los Servidores Públicos, como son: los pertenecientes a los Poderes de la Unión, los de entes públicos Federales y los de la propia Auditoría Superior de la Federación,

siempre que no cumplan con sus funciones y que al igual que todo particular, ya sea persona física o moral causen un daño económico al patrimonio del Estado o a su Hacienda pública Federal.

4.2.3.- OBJETO.

Este fincamiento de responsabilidades 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 tanto a la Hacienda Pública Federal como a su patrimonio.

Además de sancionar a Servidores Públicos y particulares que afecten el patrimonio del Estado, a fin de que exista un mejor manejo de los recursos, más eficiencia por parte de los Servidores Públicos, a fin de satisfacer la demanda de la sociedad, la cual exige una clara rendición de cuentas y un efectivo fincamiento de responsabilidades.

4.2.4.- DE LAS RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS.

Este tipo de responsabilidades, tienen su fundamento en el Artículo 48 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y que las clasifica en tres tipos de responsabilidades como son: la directa, la subsidiaria y la solidaria, señalando textualmente que: "Las responsabilidades resarcitorias a que se refiere este Capítulo 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.

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."

Este tipo de responsabilidad deriva del objeto principal por el que se creo esta Ley, que es resarcir al Estado y a los entes públicos Federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado tanto a la Hacienda Pública Federal como a su patrimonio, esto es, que a fin de que el Estado no se vea afectado en su economía, se van a aplicar sanciones pecuniarias, a los Servidores Públicos o particulares responsables de acuerdo con el tipo de responsabilidad en que hayan incurrido, ya que por igual se va a sancionar si fue de manera directa, solidaria o subsidiaria y así, reparar el daño causado, estas sanciones son independientes de las que procedan en base a otras Leyes y de las de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

La Auditoría Superior de la Federación formulará a los Poderes de la Unión y a los entes públicos Federales los pliegos de observaciones que se deriven de la revisión y Fiscalización superior de la Cuenta pública, en los cuales determinarán en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, que deberá contabilizarse de inmediato y estos en un término de cuarenta y cinco días hábiles a partir de recibidos los pliegos deberán solventar los mismos ante la propia Auditoría Superior de la Federación, de no ser así se iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y en su caso, se aplicarán las sanciones pecuniarias a que haya lugar.

De lo anterior, se aprecia que además de existir la responsabilidad civil, penal, administrativa, patrimonial y laboral mencionadas en el capítulo tres, con

la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y su Ley reglamentaria, se da una nueva responsabilidad que es la resarcitoria.

4.2.5.- PROCEDIMIENTO PARA FINCAR LAS RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS.

El procedimiento para fincar las responsabilidades resarcitorias comienza citando personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia, haciéndoles saber los hechos que se les imputan, y sean causa de responsabilidad por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, señalando así mismo el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por defensor, apercibiéndolos que de no comparecer, perderán su derecho y se resolverá con los elementos que obren en el expediente.

A dicha audiencia podrá asistir el representante que designen para tal efecto, los Poderes de la Unión o los entes públicos Federales.

Entre la fecha de citación y la audiencia deberá existir un plazo no menor de cinco ni mayor a quince días hábiles, una vez desahogadas las pruebas si las hubiere la Auditoría Superior de la Federación resolverá en un término de sesenta días hábiles sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará el pliego definitivo de responsabilidades cuando proceda, notificará el pliego a los responsables, a los representantes y al órgano de control interno, debiendo remitir otro a la Tesorería de la Federación, para que si en quince días no es cubierto, se haga efectivo en términos de Ley mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

La indemnización deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados o ambos, actualizándose conforme lo establece el Código Fiscal de la Federación para efectos de su pago.

La Auditoría Superior de la Federación puede 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 que imponga cuando haya sido determinada en cantidad líquida.

Pudiendo solicitar el presunto responsable 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.

La Auditoría Superior de la Federación si no cuenta en la audiencia con suficientes elementos para resolver o encuentra elementos de nueva responsabilidad para el presunto responsable u otras personas podrá realizar investigaciones y citar a otras audiencias.

Se aplicará en el procedimiento supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las multas y sanciones resarcitorias que se apliquen tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida, haciéndose efectivas conforme al procedimiento administrativo de ejecución, debiendo informar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cada seis meses a la Auditoría Superior de la Federación sobre los tramites para la ejecución de los cobros y los montos recuperados, dichos montos se entregaran a las tesorerías de los Poderes de la Unión y entes públicos Federales que sufrieron el daño o perjuicio, siendo usado conforme lo establece el presupuesto.

Como podemos apreciar del procedimiento antes descrito, se cumple con las formalidades esenciales del procedimiento y de seguridad jurídica, conforme

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a los Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la sujeción a las garantías de audiencia y legalidad, evitándose así la actuación arbitraria o subjetiva de la Auditoría Superior de la Federación.

4.2.6.- EXCUSAS ABSOLUTORIAS.

El infractor no será sancionado por la Auditoría Superior de la Federación por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando las causas de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal en la fecha en que cometa la infracción.

Lo anterior, tiene su fundamento en el Artículo 58 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de ahí se desprende que si no se reúnen las circunstancias mencionadas, será sancionado de acuerdo con la Ley en comento; además de que está excusa sólo aplica para la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y es independiente de que puedan aplicársele otro tipo de sanciones de conformidad con otras Leyes, si su acción u omisión así lo amerita.

4.2.7.- RECURSOS.

Las resoluciones y sanciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación pueden ser impugnadas en un término de quince días, por el Servidor Público, particulares, personas físicas o morales, que resulten responsables por un acto u omisión, ante la propia Auditoría, mediante el

recurso de reconsideración, o mediante Juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A).- RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.

Este recurso se inicia, con un escrito de expresión de agravios, que le cause la multa o resolución impugnada, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como el ofrecimiento de pruebas que necesite rendir; la Auditoría Superior de la Federación acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas, desechando las que no sean idóneas, una vez desahogadas las pruebas, la autoridad emitirá su resolución en un término de sesenta días hábiles siguientes notificando al interesado.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si se garantiza el pago de la sanción, conforme lo establece el Código Fiscal de la Federación. Los Servidores Públicos sujetos al procedimiento podrán en todo momento consultar los expedientes administrativos y obtener copias certificadas.

4.2.8.- PRESCRIPCIÓN.

En cuanto a la prescripción de las responsabilidades por parte de la Auditoría Superior de la Federación será en el término de cinco años, contados a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad, o bien cuando hubiese cesado si fue de carácter continuo, interrumpiéndose dicha prescripción al notificarse el inicio del procedimiento de fincamiento de responsabilidades, además de que cualquier gestión de cobro hecha al responsable por una sanción impuesta interrumpe la prescripción.

Así mismo, las responsabilidades de carácter civil, penal, administrativo y demás que resulten prescribirán en el tiempo y forma que fijen sus Leyes respectivas.

4.2.9.- FACULTADES Y FUNCIONES DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR.

El Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala las principales facultades y funciones al establecer que: "la Entidad de Fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la Ley. tiene a su cargo la Fiscalización superior de la Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Esta Entidad de Fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos Federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas Federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará los recursos Federales que ejerzan las Entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta Fracción, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, podrá requerir a los sujetos de Fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

- II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la Fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La Entidad de Fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este Artículo; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

- III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos Federales, y efectuar Visitas Domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de Libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las Leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y
- IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos Federales y fincar

directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la Ley.

- V. La Cámara de Diputados designará al titular de la Entidad de Fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La Ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su cargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la Ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.⁷⁶

De acuerdo con el Artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establece las atribuciones que tiene la Auditoría Superior de la Federación para la revisión y Fiscalización superior de la Cuenta Pública, que son las siguientes:

- I. Establecer los criterios para las Auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera, verificando que ambos sean presentados, en los términos de esta Ley y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público;

⁷⁶ Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. ISEF, México, 2001.

- II. **Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los Libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las Auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes públicos Federales y las características propias de su operación;**
- III. **Evaluar el Informe de Avance de Gestión Financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos;**
- IV. **Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas Federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos;**
- V. **Verificar que las Entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes, además con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;**
- VI. **Verificar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos Federales sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y Leyes fiscales sustantivas; las Leyes General de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la**

Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias;

- VII. Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos Federales se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados;**
- VIII. Solicitar, en su caso, a los auditores externos copias de los informes o dictámenes de las Auditorías y revisiones por ellos practicadas;**
- IX. Requerir, en su caso, a terceros que hubieran contratado, bienes o servicios mediante cualquier título legal con los Poderes de la Unión y entes públicos Federales y, en general, a cualquier Entidad o persona pública o privada que haya ejercido recursos públicos, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes;**
- X. Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Por lo que hace a 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 práctica de Auditorías, la obligación de guardar la reserva a que aluden los Artículos 27 y 28 y la prohibición a que se refiere la Fracción III del Artículo 80 de esta Ley;**

La Auditoría Superior de la Federación solo tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de

carácter reservado o que deba mantenerse en secreto, cuando esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos Federales, y tendrá la obligación de mantener la misma reserva o secrecía hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan en el Informe del Resultado;

- XI. 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;**
- XII. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos Federales;**
- XIII. Efectuar Visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros u papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las Leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos;**
- XIV. Formular pliegos de observaciones, en los términos de esta Ley;**
- XV. Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos Federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes;**
- XVI. 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 esta Ley;

- XVII. 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;**
- XVIII. Concertar y celebrar convenios con las Entidades federativas, con el propósito de dar cumplimiento al objeto de esta Ley;**
- XIX. Elaborar estudios relacionados con las materias de su competencia y publicarlos;**
- XX. Celebrar convenios con organismos y participar en Foros Nacionales e Internacionales, cuyas funciones sean acordes con sus atribuciones; y**
- XXI. Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento.**

Otra de sus facultades se encuentra contemplada en lo establecido por el Artículo 19 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en la que se señala que en ejercicio de su facultad de Fiscalización esta Entidad, podrá realizar Visitas y Auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, respecto de los procesos reportados como concluidos en el Informe de Avance de Gestión Financiera, en caso contrario, sólo podrá realizar Visitas y Auditorías a partir de que la Comisión de la Cámara le haga entrega de la Cuenta Pública.

Por lo que se concluye que la Auditoría Superior de la Federación tiene amplias facultades para llevar a cabo su función de Fiscalización, así como hacer valer el Estado de derecho y la demanda de los ciudadanos de que el manejo de los recursos sea de una manera clara y eficiente; y que de encontrarse irregularidades en el manejo de dichos recursos se proceda de manera eficaz con las sanciones propias del tipo de responsabilidad en que puedan incurrir, por lo que estamos ante una Entidad que ha evolucionado en el sentido de que ahora la revisión de la cuenta pública será al término del ejercicio fiscal, pudiendo ser esta revisión antes en los casos que señala la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; en los cuales manifiesta que debe existir una denuncia con aportación de las pruebas que existan sobre el mal uso de los recursos públicos y que afecten gravemente al patrimonio del Estado, esto es, que sea un monto de dinero considerable, que la Ley en mención establece que debe ser superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, suma en la cual no estoy de acuerdo y que más adelante precisaré.

4.2.10.- SITUACIONES EXCEPCIONALES.

Este tipo de situaciones se encuentran contempladas en el Artículo 79 Fracción I, párrafo tres, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en el cual se establece que la revisión y Fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación, no se llevará a cabo hasta que haya pasado un año, como lo refiere la Ley reglamentaria del Artículo en mención, sino que la revisión será en cualquier momento, siempre que se presenten denuncias debidamente fundadas y motivadas o circunstancias por las cuales pueda suponerse el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos Federales, o su desvío y se presuma que la irregularidad cometida ocasiona un daño al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de

los entes públicos Federales, por lo que la Fiscalización será de los conceptos específicos vinculados directamente con las denuncias presentadas, de acuerdo a lo establecido por el Artículo 36 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

El plazo para que las Entidades fiscalizadas cumplan con el informe del Resultado de sus actuaciones o bien de las sanciones impuestas a los Servidores Públicos involucrados, motivo de la revisión de la Auditoría Superior de la Federación es de setenta y cinco días.

De acuerdo con el Artículo 38 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se entiende 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.⁷⁷

⁷⁷ Artículo 38 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Diario Oficial de la Federación, viernes 29 de diciembre de 2000.

En caso de que no se presenten los informes solicitados por la Auditoría Superior de la Federación, está fincará a los responsables una multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, la reincidencia se castiga con una multa por el doble de la ya impuesta, para poder imponer la multa la Auditoría Superior de la Federación debe oír al probable infractor, tener en cuenta sus condiciones económicas, la gravedad de la infracción cometida, su nivel jerárquico y la necesidad de evitar prácticas económicas tendientes a contravenir las disposiciones contenidas en esta Ley.

De lo anterior, pienso que el monto mínimo que debe establecerse para las situaciones excepcionales, es de tres mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y no como lo establece el inciso a del ya mencionado Artículo 38 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, el cual es de cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en vista de que con el solo hecho de que exista una denuncia debidamente fundada o bien circunstancias en las cuales se aprecien indicios probatorios razonables, en los que se presuma una irregularidad, que suponga un desvío de recursos o bien, un daño patrimonial al Estado, es motivo suficiente para que la Auditoría Superior de la Federación, pueda solicitar un Informe del Resultado de sus actuaciones, esto con el fin de realizar su función de una manera más eficiente.

Resulta necesario precisar que, se llega a esta apreciación tomando en cuenta la cantidad que se establece en el tema señalado con anterioridad de las excusas absolutorias, en el que la Ley en estudio señala que no se va a sancionar por una sola vez, además de otras circunstancias, cuando el daño ocasionado no exceda de cien veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, por lo que considero que al apreciar esta circunstancia la cantidad de tres mil veces el salario mínimo general vigente, que propongo es idónea, en vista de que una cantidad menor a está, resulta contradictoria y

ociosa, además representa pérdida de tiempo, pudiendo darse el caso de ser más costoso un proceso, que el daño efectuado al patrimonio del Estado.

Aunado a lo anterior, al término del ejercicio fiscal, se va a llevar a cabo la revisión de la cuenta pública y si se encuentra que existen afectaciones al patrimonio se procederá conforme a la Ley, sin olvidar que existen otros tipos de responsabilidades por los cuales se le puede sancionar al Servidor Público y particulares, muy independientemente de lo establecido en esta Ley, y que se encuentra su regulación en otras Leyes y códigos, además de la facultad de la Entidad de Fiscalización Superior de promover ante el Ministerio Público y autoridades judiciales el fincamiento de responsabilidades, cuando lo considere necesario.

4.2.11.- INTEGRACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

La Auditoría Superior de la Federación está integrada por un titular al cual se le denomina Auditor Superior de la Federación, que será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, una vez que haya reunido los requisitos establecidos al efecto tanto en la Constitución como en la Ley, durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez.

Se establece que el Auditor Superior será auxiliado en sus funciones por tres Auditores Especiales, así como por los titulares de las dos unidades existentes como son la Unidad de Asuntos Jurídicos, y la Unidad General de Administración, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Auditores y demás Servidores Públicos de base y de confianza que al efecto se señalen.

Cabe señalar, que los Servidores Públicos que integran la Auditoría Superior de la Federación, son vigilados en cuanto al desempeño de sus funciones por una unidad especializada denominada Unidad de Evaluación y Control, encargada de vigilar su estricto cumplimiento, facultada para aplicar, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas que establece la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

La relación de la Auditoría Superior de la Federación con la Cámara de Diputados se establece a través de la Comisión de Vigilancia, la cual está encargada de vigilar y evaluar el desempeño y actividades de la Auditoría, es la encargada de establecer la comunicación entre la Cámara y la Auditoría, de enviar el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública a la Auditoría, para después enviar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara el informe del resultado de la revisión y de establecer una coordinación entre ambas.

Todos los Servidores Públicos, inmuebles, equipos, archivos, expedientes, papeles, bienes, asuntos, derechos y obligaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, pasan a formar parte de la Auditoría Superior de la Federación, de acuerdo a lo establecido en la Carta Magna y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Fiscalización ha estado presente en todos los tiempos y en diferentes países, a pesar de que el concepto no se aplicaba como tal, pero había organismos públicos encargados de llevar a cabo actos de fiscalización, esto es, de vigilar la honestidad en el manejo de los recursos pertenecientes al Estado (tesoro público) como la actual Entidad de Fiscalización Superior.

SEGUNDA.- En México se diseñó y creó la Nueva Entidad de Fiscalización Superior, mejorando el control externo, y logrando un avance para el Estado de Derecho de nuestro país, fomentándose el principio auténtico y real de colaboración entre los Poderes.

TERCERA.- Del tema en estudio se concluye que: la Fiscalización es aquella facultad ejercida por la entidad de fiscalización superior de la Federación, que consiste en revisar, vigilar, controlar y supervisar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal, se lleven a cabo conforme con los programas aprobados.

CUARTA.- Del análisis anterior, se afirma que Servidor Público son todas aquellas personas que desempeñan una actividad, empleo, cargo o comisión

dentro de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, así como todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos Federales, a cambio de un salario, y que deben ejercer su función, conforme a los principios de justicia y equidad, para satisfacer el interés general, con una actitud de servicio, orientada al ejercicio de su función para la realización del bien común.

QUINTA.- Se concluye que la responsabilidad se presenta cuando una persona con plena capacidad jurídica para actuar, por medio de una acción o de una omisión, se hace merecedor de una sanción, por ser su actuación contraria a la norma jurídica vigente y que con ello causa un daño a un tercero, ya sea, a un particular o al Estado.

SEXTA.- Del estudio de las responsabilidades se concluye que: los Servidores Públicos en ejercicio de sus funciones, pueden incurrir en seis tipos de responsabilidades como son: civil, penal, política, administrativa, laboral y patrimonial, sin importar que incurra en dos ó más diferentes responsabilidades, ya que se le aplicarán todas las responsabilidades en que incurra, sin que aquí exista el principio de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya que con una acción puede hacerse acreedor a dos o más diferentes tipos de responsabilidades, enfrentarse con diferentes procedimientos y sufrir por más de una sanción.

SÉPTIMA.- se concluye que en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se crea un nuevo tipo de responsabilidad que es la Resarcitoria,

que consiste en la aplicación de sanciones pecuniarias que satisfacen la reparación de los daños y perjuicios ocasionados al Estado en su Hacienda Pública Federal y en su patrimonio.

OCTAVA.- Se concluye que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, es un órgano que cuenta con verdadera autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, depende del Poder Legislativo, por lo tanto no es Juez y parte como lo venía siendo la anterior Contaduría Mayor de Hacienda a la cual sustituye.

NOVENA.- A pesar de la autonomía de que esta dotada la Entidad De Fiscalización Superior de la Federación, debe estar coordinada y ser evaluada por la Cámara de Diputados, debe brindarle apoyo, en cuanto al establecimiento de las responsabilidades que se impondrán a los Servidores Públicos que se encuentran en las situaciones que establece la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

DÉCIMA.- se concluye que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, es un órgano sancionador que determina los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los Entes Públicos Federales y finca directamente a los responsables (servidores públicos o particulares) las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, promueve el fincamiento autónomo de responsabilidades de otra naturaleza ante las autoridades competentes e incluso funge como coadyuvante del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ministerio Público en los procesos de carácter penal a que haya lugar; dejando atrás las facultades declarativas o correctivas con que operaba la Contaduría Mayor de Hacienda.

DÉCIMA PRIMERA.- se afirma que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, tiene como finalidad resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que le hayan causado los Servidores Públicos o particulares, a la Hacienda Pública Federal, de suerte que los actos que el Estado les tiene encomendados, se ajusten a los altos fines de beneficio colectivo sin desviaciones de ninguna especie y con estricta sujeción a la ley.

DÉCIMA SEGUNDA.- El procedimiento establecido por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación a que debe sujetarse todo aquel Servidor Público o particular que se presume incurrió en las responsabilidades que afectan a la Hacienda Pública Federal, es con sujeción a las Garantías de Audiencia y Legalidad que establece la Constitución, y evitan la actuación arbitraria y subjetiva de la propia entidad, delimitando a su vez, las atribuciones que tiene la misma para ejercer como autoridad, por lo que se cumplen con las formalidades esenciales del procedimiento y seguridad jurídica, conforme a los Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; En ejercicio de su facultad sancionadora se prevé como medio de impugnación el recurso de reconsideración ante la propia Auditoría Superior de la Federación o bien el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, defensa con que contarán los sujetos de responsabilidades y como principio de seguridad jurídica.

PROPUESTA

Se propone la reforma al Artículo 38 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en la que se establecen aquellos casos por los que se harán valer las situaciones excepcionales, que consisten en pedir un informe del Resultado de actuaciones del ente fiscalizado, para la revisión de conceptos específicos, cuando exista una denuncia con indicios probatorios, de que existe una irregularidad que ocasione un daño a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los Entes Públicos Federales; una de las situaciones excepcionales que se exige en el Artículo que se analiza en el inciso a) se refiere a que el daño que se origine debe ser superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, para que puedan ser aplicadas las situaciones excepcionales y proceder a la revisión de la Cuenta Pública sin esperar a que culmine el ejercicio fiscal, siendo que en caso de que la cantidad sea inferior, no se aplicará este procedimiento, sino que se estará a las reglas de la propia Ley de Fiscalización Superior que se aplican cuando aún no se sabe si existe desvío de recursos o mal empleo de los mismos, esperando a que culmine el ejercicio fiscal para así poder llevar a cabo la revisión de la Cuenta Pública, poniendo en peligro el patrimonio del Estado y la economía del país y faltando al Estado de Derecho que se propone con esta Ley, al hacer caso omiso de la denuncia presentada por un particular o por cualquier persona; situación con la que no estoy de acuerdo y propongo lo siguiente:

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 tres mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;...

Considero que, con el solo hecho de que exista una denuncia debidamente fundada, o bien, circunstancias en las cuales se aprecien indicios probatorios razonables, en los que se presuma una irregularidad, que suponga un desvío de recursos o bien, un daño patrimonial al Estado, es motivo suficiente para que la Auditoría Superior de la Federación, pueda solicitar un Informe del Resultado de sus actuaciones, con el fin de realizar su función de una manera más eficiente y en caso de encontrar irregularidades imponer las sanciones correspondientes y solicitar otro tipo de responsabilidades en las que hubiera incurrido el sujeto a fiscalización.

Para llegar a este criterio tome en cuenta la cantidad que se establece para las excusas absolutorias, en el que la Ley en estudio, señala que no se va a sancionar por una sola vez, además de otras circunstancias, cuando el daño ocasionado no exceda de cien veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, por lo que considero que al apreciar esta circunstancia la cantidad de tres mil veces el salario mínimo general vigente, que propongo es idónea, en vista de que una cantidad menor a está, resulta contradictoria y ociosa, además representa pérdida de tiempo, pudiendo darse el caso de ser más costoso un proceso, que el daño efectuado al patrimonio del Estado.

GLOSARIO

ATRIBUCIONES: Cada una de las facultades que corresponden a una persona por razón de su cargo.

AUDITORIAS: Auditor, en contabilidad y materia fiscal, el revisor de las cuentas y asientos.

AUTONOMIA TÉCNICA: Potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite - cuando la tienen- la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos.

CAMARA DE DIPUTADOS: Órgano Representativo que con el Senado forma el Congreso General de la Nación (Congreso de la Unión) en el que está depositado el poder legislativo, como parte del Supremo Poder de la Federación.

CARGO: Función, oficio, empleo o dignidad. Acto o circunstancia que sirve de base a una imputación penal.

COMISION: Encargo conferido a una persona por otra para que realice una o varias cosas o uno o varios servicios. Persona o personas investidas de la facultad de realizar alguna gestión o trabajo de carácter público o privado. Denominación con la que se conoce el conjunto de personas que colabora de modo permanente o accidental en el desempeño de determinadas tareas de tipo político o parlamentario, administrativo, etc.

CONCUSIÓN: Comete el delito de concusión el Servidor Público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor medida que la señalada por la ley (Artículo 219 Código Penal para el Distrito Federal).

CUSTODIA: guardar con cuidado y vigilancia. Guarda o cuidado de una cosa ajena. Vigilancia ejercida sobre persona privada de libertad por autoridad competente.

DAÑOS: Perdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación (Artículo 2128 del Código Civil para el Distrito Federal) esto en el sentido de daño material, pero el daño también puede ser moral. Mal, perjuicio, deterioro causado a una persona por otra u otras, o por el hecho de las cosas.

DENUNCIA PENAL: Es la noticia que da alguna persona de la comisión de un delito al órgano encargado de su persecución.

DICTAMENES: Opinión o consejo que el perito en cualquier ciencia o arte formula, verbalmente o por escrito, acerca de una cuestión de su especialidad, previo requerimiento de las personas interesadas o de una autoridad de cualquier orden, o espontáneamente para servir un interés social singularmente necesitado de atención. El dictamen pericial es uno de los medios de prueba autorizado por la generalidad de las legislaciones, tanto civiles como penales.

DILAPIDACIÓN: Acción y efecto de desprenderse irreflexivamente de los bienes, en forma perjudicial para los intereses propios y de los acreedores.

EMPLEO: Acción y efecto de emplear. Destino, ocupación, oficio, profesión.

GESTION: Acto de Gestión: Acto jurídico realizado, sin mandato y sin obligación, por una persona y destinado a salvaguardar un bien, derecho o interés ajenos, en circunstancias que no permitan a su titular la protección adecuada de los mismos (Artículo 1896 a 1909 del Código Civil; 49 a 52 del Código de PROCEDIMIENTOS civiles Para el Distrito Federal).

GLOSA: Observación formulada a una partida de cuenta. Nota puesta a un instrumento o libro de cuenta y razón para la constancia de una obligación o hipoteca.

HACIENDA PUBLICA FEDERAL: Conjunto de los bienes pertenecientes al Estado. Organización oficial establecida para la administración de estos bienes.

IMPUTABILIDAD: se define como la capacidad de entender y de querer en el campo del Derecho Penal. Comúnmente se afirma que la imputabilidad está determinada por un mínimo físico representado por la edad y otro psíquico, consistente en la salud mental.

INDECLINABLE: Que necesariamente tiene que hacerse o cumplirse. Inevitable, inexcusable, ineludible. Aplícase a las categorías gramaticales que no se declinan. Jurisdicción que no se puede declinar.

INDEMNIZACIONES: Cantidad de dinero o cosa que se entrega a alguien en concepto de daños o perjuicios que se le han ocasionado en su persona o en sus bienes o ambos. Importe del daño que la empresa aseguradora esta obligada a resarcir al ocurrir el siniestro o la suma de dinero que debe pagar al producirse éste. Resarcimiento de un daño o perjuicio.

LEY: Norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

MUNICIPIOS: Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento.

NOMBRAMIENTO: Acto en virtud del cual se confiere a una persona o personas determinadas un cargo, función o empleo. Documento en que se hace constar dicho acto.

NO REMUNERADOS: Remuneratorio; dado como compensación o recompensa. Provechoso. En la contratación lo mismo que oneroso.

PARTIDO POLÍTICO: Agrupación de ciudadanos formada por quienes coincidiendo en su ideología política actúan mediante esta organización para dar a los problemas nacionales las soluciones que desde su punto de vista estiman más acertadas para la comunidad. Son los órganos imprescindibles de la democracia.

PATRIMONIO: Suma de bienes y riquezas que pertenecen a una persona. Conjunto de derechos y obligaciones que corresponden a un solo titular.

PERJUICIOS: Ganancia o beneficio que, racionalmente esperado, ha dejado de obtenerse.

PODERES DE LA UNION: Conjunto de las atribuciones reconocidas al Estado para el cumplimiento de sus fines. De acuerdo con la Constitución en su Artículo 49, el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

PROCEDIMIENTO: Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos.

PROCESO: Conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del Juez competente. Proceso es sinónimo de juicio.

QUERRELLA PENAL: Acto procesal de parte (o del Ministerio Público) mediante el que se ejerce la acción penal.

RECURSOS: son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan, mediante ellos, la revocación, modificación o nulidad de una resolución judicial sea esta auto o decreto. Excepcionalmente el recuso tiene por objeto nulificar la resolución o la instancia misma.

REMOVIDO: privación de cargo o empleo

RESERVA: Reserva legal; Parte de las utilidades de cada ejercicio obtenidas por una sociedad de la que ésta no puede disponer y que ésta destinada a ser llevada a una cuenta llamada "de reserva".

RESOLUCIONES: Modo de dejar sin efecto una relación jurídica contractual, bien en virtud del mutuo disenso de las partes (resolución voluntaria), bien a causa del no cumplimiento de una de ellas, por imposibilidad del cumplimiento de la prestación o por la excesiva onerosidad de esta (resolución legal).

RESPONSABILIDAD CIVIL: la sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño. Es la obligación de tercera persona que le impone la ley de resarcir los daños ocasionados por los menores que tienen bajo custodia, empleados, sirvientes, mancebos, dependientes, con motivo de relación de causalidad entre la acción u omisión y el resultado perjudicial para otro. Obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o

perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas, o por actos de las personas que deba responder.

REQUERIR: Requerimiento; Intimación que se dirige a una persona para que haga o deje de hacer alguna cosa, o para que manifieste su voluntad con relación a un asunto.

REVISIÓN: Recurso extraordinario que tiene por objeto la revisión de una sentencia dictada por error de hecho, para hacer posible la resolución justa, en un nuevo juicio de la cuestión a que el nuevo fallo anulado se refiere.

TITULAR: Persona que ejerce un oficio, profesión o cargo con cometido especial y propio.

VERIFICACIÓN: Cotejo. Actividad destinada a la comprobación de la existencia de un documento, de la existencia y legitimidad de un crédito, de la existencia de un poder, etc.

VISITAS DOMICILIARIAS: Art. 16 const. Dice que la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. Reconocimiento de una casa-domicilio practicado por la autoridad judicial o administrativa con ocasión de una investigación criminal o de naturaleza fiscal, sanitaria, etc. La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas por los cateos.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1986.
2. AGUIAR DE DIAZ, José, Tratado de la Responsabilidad Civil, Editorial José M. Cajica, Jr., S.A., México-Lima-Buenos Aires.
3. BARRAGÁN BARRAGÁN, José, El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824, "Antecedente inmediato del Amparo", UNAM, México, 1978.
4. B. VILLEGAS, Héctor, Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Tomo II, cuarta edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1987.
5. CARRERA RAYA, Francisco José, Derecho Financiero, y Teoría de los Ingresos Públicos, Volumen I, Editorial Tecnos, España, 1994.
6. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, Panorama del Derecho Mexicano. "Derecho Financiero", Editorial Mc Graw Hill, México, 1997.
7. CORTIÑAS PELÁEZ, León, Introducción al Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.
8. DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, 9ª. Edición, Porrúa, México, 1979.
9. ESEVERRI, Ernesto, Juan López Martínez. Temas Prácticos de Derecho Financiero, Parte General, tercera edición, Granada. 1997. Editorial COMARES.
10. FABREGAS DEL PILAR, José María, La Responsabilidad del Estado y de sus autoridades y funcionarios, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1957.
11. FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Angel, "Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos", Secretaria de la Contraloría General de la Federación, UNAM, México, 1994.
12. FLORIS MARGADANT, Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Editorial Esfinge, México, 1999.
13. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1986.

14. GONZALEZ, Maria del Refugio, Panorama del Derecho Mexicano, "Historia del Derecho Mexicano", Editorial Mc. Graw Hill, serie jurídica, México 1998, UNAM.
15. GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, 5ª. Edición, Editorial Cajica, S.A., Puebla, 1986.
16. LATELLA FRIAS, Donato, Leyes de Indias, "Estudio Crítico sobre el Contenido Político y Económico de la Recopilación de 1680", Cordoba 1926.
17. MABARACK CERECEDO, Doricela, Derecho Financiero Público, Editorial. Mc Graw Hill, México 1998.
18. MARTÍN QUERALT, Juan, Carmelo Lozano Serrano, Gabriel Casado Ollero, José M. Tejerizo López, Curso de Derecho Financiero y Tributario, octava edición, Editorial. Tecnos, 1997, Madrid España.
19. MORALES PAULÍN, Carlos Axel, Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
20. NINO, Carlos Santiago, El Concepto de Responsabilidad, Editorial ABLEDO-PERROT, Buenos Aires, 1995.
21. PEIRANO, Jorge, Responsabilidad Extracontractual, 3ª. Edición, Bogota, Editorial Temis, 1981.
22. PEREZ ROYO, Fernando, Derecho Financiero y Tributario, "Tratados y Manuales", Parte General, Novena Edición, Ed. CIVITAS, Madrid España 1999.
23. RIVA PALACIO, Antonio, Juicio Político, México, INAP, 1984.
24. RODRÍGUEZ BEREJO, Alvaro, El Presupuesto del Estado. "Introducción al Derecho Presupuestario", Editorial Tecnos, Madrid 1970.
25. ROJINA VILLEGAS, Rafael, Compendio de Derecho Civil. "Teoría General de la Obligaciones", tomo III, México, Editorial Porrúa, 1977.
26. TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1994, décimo octava edición, México 1994, ed. Porrúa, S.A..
27. Normas y Procedimientos de auditoría, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C. décima edición, 1976.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, séptima edición, ediciones fiscales ISEF, México, 2001.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, Editorial Porrúa, México.

Código Penal Federal, octava edición, ediciones fiscales ISEF, México, 2001.

Código Civil para el Distrito Federal, en materia Común, y para toda la República en materia Federal, octava edición, ediciones fiscales ISEF, México, 2001.

Código Fiscal de la Federación 2001, novena edición, ediciones fiscales ISEF, México, 2001.

Compendio de Leyes 1808-1998, Editorial Porrúa, México, 1198..

Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, Artículo 4, Diario Oficial de la Federación, 1º. de enero de 1935.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaria de Gobernación, México, 2000.

Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, Agenda de la Administración Pública Federal, ediciones fiscales ISEF, México 2001.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Agenda de la Administración Pública Federal, ediciones fiscales ISEF, México 2001.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Agenda de la Administración Pública Federal, ediciones fiscales ISEF, México 2001.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Agenda de la Administración Pública Federal, ediciones fiscales ISEF, México 2001.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Editorial Porrúa, México, 2001.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, año III, no. 30, del 7 de diciembre de 1999.

OTRAS FUENTES

1. DICCIONARIO DE DERECHO, RAFAEL DE PINA, RAFAEL DE PINA VARA, Vigésimo Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1998.
2. ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo IV, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1967.
3. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.
4. MASCAREÑAS, Carlos-E., "NUEVA ENCICLOPEDIA JURÍDICA", Tomo IX, Editorial Francisco Seix, S. A. Barcelona 1975.
5. IUS 2001. Jurisprudencias y Tesis Aisladas 1917-2001. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

DIRECCIONES ELECTRONICAS

1. <http://www.unam.mx>.
2. <http://www.cddhcu.gob.mx>.
3. <http://www.scjn.gob.mx>
4. <http://www.leyinfo.com.mx>
5. <http://www.segob.gob.mx>