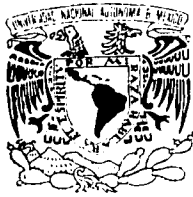


00761
21



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO



MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL
Y ADMINISTRATIVO

**NATURALEZA Y ALCANCES DEL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
RESPONSABILIDAD RESARCITORIA EN EL
DISTRITO FEDERAL**

T E S I S

Que para obtener el Grado Académico de

MAESTRO EN DERECHO

P R E S E N T A

LIC. GUSTAVO RENDÓN HUERTA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tutor: Dr. Roberto Díaz Córdova y López.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 DISCONTINUA

A mis padres, Guadalupe
y Abraham.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas
UNAM a difundir en formato electrónico e im-
contenido de mi trabajo sobre:

NOMBRE: Guadalupe Cordero

FECHA: 27/01/03

FIRMA: [Signature]

A mi esposa Miriam.

A mis hijas, Denise Daniela
y Diana Laura.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

B

"El genio de la libertad republicana parece demandar..., no solamente que todo el poder debe derivar del pueblo, sino que a quienes se lo confien deben seguir dependiendo del pueblo..."

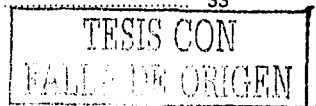
- James Madison. *El Federalista*, No. 37.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

C

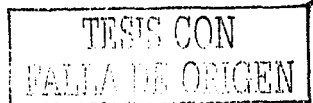
ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	I
A. MARCO TEÓRICO	II
B. MARCO DE REFERENCIA	III
C. HIPÓTESIS DE TRABAJO	IV
D. RESUMEN	V
CAPITULO I. ANTECEDENTES DE LOS SISTEMAS NORMATIVOS DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO	1
1. ÉPOCA PREHISPÁNICA.....	2
2. ÉPOCA COLONIAL.....	4
2.1 Las Visitas.....	5
2.2 El Juicio de Residencia.....	7
3. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.....	14
4. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.....	15
4.1 Etapa Centralista.....	21
5. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.....	22
5.1. Ley de Responsabilidades Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 1870.....	26
5.2. Ley de Responsabilidades y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios de la Federación de 1896.....	27
6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.....	27
6.1. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940.....	30
6.2. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.....	33



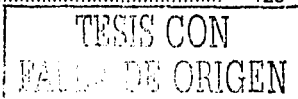
	Pág.
6.3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.....	34
6.3.A Procedimiento Administrativo Disciplinario.....	36
6.3.B Excitativas.....	37
6.3.C Recepción de la Queja o Denuncia.....	38
6.3.D Admisión de la Queja o Denuncia.....	38
6.3.E Ratificación y Salvaguardas.....	39
6.3.F Investigación.....	39
6.3.G Citatorio.....	40
6.3.H Notificación.....	40
6.3.I Audiencia.....	40
6.3.J Resolución.....	41
6.3.K Sanciones.....	41
6.4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002.....	42
6.4.A Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal de 2002.....	45
CAPITULO II. TEORÍA GENERAL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA REACCIÓN FRENTE AL EJERCICIO ANTIJURÍDICO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	48
1. FUNCIÓN PÚBLICA: SERVIDOR PÚBLICO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	49
1.1. El personal al servicio de la administración pública.....	49
1.2. Concepto y clases de servidores públicos.....	53
1.3. Naturaleza jurídica de la relación existente entre servidor público y la administración pública.....	58
1.4. Derechos y deberes derivados de la función pública.....	62

E



	Pág.
1.4.A Derechos derivados de la Función Pública.....	63
1.4.B Deberes derivados de la Función Pública.....	65
2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.....	70
3. TIPOS DE RESPONSABILIDAD.....	72
3.1. Política.....	78
3.2. Penal.....	80
3.3. Civil.....	84
3.4. Administrativa.....	92
CAPITULO III. LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA EN EL DISTRITO FEDERAL.....	96
1. CONCEPTO.....	97
2. NATURALEZA.....	99
3. FUNDAMENTO Y ANTECEDENTES.....	104
4. TIPOS DE PROBABLE RESPONSABILIDAD.....	108
5. VIAS DE FINCAMIENTO.....	110
5.1. Legislativa: La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	110
5.1.A Naturaleza y Fundamento.....	110
5.1.B Procedimiento de comprobación y resolución.....	115
5.1.B.a) Principios que rigen la Comprobación.....	118
5.1.B.b) Características de la Comprobación.....	118
5.1.B.c) Etapas de la Comprobación.....	119
5.1.C Los pliegos de observaciones.....	120
5.2. Administrativa: La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.....	123
5.2.A. Fundamento y antecedentes.....	123

F



	Pág.
5.2.B. Unidad administrativa de procedimiento: La Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.....	127
5.2.C Unidad administrativa de ejecución: La Tesorería del Distrito Federal.....	129
CAPITULO IV. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA EN EL DISTRITO FEDERAL.....	134
1. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.....	135
2. ACTO DE INICIO. NOTIFICACIÓN.....	142
2.1 Prescripción y caducidad.....	146
3. PERIODO PROBATORIO Y DE ALEGATOS.....	149
4. RESOLUCIÓN Y EFECTOS.....	156
5. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.....	158
6. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.....	162
6.1. Recurso administrativo.....	163
6.2. Juicio de nulidad.....	169
CAPITULO V. ALCANCES Y PERSPECTIVAS DE LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA.....	179
1. PROBLEMÁTICA DE FORMA.....	180
1.1. Inconsistencia jurídica.....	180
1.2. ¿Procedimiento administrativo o jurisdiccional?.....	185
2. PROBLEMÁTICA DE FONDO.....	190
2.1 ¿Responsabilidad civil o administrativa?.....	190
3. COMPARATIVO EN MATERIA FEDERAL.....	195
3.1 Ley de Presupuesto. Contabilidad y Gasto Público Federal.....	195
3.2 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.....	198

G

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

	Pág.
3.3 Ley de Fiscalización Superior de la Federación.....	202
4. PROPUESTA PERSONAL.....	209
CONCLUSIONES.....	214
ANEXOS.....	218
BIBLIOGRAFÍA.....	224
LEGISLACIÓN.....	230

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A. MARCO TEÓRICO.

La presente investigación que he realizado para obtener el Grado Académico de Maestro en Derecho, tiene como finalidad establecer la naturaleza y los alcances de un tipo de responsabilidad de los servidores públicos que, aunque prevista en la legislación vigente, es poco conocida en nuestro medio y, por lo mismo, confundida en múltiples ocasiones: *la responsabilidad resarcitoria*.

La categoría de servidor público impone una serie de condiciones para actuar y desenvolverse en el ámbito de la función pública.

Su observancia se traduce en un doble aspecto que trasciende en su misma labor.

Por una parte, en una obligación expresa para conducirse dentro de la legalidad y, por la otra, como un instrumento para exigirle un sometimiento al aparato burocrático del Estado.

Asimismo, esa categoría de servidor público tiene un efecto directo en la sociedad. Es la cara con la que se analiza y califica la función pública y su eficacia o fracaso con respecto a los deseos y esperanzas de la sociedad.

Es así como se ha construido un sistema normativo para conducir la labor de los servidores públicos que, ante actos ilícitos, cobra mayor dimensión al aplicar una reacción jurídica con diversas variantes.

Tradicionalmente se ha analizado la responsabilidad de los servidores públicos en un esquema clásico-teórico que la clasifica en penal, civil, política y administrativa.

Sin embargo, hay ocasiones en que la realidad desborda la referencia teórica para establecer esquemas o tipos de responsabilidad que constituyen una conjunción o amalgama de varios tipos de responsabilidad.

Este es el caso de la denominada responsabilidad resarcitoria, que va más allá de una simple categoría de control disciplinario (responsabilidad administrativa) u obligación civil (responsabilidad civil), para determinar la manera en que el Estado (o la persona de derecho público de que se trate) pueda subsanar un daño o perjuicio sufridos en su patrimonio por la conducta de sus servidores públicos.

Pero, además, este tipo de responsabilidad puede hacerse extensiva a particulares (personas físicas o jurídico-colectivas) que tuvieron relación directa en ese despliegue de conducta ilícita del servidor público.

Al final de cuentas se trata de proteger un patrimonio que, en estricto sentido no es del Estado o de un ente público específico.



Es de interés general garantizar que se subsanen los daños o perjuicios que se produzcan en el manejo, administración y/o aplicación y destino de los recursos públicos.

En ese sentido, el Estado debe instrumentar las acciones tendientes a resarcir los daños ocasionados a la hacienda pública, además de sancionar la conducta ilícita de sus servidores públicos.

Esta es una forma específica de reacción frente a la conducta antijurídica en la función pública.

Sin embargo, es necesario conocer a fondo la naturaleza y alcances de este tipo específico de responsabilidad para calificar su eficacia en la defensa de la hacienda pública.

Por otro lado, se encuentra la obligación de observar las garantías que tienen a su favor las personas a quienes se les hace la imputación de haber ocasionado un daño o perjuicio a la hacienda pública y que, por tal razón, se convierten en sujetos de este tipo de responsabilidad.

Resulta importante entonces conocer el procedimiento mediante el cual se emite una resolución que finca una responsabilidad de tipo resarcitorio.

B. MARCO DE REFERENCIA.

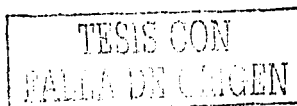
En este trabajo, la atención se dirige en conocer el procedimiento de responsabilidad resarcitoria previsto en la legislación local del Distrito Federal.

Son dos las razones que me motivaron para decidirlo de esa forma:

En principio, a nivel federal no existe un procedimiento similar y el que se aplica, como lo expongo en un análisis comparativo, dista mucho de tener las características y formalidades que la legislación local en el Distrito Federal ha tenido que observar.

En segundo lugar, las circunstancias personales han brindado la oportunidad a quien esto escribe para conocer a fondo este procedimiento de tipo local, aplicándose por primera vez con la instrumentación del aparato de la administración pública e incorporando elementos para perfeccionarlo y tratar de lograr resultados satisfactorios.

Sin embargo, por sus propias y especiales características, este procedimiento ha tenido que apreciarse durante su mismo desarrollo y aplicación.



Por ello, aunque lo referente a las responsabilidades de los servidores públicos no lo pareciera del todo, el estudio del procedimiento resarcitorio sí resulta novedoso por su tramitación y efectos.

En ese sentido, me propongo despertar el interés del lector para conocer la naturaleza jurídica de este procedimiento que puede iniciar con facultades de comprobación de un órgano técnico del poder legislativo local (Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal); que continúa como procedimiento administrativo de naturaleza jurisdiccional, y culmina con una resolución definitiva que constituye un crédito fiscal.

Pero además, no debe perderse de vista que representa un procedimiento instaurado en contra de servidores públicos, en donde también pueden ser responsables, con el carácter de solidarios, los particulares.

C. HIPÓTESIS DE TRABAJO.

Una vez identificados los tipos de responsabilidad y los procedimientos de aplicación que tanto la doctrina como nuestro derecho establecen y reconocen para controlar la función de los servidores públicos, es necesario conocer qué es y cómo se aplica la responsabilidad de tipo resarcitorio para establecer su verdadera naturaleza.

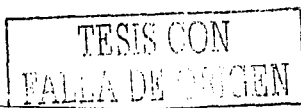
Sin embargo, es en este punto dónde ubico la problemática que he identificado en los siguientes términos:

- De Forma.- La responsabilidad resarcitoria se finca, de conformidad con el Código Financiero del Distrito Federal, a través de un procedimiento administrativo.

Resulta de interés conocer si todos los procedimientos administrativos tienen las mismas características o, bien, si hay algunos que por el tipo de acto que producen se ajustan más a los procedimientos de naturaleza jurisdiccional.

- De Fondo.- La responsabilidad resarcitoria por sus especiales efectos, representa una obligación de resarcir o indemnizar por los daños y perjuicios causados a la hacienda pública.

En consecuencia, es necesario conocer si se trata de una responsabilidad disciplinaria o administrativa, o bien, de un tipo de responsabilidad civil que aplica la autoridad administrativa.



Luego entonces, ¿puede hablarse de una variante de procedimiento de responsabilidad administrativa que verse exclusivamente sobre resarcimiento de daños o perjuicios a la hacienda pública?

O, ¿se trata de un tipo de responsabilidad distinta a la clasificación clásica de responsabilidades de los servidores públicos?

En resumen, los planteamientos que desarrollo en este trabajo bajo el esquema de la problemática de forma y de fondo que he señalado, tienden a despejar las siguientes interrogantes:

- ¿Procedimiento administrativo o jurisdiccional?
- ¿Responsabilidad administrativa o civil?

En ese tenor y por estar previsto en nuestro derecho positivo, resulta necesario conocer la naturaleza y alcances de este procedimiento que para la hacienda pública del Distrito Federal representa una considerable fuente de recursos, a la vez que un paliativo frente a las conductas ilícitas de los servidores públicos.

D. RESUMEN.

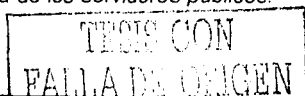
Para llegar a ese propósito he dividido esta investigación en cinco Capítulos.

En el Capítulo I trato lo referente a los "*Antecedentes de los Sistemas Normativos de Responsabilidades de los Servidores Públicos en México*", haciendo un recorrido histórico desde las épocas prehispánica y colonial hasta las legislaciones vigentes en nuestros días.

Resalta en ese recorrido las instituciones conocidas como "*Las Visitas*" y el "*Juicio de Residencia*", hasta llegar a la Constitución Federal de 1857 que incorpora por vez primera el catálogo de responsabilidades que más tarde se consolidó a partir de la Constitución Política de 1917.

En nuestra época, analizo y hago un comparativo entre las dos legislaciones vigentes: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para concluir con el reciente Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

En el Capítulo II me refiero propiamente a la "*Teoría de las Responsabilidades de los Servidores Públicos*", con la denominación adicional del efecto que produce: *la reacción frente a la conducta antijurídica de los servidores públicos*.



Introducción

Hago mención en este apartado a conceptos básicos de la doctrina del Derecho Administrativo como función pública, servidor público, naturaleza jurídica de la relación existente entre el Estado o persona de derecho público y sus empleados y trabajadores en general, así como los derechos y deberes reconocidos tanto en doctrina como en la legislación vigente.

Termino este Capítulo con el estudio de la clasificación tradicional o clásica de las responsabilidades de los servidores públicos, concentrando más atención, por la finalidad de la Tesis en particular, en las responsabilidades de tipo civil y administrativa.

En los Capítulos III y IV, me adentro directamente en el análisis de lo que es la responsabilidad resarcitoria y el procedimiento vigente para aplicarla.

En principio, considere necesario identificar su naturaleza y antecedentes, para posteriormente adentrarme en su fundamento y vías de aplicación o de fincamiento.

En esto último, me refiero a la problemática existente al tener dos legislaciones que establecen el mismo tipo de responsabilidad pero a cargo de autoridades diversas.

Por último, en el Capítulo V trato de manera concreta los aspectos que tienen que ver con la hipótesis de trabajo expuesta: la problemática de forma y de fondo con relación a la responsabilidad resarcitoria, precisándola en un apartado específico de propuesta personal.

Asimismo, realizo un comparativo con lo que ocurre a nivel federal, en donde encontré una problemática similar en cuanto al conflicto de leyes sobre la aplicación de un mismo tipo de responsabilidad.

Finalmente y tratando de ser sumamente concreto, expongo en un apartado de Conclusiones, los planteamientos generales observados durante el desarrollo de todo el trabajo.

No quiero terminar éstas líneas sin expresar un sincero agradecimiento al Doctor en Derecho Roberto Díaz Córdova y López, por la invaluable y dedicada dirección que prestó en la realización de este trabajo.

Un profundo agradecimiento además a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, que me brindó la oportunidad de concluir los estudios correspondientes a la Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo.

Mi reconocimiento es, finalmente, a la Universidad Nacional Autónoma de México, que permitió mi formación profesional y docente, con la posibilidad de aplicar en mi vida no sólo los conocimientos que de sus aulas recibí desde la educación preparatoria, sino además, y no por ello menos importante, la conciencia sobre los problemas que siguen siendo retos para nuestra Nación y que hoy más que nunca tiene la decisión de afrontar.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

CAPITULO I

**ANTECEDENTES DE LOS SISTEMAS NORMATIVOS DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS EN MÉXICO.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1. ÉPOCA PREHISPÁNICA.

De los antecedentes sobre esta importante etapa en la gestación de lo que sería más tarde nuestra Nación, me refiero únicamente al reino azteca por ser el antecedente más directo, importante y del que existen mayores datos.

De acuerdo con José Trinidad Lanz Cárdenas, la forma en que se organizaron los reinos del centro, respondió a razones políticas y militares. El autor lo expresa en los siguientes términos: "*Los reinos de México, Texcoco y Tacuba formaban una triple alianza ofensiva y defensiva de la que se encontraba al frente el señor del primer reino citado pero que conservaban en cuanto a su régimen interior cada uno su independencia absoluta.*"¹

Estos reinos estaban integrados por pueblos de distinta raza que fueron dominados a través de las armas y conquistados por los aztecas, los cuales eran tributarios de la corona y los tributos consistían en animales, frutas y minerales, que eran cubiertos según la tasa que les era fijada; es decir, los pueblos conquistados pagaban tributos a la corona de México "con todas las producciones de la naturaleza y de todas las obras de arte que podían ser útiles de alguna manera al rey".²

De acuerdo con el historiador Alfredo López Agustín, la organización y control de la hacienda pública fue administrada por el Cihuacoatl quien era la máxima autoridad y de quien dependía el Hueycalpixqui o Calpixqui mayor. Este Calpixqui Mayor estaba encargado de recoger todo lo que los Calpixque menores le entregaban y de llevar las cuentas en los libros respectivos.³

Por su parte, el investigador Alfredo Chavero señala que el Calpixqui además "llevaba el control general de todos los tributos que formaban la hacienda pública y cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, por lo que el rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues éstos debían dedicarse precisamente a lo que eran destinados, demostrando así un avance administrativo por aquellos tiempos y sobre todo en aquellas circunstancias."⁴

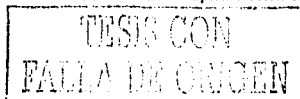
Como puede apreciarse, la organización administrativa establecía un control centralizado de la hacienda pública, con precisión de cargos, atribuciones y responsabilidades.

¹ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. "La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos". Fondo de Cultura Económica, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1987. Pág. 26.

² Idem.

³ LOPEZ AGUSTÍN, Alfredo. "La Constitución Real de México". Ed. Porrúa, 7ª ed. México 1982. Págs. 214, 216.

⁴ CHAVERO, Alfredo. "México a través de los Siglos". Tomo I. Libro cuarto. Capítulo XIII. Cumbre, México, 1958. Pág. 652.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

La mayor parte de los cargos de gobierno tenían carácter electivo; cada Calpulli, entendiéndose como tal *"la agrupación o formación de una tribu en un lugar determinado para fines agrícolas"*⁶, poseía sus funcionarios militares y sociales que administraban la comunidad, cuidaban el orden, atendían las escuelas y castigaban los delitos.

Las sanciones impuestas en esa época a los servidores públicos por sus conductas ilícitas fueron muy rigurosas y acordes a la gravedad e importancia que revestía la responsabilidad oficial en los reinos de México y Texcoco.

Lanz Cárdenas menciona que dichas penas iban desde la simple amonestación al juez prevaricador por parte de sus compañeros, en los actos no graves, hasta la muerte si la falta era de suma importancia, existiendo además la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar otro en lo futuro, así como el *"trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez"*.⁶

Por su parte, Alfredo Chavero comenta que los jueces administraban justicia rectamente y si no cumplían con sus deberes, por ejemplo el embriagarse o el cohecho, los amonestaban sus compañeros si no era grave la falta; en caso de reincidencia se les privaba del cargo y si cometían una gran injusticia el rey mandaba matarlos.⁷

Respecto de los funcionarios encargado de la administración fiscal, ya identificados como *"Calpixque"* o persona encargada del pago de los tributos a favor del gobierno, Chavero señala que *"si estos incurrian en malos manejos en la recaudación de los tributos, se les imponía prisión, se les condenaba a muerte y su mujer e hijos eran despojados de su casa"*.⁸

Cabe mencionar que los breves antecedentes prehispánicos narrados son de importancia, observándose que los requisitos y exigencias que se establecieron para el cumplimiento de las obligaciones de los servidores público eran severos así como las sanciones previstas como castigo al incumplimiento de sus obligaciones.

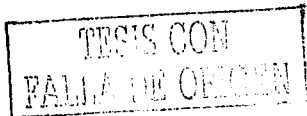
Es interesante señalar además que existe coincidencia con lo previsto en la legislación vigente, en cuanto a sanciones como la amonestación, la destitución y la inhabilitación para desempeñar algún cargo o comisión.

⁶ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1970.

⁷ LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op. cit. Págs. 28 a 31.

⁸ CHAVERO, Alfredo. Op. cit. Pág. 656.

⁹ Ibidem. Pág. 633.



2. ÉPOCA COLONIAL.

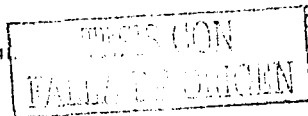
Este periodo comprendió casi 300 años en la historia nacional, que abarca los siglos del XVI hasta el XIX. Dio inicio con la llegada de los españoles al continente americano, específicamente con la fundación de lo que después se denominó la "Nueva España" y concluyó con la Guerra de Independencia que se originó en el año de 1810.

La organización administrativa de la hacienda pública en aquella época tenía varias características generales, las cuales, resumiendo lo expresado por el maestro Lanz Cárdenas, se pueden indicar en la forma siguiente:

- a) *Unidad en el objeto.*- Consistió en que el rey encarnaba al Estado y por lo tanto a él le correspondía en propiedad los bienes del territorio, con lo que existía un poder absoluto real en todo lo relativo al fisco.
- b) *Centralización o autonomía de las regiones o distritos administrativos.*- Consistía en que los oficiales reales que administraban las cajas reales no mantenían relaciones directas con el poder central, ni con el rey, ni tampoco con el Consejo de Indias o con la Casa de Contratación de Sevilla y sólo mantenían entre sí las relaciones necesarias para la buena administración, pero siempre en un plano de igualdad jerárquica.
- c) *Actuación colegiada.*- Los oficiales reales debían actuar conjuntamente y la inobservancia de esta obligación era sancionada pecuniariamente e incluso con la pérdida del oficio.
- d) *Homogeneidad en el sistema.*- Toda la actividad legislativa requerida para el desarrollo de la actividad financiera tuvo su origen en la Corona, en virtud de que todas aquellas disposiciones relacionadas y que eran expedidas por los órganos de gobierno de la administración de la Colonia necesitaban ser confirmadas por el rey.⁹

Por último, Lanz Cárdenas señala la originalidad respecto de la organización castellana la cual se daba en virtud de la importancia financiera que representaban las colonias españolas y consistía en que todo el sistema fiscal en general o en su mayor parte provenía de Castilla, pero el ingreso importante eran los tributos que procedían de los sistemas financieros indígenas de las colonias, los cuales estaban administrados directamente por funcionarios de la Corona como eran los Oficiales Reales.

⁹ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Op. cit. Págs. 39 a 41.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

Asimismo menciona que el sistema administrativo en que descansó la organización de la Hacienda Indiana radicaba en los órganos superiores que integraron la administración central; esto es, el monarca y el Consejo de Indias, y de modo secundario la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda.¹⁰

En la Ley de Indias, creada para las colonias de España en América, se ordenaron de manera sistemática las disposiciones emitidas, tratando con ello de limitar el gran poder de que gozaban los funcionarios de la Nueva España.

En dicha legislación se contenían las reglas para el desempeño de los empleos públicos.

El jurista Lanz Cárdenas comenta que debido a las dificultades que presentaba el gobernar desde la península a los territorios conquistados, tomando en cuenta los medios de comunicación tan irregulares que existían, se hizo necesario que se contara con instrumentos efectivos de control de los funcionarios para impedir los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de su deber.

De los medios de control general sobre la función pública que se implementaron en la Colonia, cabe destacar dos que fueron los instrumentos que se consideraron más efectivos en ese tiempo: las *Visitas* y el *Juicio de Residencia*.

2.1 Las Visitas.

Las Visitas fueron un instrumento de control, fiscalización y de protección a favor del Estado y de los particulares.

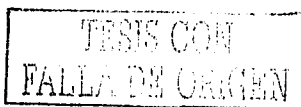
Se diferenciaban de las "*residencias*", como se verá más adelante, en que las "*visitas*" se efectuaban en cualquier momento, en el instante mismo de sospecha, en tanto que las segundas sólo se iniciaban por regla general al término del mandato de la autoridad correspondiente; sin embargo, las residencias estaban acompañadas a su vez de una o varias visitas, de ahí que a éstas se les consideraba como complementarias de aquellas.

Lanz Cárdenas define a las Visitas como "*las inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo el Virreinato o Capitanía General, o bien, la gestión de un funcionario determinado*".¹¹

En ese sentido, existían Visitas generales para todo un Virreinato o Capitanía y especiales para inspeccionar la gestión de un funcionario específico.

¹⁰ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Op. cit. Págs. 43 a 45.

¹¹ Ibidem. Pág. 56.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

De esta forma las facultades del visitador eran ilimitadas dado que todas las autoridades estaban obligadas a facilitar su función; sin embargo, es importante destacar que las Visitas como tales r.o se instauraron sino hasta en tiempos de Felipe II.

Bajo este mecanismo podían ser visitadas todas las autoridades de mayor o menor jerarquía y cualquier organismo público.

La competencia del visitador estaba determinada en la comisión que recibía, encontrándose obligado a limitarse a ella a menos de que después le fuera ampliada para otros organismos y personas.

El procedimiento comenzaba cuando era nombrado el *juex visitador*, a quien se le encargaban ciertas medidas cautelares tales como el mayor secreto, sin pasar por alto que las Visitas eran ordenadas, en la mayoría de los casos, cuando existían denuncias por abusos cometidos por servidores públicos.

En razón de ello, el visitador debía actuar con rapidez por lo que se le otorgaba la facultad de consultar toda la documentación relacionada con el visitado.

Cómo lo menciona Lanz Cárdenas, "*el visitador era huésped sin lugar a dudas inconveniente, pero de gran honor y dignidad*".¹²

Después se procedía a la publicación y al requerimiento. La publicación se hacía de viva voz y por edicto, enviando copias del mismo a todas las ciudades, villas y pueblos circunvecinos.

Se requería a todas las personas que se sintieran agraviadas por parte del servidor público visitado, para que formularan sus denuncias.

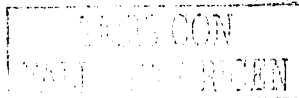
De igual forma Lanz Cárdenas comenta que el *juex visitador* podía ser recusado desde el momento en que se hacía público su nombramiento.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, la recusación consistía en el "*acto por el cual el servidor público visitado o institución visitada podía rechazar o solicitar a las autoridades superiores que el Juez Visitador se separara o se abstuviera de practicar la visita, cuando se juzgara que su imparcialidad ofrecía motivadas dudas*".¹³

Continuando con el procedimiento, posteriormente se realizaba la notificación por parte del visitador, para darle a conocer al visitado que estaría sujeto a una visita y que compareciera ante el juez que iba a realizarla para manifestar lo que a su derecho conviniera.

¹² LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, Op. cit. Pág. 58.

¹³ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, 6ª ed. México, 1991. Pág. 765.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

Por su importancia y trascendencia, eran competencia del Consejo de Indias las visitas efectuadas contra funcionarios como Virreyes, Oidores, Presidentes, Oficiales del Tribunal de Cuentas, Oficiales Reales de Hacienda y Gobernadores.

Las sanciones que imponía el Consejo mediante sentencia, podían consistir en pena pecuniaria, suspensión y privación o inhabilitación temporal o definitiva de su cargo, nombrando por tal motivo a otra persona para que ocupara la plaza vacante.

De acuerdo con Lanz Cárdenas, la única forma de modificar o dejar sin efectos la sentencia del Consejo de Indias era a través del *recurso de suplicación*, consistente en una petición por escrito por parte del visitado ante el mismo Consejo.¹⁴

Resulta interesante la similitud entre las Visitas practicadas en la Colonia a lo que ahora se conoce como *auditorías*, con la salvedad de que, por lo que puede apreciarse, en aquella época los visitadores eran personas de gran honor y dignidad y en la actualidad existe cierto descrédito en la opinión pública, al prejuzgarse en el sentido de que dichas inspecciones o auditorías pueden generar a su vez actos de corrupción.

2.2 El Juicio de Residencia.

Muy interesante resulta esta figura para el desempeño de la función pública durante la Colonia.

Lanz Cárdenas define a esta institución como *la cuenta que se tomaba de actos cumplidos por el funcionario público al concluir el desempeño de su cargo*.¹⁵

Sin embargo y como se verá más adelante, el término de *"juicio"* no corresponde a un estricto sentido semántico de la palabra.

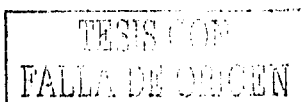
Cómo lo señala al respecto Lanz Cárdenas: *"Cabe hacer notar que el nombre de "juicio" proviene del tiempo en que el funcionario debía permanecer —residir— obligatoriamente en el lugar donde había ejercido su oficio, con el objeto de facilitar la investigación y de que los particulares estuviesen en posibilidad de presentar sus demandas por los agravios que les hubiese inferido dicho funcionario"*.¹⁶

En cuanto a su procedimiento, el *juicio de residencia* se solventaba en dos partes y a través de un minucioso y complejo procedimiento, como señala el mismo autor que se comenta: *"En la primera de ellas que era secreta, el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario y en la segunda, que era pública, se recibían las*

¹⁴ LANZ CARDENAS, José Trinidad, Op. cit. Pág. 62.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Ibidem. Pág. 63.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

demandas que interponían los particulares para obtener satisfacción de sus agravios".¹⁷

Dicho procedimiento se desarrollaba en el lugar en el que el funcionario desempeñó su oficio y en el cual debía permanecer personalmente o por procurador, durante el plazo fijado en la ley.

Con la finalidad de darle la mayor difusión posible a la residencia, se publicaban los edictos de este juicio.

El juez de residencia cumplía con la doble función de dar a conocer a todos la celebración del juicio y la de indicar el momento a partir del cual comenzarían a contarse los términos establecidos en la cédula de comisión.

En medio de un ceremonial solemne, se consideraba abierto el procedimiento y el juez comenzaba sus pesquisas (investigaciones).

Como era una tarea difícil para el juez de residencia la actuación de todos los residenciados, se auxiliaba de *comisionados* que publicaban los edictos en el interior de las provincias, examinaban los testigos y los expedientes resultantes para agregarlos a la pesquisa principal.

A estos comisionados debidamente acreditados se les tenía el mismo acatamiento que al juez, pues se les consideraba de igual jerarquía, por lo que el desacato a sus órdenes implicaba un severo castigo.

De esta forma, el juez debía señalar los funcionarios a residenciar sin que importara el hecho de que algún otro colaborador del principal enjuiciado resultara librado de que también se le instaurara residencia, pues no siempre todos los nombrados eran los únicos a residenciar; para esto, el juez pedía al servidor público una lista detallada de subalternos y allegados e, inclusive, de sus criados.

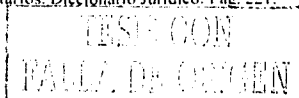
Al Cabildo respectivo, solicitaba una relación certificada de los alcaldes, regidores, alcaldes de la hermandad, escribanos y demás ministros ejecutores y de justicia que hubieran desempeñado sus oficios durante la gestión del residenciado.

A la Escribanía¹⁸ de Gobierno, solicitaba asimismo la nómina de las personas que hubieran entendido la visita del distrito, reducción de indios, repartición de ellos, jueces de comisión y otros ministros de justicia o de hacienda, que hubieran sido proveídos por el sujeto de la residencia.

Para poder determinar los empleos ejercidos y el periodo de su ejercicio, también se pedía el título o títulos del funcionario para hacerlos registrar junto con la

¹⁷ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, Op. cit. Pág. 63.

¹⁸ SOBERÓN MAINERO, Miguel. "Escribanía V. Notariado", I (De notorio y del latín *notarius*). Institución que comprende todo lo relativo a la notaría y a los notarios. Diccionario Jurídico. Pág. 221.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

certificación del día de su publicación o toma de posesión de los cargos a que se referían.

Posteriormente, el juez redactaba el interrogatorio para examinar a los testigos en la etapa secreta, siguiendo los modelos incluidos en los libros clásicos de práctica forense o los empleados en anteriores residencias en el mismo distrito. Asimismo, en ocasiones, había preguntas que expresamente ordenaba la ley.

Durante la etapa secreta, el juez se valía de todos los medios a su alcance para investigar la conducta del residenciado pero sin un verdadero interrogatorio; no obstante, podía solicitar informes a diferentes organismos oficiales, examinar testigos, revisar papeles, etc., y en ocasiones su labor era facilitada por declaraciones verbales o escritas.

En esa etapa, se procedía a efectuar una verdadera investigación y con base en ella el juez de residencia designado por el Consejo de Indias, actuando de oficio, solicitaba informes a los organismos oficiales, revisaba documentación pública, examinaba testigos e incluso recibía denuncias anónimas.

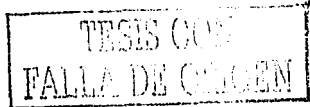
En esta misma fase del procedimiento destinado a la investigación, el juez daba entrada a las querellas de los agraviados en forma pública, quienes debían otorgar una fianza que perdían en caso de no haberse comprobado sus dichos.

Con ello se pretendía evitar falsas acusaciones derivadas de rencillas o envidias personales.

Una de las etapas más importantes era el desahogo de pruebas y entre ellas, destacaba la testimonial.

En el desahogo de esta prueba el juez debía cerciorarse de que los testigos no fueran enemigos del sujeto a residenciar, para lo cual era indispensable que fueran repreguntados hasta que dieran razón suficiente de sus dichos y aclarando todas las circunstancias de los hechos, sin que existiera disposición legal que regulara la calidad de los testigos así como su número; sin embargo, se aconsejaba que fueran de distintas clases sociales para que así se tuviera noticia de la opinión de la mayoría de la población.

Cuando el residenciado se ausentaba del lugar de la residencia sin autorización, se le tenía por confeso de las culpas imputadas y podía ser condenado salvo que el motivo de su huida fuera el de evitar las injurias de sus enemigos o a un juez parcial, presentándose inmediatamente ante el superior de éste.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

Como lo señala José Barragán, con las comprobaciones hechas en la fase secreta, "el juez confeccionaba una lista de cargos de la que daba traslado al residenciado, para que presentara su defensa"¹⁹.

Por otro lado, en la parte pública se podían incluir capítulos (en los que se ejercía la acción popular), demandas y querellas sobre el residenciado, sin que fuera necesario ser directamente perjudicado, pero se debía otorgar fianza suficiente para cubrir la indemnización a la que sería condenado en caso de probarse los capítulos.

Pronunciada la sentencia, con o sin apelación, los autos eran elevados al Tribunal Superior para ser examinados junto con lo emanado en la etapa secreta.

Es importante resaltar que la parte pública del Juicio de Residencia revestía la importancia que, salvo contadas excepciones, no era dispensada aun cuando el residenciado resultara beneficiado en la etapa secreta.

Asimismo, es conveniente recalcar que si la finalidad de la Residencia era fincarle responsabilidad al residenciado, no podía modificar directamente sus providencias; esto es, si había proporcionado algún empleo o cargo a un pariente, únicamente se le podía castigar al sujeto a residencia, pero no ordenar que cesara el puesto o cargo otorgado por éste, pues esta facultad estaba reservada al sucesor del servidor público encontrado culpable.

Las penas que en las sentencias de residencia se podían imponer eran multa, inhabilitación temporal o perpetua, destierro y traslado.

El plazo fijado para la substanciación del proceso era generalmente de 60 días, el cual podía ser prorrogado.

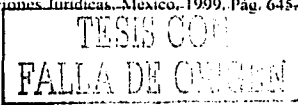
Una vez dictada la sentencia de residencia, era remitida por el juez, a efecto de que se analizara en segunda instancia por la Real Audiencia o el Consejo Real y Supremo de Indias, acompañando un resumen del proceso para facilitar su examen.

Para esta finalidad y como lo mencionan los juristas Olga Hernández y José Luis Soberanes, por lo extenso del territorio colonial español, éste fue dividido en 14 distritos judiciales a cargo de una Real Audiencia cada uno, las cuales eran Tribunales Superiores de Justicia que actuaban colegiadamente.²⁰

Por su parte y siguiendo lo expuesto por los mismos autores, el Consejo Real y Supremo de Indias era el más alto organismo colegiado que asesoraba al rey de

¹⁹ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, "El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824. (Antecedente inmediato del Amparo)". UNAM, México, 1978. Pág. 55.

²⁰ HERNÁNDEZ ESPINDOLA, Olga y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Diccionario Jurídico Mexicano. 13ª ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999. Pág. 645.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

España para el Gobierno de las Indias durante los siglos XVI, XVII, XVIII y primeros años del XIX.²¹

En esta segunda instancia, los tribunales encargados de resolverla tuvieron varios cambios con el paso del tiempo.

En un principio la resolución se dictaba en España, pero al crearse las Audiencias de Indias, se dividió la labor entre el Consejo y las Cancillerías Americanas; sin embargo, la tardanza debido a las enormes distancias provocó un giro en las nuevas leyes, determinándose que el Consejo sólo examinara las residencias tomadas a los gobernadores y miembros de las audiencias y que el resto se resolviera en las audiencias de sus distritos.

Poco después, se estableció que las apelaciones interpuestas en contra de sentencias condenatorias o absolutorias de las demandas particulares pronunciadas por los jueces de residencia de gobernadores y corregidores, se ventilaran en las audiencias del distrito respectivo, pero lo que resultaba de la investigación secreta se elevaba al Consejo de Indias.

Como lo mencionan Miguel Ángel Fernández y José Luis Soberanes, tampoco existió uniformidad sobre la determinación del tribunal de apelación en las demandas públicas; si bien en la recopilación de 1680 se ordenaba que las apelaciones sobre jueces con nombramiento real debían atenderlas las audiencias cuando la conducta infractora no excediera de 600 pesos oro.

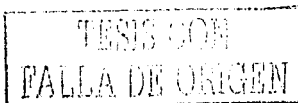
Para la determinación de las residencias se atendía a lo votado por la mayoría de la Sala, debiendo existir por lo menos "tres votos conformes de toda conformidad"; de no recabarse dicha votación, la causa se remitía a otros jueces con el fin de que ayudaran a determinarla junto con los demás.²²

Con ese propósito se dotaba a los visitadores de una elevada remuneración con el fin de garantizar la independencia y moralidad de su gestión, premiándose también su actuación con una recompensa extra.

Con motivo del proceso de independencia de la Nueva España, el Juicio de Residencia fue incorporado a nivel constitucional, siendo en la de Cádiz de 1812, en su artículo 261, en donde se facultó expresamente al Supremo Tribunal a conocer de la residencia de todo empleado público que estuviera sujeto a ella por disposición de la ley, sin que fuera necesario que éste terminara su encargo, como acontecía en el denominado derecho indiano.

²¹ HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, Olga y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Op. Cit. pág. 646.

²² FERNÁNDEZ, Miguel Ángel y SOBERANES, José Luis. "Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos". Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie "G". Estudios Doctrinales). UNAM. 1ª ed. México, 1994. Pág.29.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

Al respecto, es necesario señalar que nuestro país, al consumir su independencia, obviamente no tenía una tradición constitucional. Durante el lapso en que duró la dominación colonial, sólo prevaleció en España y en sus colonias la voluntad del rey, sin consultar la opinión del pueblo ni la de sus representantes.

Por esa razón el maestro José Barragán menciona que se tenía en el Juicio de Residencia un instrumento eficaz para la sanción de servidores públicos, a tal grado que trascendió a otros sistemas normativos. El autor lo reflexiona en los siguientes términos:

*"La residencia como instrumento para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos, fue recogida por la Cortes Gaditanas en la Constitución Política de la Monarquía española de 1812 y aunque le dieron el nombre de Juicio de Responsabilidad, esto no constituyó una institución diferente ya que estrictamente la Residencia se resolvía en un Juicio de Responsabilidad".*²³

Agustín Herrera reitera, por su parte, que esta incorporación constitucional del Juicio de Residencia tanto para España como para sus colonias se debió a las Cortes de Cádiz de 1810 a 1813.²⁴

De esta forma y como ya mencioné, dicho juicio se consagró en la Constitución de Cádiz de 1812, específicamente en el artículo 261, fracción VI, Título V "De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo Civil y lo Criminal". Capítulo I. "De los Tribunales":

"Artículo 261.- Toca a este Supremo Tribunal:

*Sexto. Conocer de la Residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes".*²⁵

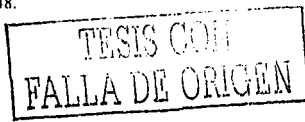
En ese tenor y resumiendo lo señalado por José Barragán, quedaban sujetos al Juicio de Responsabilidad los siguientes servidores públicos:

- Los miembros del Poder Ejecutivo en ausencia del rey, de conformidad con lo prescrito en el Decreto del 24 de septiembre de 1810 y los siguientes Reglamentos del 16 de enero de 1811, de 26 de enero de 1812 y de 8 de abril de 1813.

²³ BARRAGÁN BARRAGÁN, José. "Algunos Documentos para el estudio del Origen del Juicio de Amparo, 1812-1861". UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1ª reimpresión, México, 1987. Págs. 146 y 147.

²⁴ HERRERA PEREZ, Agustín. "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos". Ed. Carsa. 2ª ed. México, 1991. Pág. 71.

²⁵ BARRAGÁN BARRAGÁN, José. Op. cit. Pág. 148.



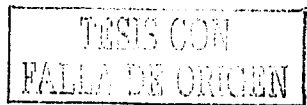
Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

- Los Secretarios de Despacho, como lo señala el artículo 226 de la Constitución; y los artículos IV y VIII del Decreto del 16 de enero de 1811; capítulo IV del 26 de enero de 1812; capítulo V del 8 de abril de 1813.
- Todo empleado público, de acuerdo al artículo 261, facultad Sexta, de la Constitución y el artículo 1º del capítulo II del Decreto de 24 de marzo de 1813, que trata de las "Reglas para hacer efectiva la Responsabilidad de los Empleados Públicos".
- Los Diputados, de acuerdo a la Constitución y en los Reglamentos para el Gobierno Interior de las Cortes, del 4 de septiembre de 1813, capítulo V, artículos LII y LXII.

Por otra parte, la responsabilidad de los funcionarios inculpados que contemplaba la Constitución de Cádiz era universal e ilimitada porque no existían tipos de responsabilidades específicas a las cuales se podían hacer acreedores los funcionarios públicos, como actualmente se puede clasificar en *civil, penal, administrativa y política*.²⁶

Explica Agustín Herrera que en el Decreto de 24 de marzo de 1813 por el que se estableció ampliamente la figura del Juicio de Residencia, se encuentran algunos preceptos que fueron retomados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como son:

- Señala las responsabilidades en que pueden incurrir los empleados públicos de cualquier clase; esto es, no se limita a alguno o algunos niveles jerárquicos.
- Establece como sanciones la destitución de su empleo y la inhabilitación así como el resarcimiento de los perjuicios causados.
- Establece que los servidores públicos serán responsables de las faltas que cometan en el servicio sus subalternos, si se cometieron por omisión o tolerancia.
- Sanciona también la lentitud al cumplir y hacer cumplir las leyes.
- Establece la responsabilidad de los altos funcionarios.²⁷



²⁶ Ver Capítulo II, inciso 3 de esta Tesis: "Tipos de Responsabilidad".

²⁷ HERRERA PÉREZ, Agustín. "La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, diversas leyes que la regulan, con diferentes procedimientos y ante una misma institución". Trabajo de Investigación para obtener el Premio Nacional de Administración Pública. INAP, México. 1988. Págs. 40 y 41.

3. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

En este documento se consagran las responsabilidades de los servidores públicos y el Juicio de Residencia en sus capítulos XVIII y XIX, artículos 212 a 231.²⁸

Dicha constitución fue denominada "*Dec.eto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*", y aunque no estuvo en vigor un solo día, como lo señala Emilio O. Rabasa, fue un documento importante en la historia constitucional de nuestro país: "*un esfuerzo notable para institucionalizar la independencia*".²⁹

Como expresa José Barragán, se trató más bien de un manifiesto revolucionario redactado en forma de constitución, "*dado que el carácter de constitución elaborada por un minicongreso de máximo 20 personas en pie de guerra es difícil de aceptar; el cual, a pesar de tener sus problemas graves desde el punto de vista técnico, al reglamentar la distribución de poderes, proclamó reivindicaciones sociales y una generosa reglamentación del juicio de residencia, consagrado como instrumento jurídico-político*".³⁰

Por su parte, Agustín Herrera expone que en este documento se establece que los diputados debían sujetarse al Juicio de Residencia con relación a un mal manejo en la parte que les tocaba de la administración pública. Además, menciona que dichos servidores podían ser acusados durante el tiempo de su diputación por los delitos de herejía, apostasia, por delitos de Estado, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.³¹

De igual forma expone que los titulares de los ministerios podían ser responsables de los decretos, ordenes y demás que autorizaran contra la Constitución o las leyes mandadas a observar.

Los servidores del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia y en general todo empleado público se sujetaba al Juicio de Residencia en caso de incurrir en alguna responsabilidad.

Para conocer de las faltas de los miembros del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, explica el maestro Herrera, se creó el Tribunal de Residencia.³²

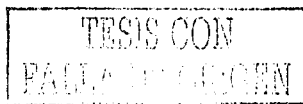
²⁸ TORRE VILLAR, Ernesto de la. "La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano", 2ª ed. México, UNAM, 1978. Pág. 52.

²⁹ RABASA, Emilio O. "Historia de las Constituciones Mexicanas". Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª reimpresión, México, 1997. Págs. 12 y 13.

³⁰ BARRAGÁN BARRAGÁN, José. Op. cit. Págs. 95 y 96.

³¹ **Apostasia.** Abandonar un partido para entrar a otro o cambiar de opinión o doctrina. **Concusión.** Delito en que incurrir un funcionario público, que sirviéndose de su cargo y abusando de las prerrogativas que éste le confiere exige el pago de derechos indebidos o cobrar más de lo debido.

³² HERRERA PÉREZ, Agustín. Op. cit. Pág. 45.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

Como lo indica Don Emilio Rabasa, los Juicios de Residencia deberían quedar resueltos en tres meses y, de no observarse este término, el acusado quedaría absuelto.³³

De aquellas causas que requerían previa declaración del Supremo Congreso y en general para las residencias de todo empleado público se instituyó el Supremo Tribunal.

Es importante mencionar que la Constitución de Apatzingán estaba fuertemente influenciada por su antecesora, la de Cádiz.

Esa influencia se observa al enfatizar sobre la declaración de los derechos individuales, consagrando garantías basadas en la seguridad de los ciudadanos. De esta forma, se establecía en la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos, con miras a contrarrestar la arbitrariedad de la administración pública, fundamentándose en el principio de la separación de poderes.

En este tema de división de poderes, se señaló que dejaba de ser un simple sistema de distribución de competencias (de división de trabajo), para constituir un sistema de organización de la función pública, perfectamente delimitado y, lo más importante para este estudio, estrictamente acotado.

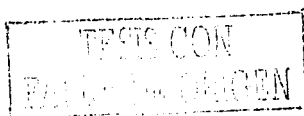
Además, otra propuesta importante contenida en este documento radica en que, no obstante la estrecha responsabilidad que conlleva todo cargo público sujeto por el orden constitucional, ya se hablaba de una garantía de audiencia incluso a favor de servidores públicos, para no ser condenados sin haber sido oídos ni vencidos en un juicio regular.

4. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

A partir del periodo que inicia con este importante documento nacional, encontramos los antecedentes legislativos nacionales que inspiraron más tarde el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos que dispuso el Título Cuarto de la Constitución Política de 1857.

El 18 de diciembre de 1822 fue emitido por la Junta Nacional Instituyente el "*Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*" en virtud de que Agustín de Iturbide deseaba contar con un reglamento propio para la administración, el buen orden y seguridad interna y externa del Estado.

³³ RABASA, Emilio O. Op. Cit. Pág. 12.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

Lanz Cárdenas resume las características de ese documento normativo de la siguiente forma:

"Este reglamento disponía que la persona del Emperador era sagrada e inviolable, esto es, exenta de responsabilidad; de los actos de gobierno sólo eran responsables sus Ministros, que necesaria y respectivamente debían autorizarlos para su validez.

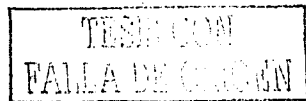
Los vocales de la Junta Nacional Instituyente, en quienes residía el Poder Legislativo, eran inviolables por las opiniones políticas manifestadas en el ejercicio de sus funciones, no pudiendo ser perseguidas por ellas en ningún tiempo, ni ante autoridad alguna. Sin embargo, podían ser juzgados por las causas civiles o criminales que en contra de ellos se intentaren durante su comisión, tocando conocer de las mismas el Supremo Tribunal de Justicia".³⁴

Los artículos 29 y 79, apartados segundo y cuarto del citado Reglamento, mencionaban que los secretarios de Estado y del Despacho eran responsables de los actos del emperador que autorizaran, así como de las causas criminales incoadas en su contra, de las cuales también conocía el citado tribunal.

Los apartados tercero y cuarto del artículo 79 del Reglamento Provisional Político Mexicano establecían que las causas de suspensión y separación de los consejeros de Estado y de los magistrados de las Audiencias, al igual que las causas criminales de dichos funcionarios, se encontraban sujetas a la jurisdicción del Supremo Tribunal de Justicia, una vez que el jefe político más inmediato hubiese instruido el proceso, tratándose de las causas apuntadas en el último término, así como de la residencia de todo funcionario público que se encontrara sujeto a ella por disposición de las leyes.

De acuerdo con el maestro Lanz Cárdenas *"el Congreso Constituyente, instalado el 24 de febrero de 1822, ordenó en su decreto de 11 de marzo del mismo año que la Tesorería General y todas las cajas de providencia remitieran mensualmente al Ministerio de Hacienda estados exactos de entrada, salida y existencia. Asimismo que ninguna tesorería particular ni de provincia, y en general que nadie que manejara caudales pertenecientes a la Hacienda Nacional, dispusiera de ellos en pagos, ni gastos de ninguna clase -excepto los de dotación-, sin orden expresa del Ministro de Hacienda.*

Las tesorerías de renta de capital por su parte, estaban obligadas a entregar mensualmente a la caja general el sobrante que tuvieran después de hechos sólo los gastos de sus dotaciones y ramos propios.



³⁴ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Op. cit. Pág. 141.

Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

Finalmente se estableció que fuera suprimida la Tesorería y Contaduría del Ejército, estableciendo que las funciones de estas oficinas fueran asumidas por la Tesorería General".³⁵

Disuelto por Iturbide el Primer Constituyente Mexicano que funcionó del 24 de febrero al 31 de octubre de 1822, fue reinstalado el 7 de marzo de 1823 para declarar de inmediato la nulidad de la coronación del efímero emperador y la inviabilidad del sistema monárquico.

Como lo indica Emilio Rabasa, el nuevo Congreso presentó el 2 de noviembre de 1823 el "*Acta Constitutiva de la Federación*", misma que fue sancionada el 31 de enero de 1824.³⁶

Como aspectos fundamentales, se instituye la forma de gobierno de República-representativa-popular-federal y se toca el tema de las responsabilidades de los funcionarios públicos, estableciendo además la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones.

Se dispuso que correspondía al cuerpo legislativo o Congreso Nacional, declarar si había lugar a la formación de causa en contra de los individuos del cuerpo ejecutivo, de los secretarios de Estado y de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, así como también crear un tribunal compuesto por los miembros de dicho órgano legislativo, a fin de juzgar a los diputados de los congresos provisionales en los casos en que determinara la ley que sería expedida para tal efecto.

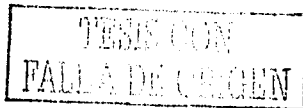
El Senado debía juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, a los diputados, magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y secretarios de Estado en los casos que estableciera una ley cuya expedición se preveía en la propia Acta.

Una de las características que menciona el maestro Lanz Cardenas es con respecto a las garantías y otros requisitos que debían otorgar cierto tipo de funcionarios públicos: "*El fiel y exacto desempeño de los cargos por parte de los empleados de Hacienda eran garantizados con el otorgamiento de fianzas; además de que para los ascensos se necesitaba acompañar a sus promociones de una certificación de la primera autoridad política del pueblo de su residencia, en cuanto a que había sido ostensible haber ejercido de manera fiel su empleo, dando cumplimiento a las leyes y órdenes del gobierno general, y en segundo lugar, de que habían respetado y observado en su caso las leyes del Estado".³⁷*

³⁵ LANZ CARDENAS, José Trinidad, Op. cit. Pág. 84.

³⁶ RABASA, Emilio O. Op. Cit. Pág. 22.

³⁷ LANZ CARDENAS, José Trinidad, Op. cit. Págs. 84 y 85.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

El 3 de octubre de 1824, el Congreso Constituyente aprobó el primer documento constitucional del México independiente que tendría vigencia en nuestro país: *la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.*

Esta Constitución se integró con 171 artículos, comprendidos en siete Títulos:

- Títulos I y II.- Forma de Gobierno y Prevenciones Generales.
- Título III.- Poder Legislativo.
- Título IV.- Poder Ejecutivo.
- Título V.- Poder Judicial.
- Título VI.- Estados de la Federación..
- Título VII.- Observancia, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva.

Se establecieron aspectos relativos en materia de responsabilidades, aunque de manera dispersa toda vez de que no existió un capítulo consistente y destinado al procedimiento en sí, en virtud de que todo lo relativo a las responsabilidades se dispuso en los artículos 38, 107, 109 y 119 de la citada Constitución:

"Artículo 38.- Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

I.- Del Presidente de la Federación por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

II.- Del mismo Presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma

III.- De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios del Despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

IV.- De los Gobernadores de los Estados, por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y Leyes".³⁸

Asimismo, se incorporó en el artículo 38 la facultad para cualquiera de las dos Cámaras de conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones.

Por otro lado el artículo 107, preveía la formalidad para acudir a cualquiera de las Cámaras para efecto de acusar al Presidente, limitando dicha acción hacia los delitos establecidos en el artículo 38, siendo considerada la excepción de tiempo expresada en dicho precepto legal:

"Artículo 107.- El Presidente, durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado, sino ante cualquiera de las Cámaras y sólo por los delitos de que habla el artículo 38, cometidos en el tiempo que allí se expresa".³⁹

Por su parte, en el artículo 109 se estableció la excepción de acusación hacia el Vicepresidente, pues solamente se podía iniciar dicho procedimiento si aquella ingresaba ante la Cámara de Diputados, sin limitación alguna en cuanto al delito cometido en el ejercicio de sus funciones:

"Artículo 109.- El Vicepresidente, en los cuatro años de este destino, podrá ser acusado solamente ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo".⁴⁰

Por último, el artículo 119 estableció la responsabilidad correlativa de los secretarios de despacho, respecto de los actos autorizados previamente con su firma contra la normatividad federal y derivada de la Constitución:

"Artículo 119.- Los Secretarios del Despacho serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra esta Constitución, el Acta Constitutiva, Leyes Generales y Constituciones particulares de los Estados".⁴¹

De esta forma, en este primer documento constitucional de la Nación mexicana, se adoptó el "formalismo" de los legisladores ingleses y norteamericanos para juzgar a un alto funcionario público mediante un cuerpo colegiado, parlamento o gran jurado, sin tener que recurrir a los tribunales comunes.

³⁸ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. Facsímil de la Edición Mexicana de 1824. Comité de Asuntos Editoriales del Archivo General de la Nación. H. Congreso de la Unión, México, 1990, Pág. 78.

³⁹ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. Op. Cit. Pág. 85.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Ibidem. Pág. 87.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

Reiterando lo mencionado, en términos de esta Constitución, se encontraban sujetos a juicio de responsabilidad el Presidente y el Vicepresidente de la Federación.

El Presidente por delitos de traición contra la independencia nacional; contra la forma establecida de gobierno; por cohecho o soborno; por actos encaminados a impedir la realización de la elección del Ejecutivo y Legislativo (Senadores y Diputados), así como a que éstos últimos tomaran posesión de sus cargos o el impedir el ejercicio por parte de las Cámaras de cualquiera de las facultades que la propia Constitución les confería.

El Vicepresidente podía ser acusado por cualesquiera de los delitos en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo. De las acusaciones en su contra conocía, en calidad de Gran Jurado, la Cámara de Representantes (Diputados).

Cualquiera de las dos cámaras podía conocer con la calidad indicada, sobre las acusaciones hechas en contra del Presidente, salvo el caso en que éste o sus Ministros fueran acusados por actos en que hubiese intervenido el Senado o Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones, dado que en dicho supuesto correspondía a la Cámara de Representantes fungir de manera exclusiva como Gran Jurado.

Finalmente, cabe enfatizar que con respecto a las hipótesis referidas, el Presidente sólo podía ser acusado durante el tiempo de su magistratura o un año después, pero siempre ante cualquiera de las cámaras.

Los secretarios de despacho eran responsables por delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos y por los actos del Presidente que autorizaran con sus firmas contra la Constitución, leyes generales y constituciones particulares de los Estados, correspondiendo a cualquiera de las dos cámaras conocer, en carácter de Gran Jurado, de las acusaciones respectivas.

Los integrantes de la Corte Suprema de Justicia se encontraban sujetos a juicio de responsabilidad, al igual que los secretarios de despacho, por cualquier delito en el que hubiesen incurrido durante el tiempo de su encargo, tocando conocer indistintamente de las acusaciones correspondientes a cualquiera de las dos cámaras.

Los gobernadores de los estados eran responsables por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación, que no fueran manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes emanadas de la misma. De esta clase de acusación podían conocer, en calidad de Gran Jurado, la Cámara de Diputados o la de Senadores.

En el Legislativo, los diputados y senadores podían ser sujetos de causas criminales, pero la acusación debía realizarse ante la Cámara de Senadores, tratándose de los primeros y ante la Cámara de Diputados con respecto de los



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

segundos, constituyéndose cada Cámara en Gran Jurado para declarar si había lugar o no a la formación de causas.

Si la declaración era en sentido afirmativo, quedaba suspendido de su cargo el acusado y puesto a disposición del tribunal competente.

La autoridad competente para sancionar era la Corte Suprema de Justicia y quienes estaban sujetos a ésta eran el Presidente y Vicepresidente de la Federación, secretarios de despacho, senadores, diputados, gobernadores de los estados y demás empleados públicos.

Los miembros de la Suprema Corte de Justicia eran juzgados por un tribunal especial integrado por 24 individuos cuyas características y forma de elección se contemplaban en la propia Constitución.

Cómo se puede apreciar, en esta Constitución se logró establecer un gran mecanismo de control de la actividad de los servidores públicos, salvaguardando la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se deben observar durante el desempeño de sus cargos, empleos y comisiones.

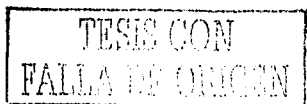
4.1 Etapa Centralista.

Al disolverse en 1835 las legislaturas de los estados se inicia la etapa centralista en nuestra historia nacional, la cual y como lo menciona Emilio Rabasa, jurídicamente comenzó con el documento intitulado "*Bases para la Nueva Constitución*", publicado el 23 de octubre de ese año.⁴²

La "*Constitución de las Siete Leyes*"; suscrita en la Ciudad de México el 6 de diciembre de 1836, fue denominada así por estar dividida en siete estatutos de carácter centralista:

- Primera Ley Constitucional.- "*Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y habitantes de la República*".
- Segunda Ley Constitucional.- "*Supremo Poder Conservador*".
- Tercera Ley Constitucional.- "*Poder Legislativo*".
- Cuarta Ley Constitucional.- "*Supremo Poder Ejecutivo*".
- Quinta Ley Constitucional.- "*Poder Judicial de la República Mexicana*".

⁴² RABASA, Emilio O. Op. Cit. Pág. 42.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

- Sexta Ley Constitucional.- *"División del Territorio de la República y Gobierno Interior de sus Pueblos"*.
- Séptima Ley Constitucional.- *"Variaciones de las Leyes Constitucionales"*.⁴³

En esta Constitución se consignó la responsabilidad por la comisión de delitos comunes del Presidente de la República, de los Diputados y Senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores, quienes sólo podían ser acusados ante la Cámara de Diputados o ante el Senado, en los plazos fijados por la misma.

Como lo indican los historiadores Miguel Ángel Fernández y José Luis Soberanes, en la Segunda Ley, artículo 3º, fracción XII, se estableció, dentro de las facultades del Titular del Ejecutivo, la de nombrar anualmente a 18 individuos, que no ejercían jurisdicción alguna, para juzgar a los Ministros de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial. No obstante lo anterior, también a sus miembros se les podía exigir responsabilidad por la comisión de algún delito, haciéndose la acusación ante el Congreso General, quién por mayoría absoluta de votos determinaba si había lugar a la formación de causa, la que de existir se seguía hasta su conclusión en la Corte.⁴⁴

En contra del Presidente de la República sólo se podía intentar acusación criminal ante cualquiera de las cámaras desde el día de su nombramiento hasta un año después de la conclusión de su desempeño gubernamental y en todo momento de su labor, pues el artículo 47 no hacía distinción alguna.

En los siguientes documentos constitucionales, como el Proyecto de Reformas de 1840, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, no existieron novedades de consideración en cuanto a la forma de exigir responsabilidades a los funcionarios públicos que no se hayan contenido anteriormente dentro de la práctica constitucional.

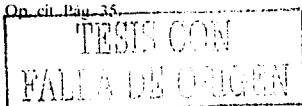
5. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

En el Gobierno de Ignacio Comonfort fue promulgada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1857.

Esta Constitución se integró en ocho títulos, comprendiendo 128 artículos y un transitorio:

⁴³ RABASA, Emilio O. Op. Cit. Págs. 42 a 45.

⁴⁴ FERNÁNDEZ, Miguel Ángel y SOBERANES, José Luis, Op. cit. Pág. 35.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

- Título I, con cuatro secciones: *Los Derechos del Hombre; los Mexicanos; los Extranjeros y los Ciudadanos Mexicanos.*
- Título II, con dos secciones: *Soberanía Nacional y Forma de Gobierno; y las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional.*
- Título III, con tres secciones: *División de Poderes. Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*
- Título IV, con una sección: *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.*
- Título V, con una sección: *Estados de la Federación.*
- Título VI, con una sección: *Previsiones Generales.*
- Título VII, con una sección: *Reformas de la Constitución.*
- Título VIII, con una sección: *Inviolabilidad de la Constitución.*

Un aspecto de relevancia para los fines de este trabajo es el hecho de que en este documento se retomó la importancia del Juicio de Residencia.

Asimismo, esta Constitución fue la primera en su tipo en dedicar un título específico sobre las responsabilidades de los servidores públicos, de ahí que haya servido de inspiración para la Constitución actual, siendo además que durante su vigencia se dictaron las primeras leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos que se conocen.

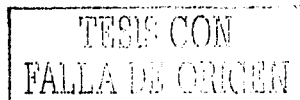
En el título cuarto, artículos 103 al 108, se estableció el primer sistema de responsabilidades públicas.

Dicho título se denominó "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", en el cual se determinaron como responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos oficiales y omisiones a los diputados al Congreso de la Unión, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y a los secretarios de despacho.

Por vez primera se prevé la necesidad e importancia de fincarle responsabilidad al Presidente de la República en el artículo 103.

Sin embargo tal situación no podía realizarse durante el tiempo de su encargo, pues en este caso sólo se podía acusar por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

En el artículo 103, sólo subsistió el fuero de guerra y el constitucional:



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

"Artículo 103.- Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común."⁴⁵

Por su parte, la autorización para proceder en contra de los altos funcionarios se plasmó en el artículo 104, al otorgar amplias facultades a los diputados para investigar los delitos que se les imputaran.

Pero a tal situación se le denominó delitos comunes o del orden común, que eran los actos criminales cometidos por los altos funcionarios. Sin embargo, en la práctica existía el problema de saber cuál sería el órgano que conocería de los mismos, pues el funcionario de que se tratara debía obtener licencia del Congreso para su separación, lo que daba lugar al juicio político.

Es importante destacar que en el artículo 108 se plasmó la trascendencia de los *fueros* con relación a la responsabilidad de los servidores públicos, en tanto se estipuló que en el caso de demandas del orden civil no existía fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

Al respecto, cabe hacer un paréntesis para señalar que el término *fuero*, proviene del vocablo latino *forum*, que significa "recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial; así se le denominaba al sitio donde se administra justicia, al local del tribunal".⁴⁶

Se desarrollaron gran cantidad de fueros en la Nueva España y en las legislaciones respectivas. Como lo señalan Olga Hernández y José Luis Soberanes en "los reinos hispánicos de la edad media le dieron el significado de derecho local y poco después como privilegios, que eran ejercidos por tribunales ordinarios y especiales".⁴⁷

Fueron abolidos por la constitución Gaditana de 1812 y posteriormente por el presidente Juárez en la Ley que lleva su nombre de 23 de noviembre de 1855, suprimiendo todos los existentes y manteniendo únicamente el constitucional, el militar y el de imprenta.

⁴⁵ Constitución Política de la República, proclamada el 12 de febrero de 1857. Facsímil de la Edición Mexicana de 1857. Comité de Asuntos Editoriales del Archivo General de la Nación. II. Congreso de la Unión. México, 1990. Pág. 170

⁴⁶ HERNÁNDEZ ESPINDOLA, Olga y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Op. cit. Pág. 148.

⁴⁷ Ibidem. Pág. 149.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

El fuero militar consiste en que sus miembros sólo pueden ser juzgados por jurados o tribunales integrados por personas vinculadas a la milicia, garantizando así un trato bajo el criterio de la disciplina militar; en tanto que el llamado fuero constitucional, como lo señala Don Felipe Tena Ramírez, se erige con el fin de evitar que "se impida el ejercicio de funciones a los integrantes de los Poderes Legislativo y Judicial por parte del Ejecutivo, mediante detenciones arbitrarias"⁴⁸.

De esta forma, el fuero daba lugar a dos clases de procedimientos, ya en tratándose de delitos graves o en delitos comunes o del fuero común.

En los primeros, el fuero se reducía a que no se procediera contra el delincuente sino previa declaración del Congreso de haber lugar a formación de causa. Mientras que en los segundos, el fuero consistía en que las responsabilidades debían ser juzgadas por jurados compuestos de ciudadanos que ocuparan altos cargos de la Nación.

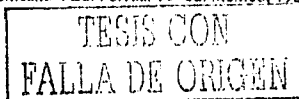
Resumiendo lo señalado con respecto a la Constitución Federal de 1857, para Leonel Pereznieto los aspectos más relevantes de este ordenamiento son:

- *"Hace responsables a los Gobernadores de los Estados por infracciones a la Constitución y a las leyes federales.*
- *Establece que el Presidente de la República durante su encargo sólo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral delitos del orden común; asimismo señaló el principio del antejuicio también denominado "declaración de procedencia" para el caso de los delitos comunes erigiendo en Gran Jurado a la Cámara de Diputados.*
- *Niega la gracia del indulto para el caso de responsabilidad de los delitos oficiales, señalando el término de un año contado a partir de concluir el encargo público para exigir la responsabilidad por delitos y faltas oficiales.*
- *Niega el fuero en demandas del orden civil".⁴⁹*

De lo anterior puede concluirse que este documento consideró las responsabilidades de los empleados públicos desde un ámbito penal y político a través de su Ley reglamentaria, dejando a un lado los aspectos disciplinarios de los trabajadores al servicio del Estado y otros tipos de responsabilidades.

⁴⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa, 19ª ed. México, 1983. Pág. 56.

⁴⁹ PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Op. cit. Pág. 37.



5.1 Ley de Responsabilidades Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 1870.

Fue la primera ley expedida en México en materia de responsabilidades de los servidores del Estado por el presidente Benito Juárez, el 3 de noviembre de 1870, reglamentaria de los artículos 103 al 108 de la Constitución Federal de 1857.

Leonel Péreznieto afirma que con este ordenamiento el presidente Juárez limitó la libertad de la Cámara de Diputados en cuanto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales previstos en el artículo 105 de la Constitución de 1857, combatiendo con ello los intereses que se gestaban en el Congreso.⁵⁰

Mencionaba seis tipos de delitos oficiales:

- Ataque a las instituciones democráticas.
- Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- Ataque a la libertad de sufragio.
- Usurpación de atribuciones.
- Violación de las garantías individuales, y
- Cualquier infracción grave a la Constitución y a las leyes federales.

No obstante lo anterior, no fue sino hasta la reforma legal de 1872 cuando se distinguió entre delitos del orden común, federales y oficiales. Como se indicó, el artículo 1° de la Ley de 1870 sólo hacía referencia a los delitos oficiales.

Otro aspecto importante es que se determinaron como sanciones para estos ilícitos la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de 5 a 10 años.

Como se observa, la denominada "*Ley Juárez*" apenas consideró la cuestión procedimental, careciendo de una estructura operativa.

En términos generales Leonel Péreznieto menciona que esta ley estableció los principios del juicio político y del juicio de procedencia así como los delitos oficiales de los altos funcionarios determinando las sanciones correspondientes y señalando la posibilidad de imputar al funcionario un delito común y otro oficial.⁵¹

⁵⁰ PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Op. cit. Pág. 37.

⁵¹ Ibidem. Pág. 38.



5.2 Ley de Responsabilidades y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios de la Federación de 1896.

El general Porfirio Díaz decretó esta ley el 20 de mayo de 1896, publicada el 6 de junio de ese mismo año, la cual estableció principalmente las bases procedimentales de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Existen pocas referencias sobre el contenido de esta ley. Leonel Péreznieto menciona, en términos generales, que dicha ley indicaba los sujetos que debían considerarse como altos funcionarios, haciéndolos responsables de los delitos comunes y de los ilícitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrieran.⁵²

Para tal efecto, eran requisito de procedibilidad del juicio político las deficiencias e irregularidades que constituían incumplimiento a sus funciones públicas, actuando como jurado de acusación la Cámara de Diputados y como jurado de sentencia la de Senadores.

Asimismo, determinó los actos por los que podía ser acusado el Presidente de la República, siendo estos los de traición a la patria, violación expresa a la constitución, ataque a la libertad electoral y delitos del orden común; y en el caso de los gobernadores por infracción a la constitución y a las leyes federales.

6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.⁵³

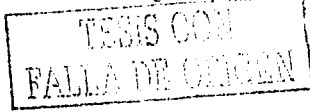
El Constituyente inició sus labores el 1º de diciembre de 1916 y las concluyó el 31 de enero de 1917, habiendo celebrado 67 sesiones ordinarias.

Cómo lo indica con todo detalle el Emilio Rabasa, la Constitución aprobada en la ciudad de Querétaro, fundamentalmente contuvo lo siguiente:

- 1) *"Una gran parte de la Constitución liberal de 1857, especialmente en lo concerniente a derechos humanos, ahora calificados y designados como garantías individuales.*
- 2) *Las reformas — eminentemente políticas— propuestas por Carranza, esencialmente para reforzar al Poder Ejecutivo, establecer la no reelección y suprimir la vicepresidencia, dando mayor autonomía al Poder Judicial y soberanía a los estados y creando el municipio libre.*

⁵² PEREZNIETO, Leonel. Op. cit. Pág. 38

⁵³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917; vigente a partir del 1º de mayo de ese mismo año.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

3) *Las adiciones -señaladamente sociales- de los artículos 3º, 27, 123 y 130, propuestas y aprobadas por los constituyentes*.⁵⁴

Esta Constitución quedó compuesta de nueve títulos que comprenden 136 artículos y 19 transitorios. Los títulos actuales son:

- Título Primero.- Con IV Capítulos: *"De las Garantías Individuales"*; *"De los Mexicanos"*; *"De los Extranjeros"* y *"De los Ciudadanos Mexicanos"*.
- Título Segundo.- Con II Capítulos: *"De la Soberanía Nacional"* y *"De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional"*.
- Título Tercero.- Con IV Capítulos y V Secciones: *"De la División de Poderes"*.
- Título Cuarto.- *"De las Responsabilidades de los Servidores Públicos"*.
- Título Quinto.- *"De los Estados de la Federación y del Distrito Federal"*.
- Título Sexto.- *"Del Trabajo y de la Previsión Social"*.
- Título Séptimo.- *"Previsiones Generales"*.
- Título Octavo.- *"De las Reformas de la Constitución"*.
- Título Noveno.- *"De la Inviolabilidad de la Constitución"*.

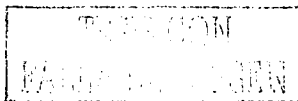
En materia de responsabilidades públicas, la Constitución Política de 1917, en su redacción repitió sustancialmente lo dispuesto por la diversa de 1857, incorporando posteriormente novedades que dieron origen a la ley reglamentaria respectiva de 1940. Como puede observarse, el Título Cuarto (artículos 108 a 114), específicamente se dedicó a las responsabilidades de los servidores públicos.

En su artículo 108 estableció la imposibilidad jurídica de que el Presidente fuera juzgado en materia penal, en tanto que sólo se contempló para el caso de los delitos de carácter muy grave del orden común y el de traición a la patria.

Así también, respecto a los gobernadores y diputados locales, se les otorgó la categoría de auxiliares de la federación, por lo que, en su caso, podían incurrir además en responsabilidad de carácter federal.

Al respecto, se estableció que, en tratándose de delitos del orden común, los mismos no podían ser competencia de los tribunales comunes, en tanto que desbordaba en demasia la naturaleza de los hechos con los que se encontraban

⁵⁴ RABASA, Emilio O. Op. Cit. Pág. 103.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

acostumbrados a conocer, razón por la cual se estimó pertinente que el Senado los atendiera, siendo la Cámara de Diputados la parte acusadora, en tanto que la de Senadores se constituía en instructora y resolutora.

Por tal motivo, es importante señalar la inclusión, entre los funcionarios susceptibles de incurrir en responsabilidad, nuevamente a los senadores, consecuencia inevitable por la creación del Senado de la República desde 1874.

Con ello, se determinó que las causas que se entablaran en contra de los altos funcionarios se desahogarian a través del sistema bi-instancial señalado, correspondiéndole a la Cámara de Diputados erigirse en gran jurado si la acusación fuese por delito común, en tanto que tratándose de los delitos oficiales conocería el Senado erigido en gran jurado previa acusación de los Diputados.

El nuevo sistema bicameral vino a restar fuerza a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que, de acuerdo con la constitución anterior, fungía como jurado de sentencia.

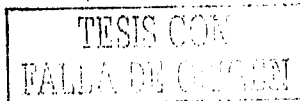
Sin embargo, de todas las disposiciones que integraron el Título Cuarto de esta norma fundamental, no existió alguna que se refiriera expresamente a las conductas que originaran responsabilidades de carácter administrativo. Como ya dejó asentado, sólo hizo mención a los delitos comunes y oficiales de los funcionarios públicos, as, como también a las faltas u omisiones oficiales que de alguna manera se identificaban con las responsabilidades administrativas, dejándose en consecuencia dicha tarea al legislador secundario, pues como se ha señalado, en dicho título sólo se habló de los delitos oficiales de los altos funcionarios con respecto a su fuero, el procedimiento de desafuero y el procedimiento de juicio político.⁵⁵

Por tal motivo, estableció además que el Congreso de la Unión expediría a la mayor brevedad una ley de responsabilidades de los servidores públicos por actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Así, dentro de esta competencia que le otorgó la ley suprema al Constituyente Permanente para expedir leyes acerca de responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, tenemos que durante su vigencia se han expedido cuatro ordenamientos sobre la materia en 1940, 1979, 1982 y 2002.

Finalmente, cabe mencionar que con fecha 14 de junio del 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

⁵⁵ Nota: No fue sino hasta el año de 1982, cuando jurídicamente se transformó todo el texto del Título Cuarto, estableciéndose un sistema de manera integral que regulara las responsabilidades de los servidores públicos de la federación, tema que se abordará más adelante.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

Por virtud de dicho decreto, surgen dos modificaciones de importancia:

- La denominación del Título Cuarto "*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos*", cambia para quedar: "*De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado*".
- Se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 en los siguientes términos: "*La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes*".

Se trata de la responsabilidad civil, misma que será analizada en el siguiente capítulo y confrontada con la responsabilidad administrativa en el último.

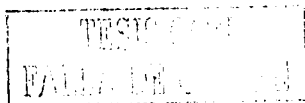
6.1 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 111, quinto párrafo, de la Constitución Política de 1917, se tenía que expedir por parte del Congreso de la Unión una ley que contemplara las responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación, pues la anterior ley de 1896, era reglamentaria de la Constitución de 1857.

En este lapso, hasta la promulgación de la ley, se resolvieron los casos tomando como base el Título IX del Libro II del Código Penal de 1929.

En este ordenamiento punitivo se contemplaban "*los delitos cometidos por funcionarios públicos*", los que en el Código Penal de 1931 se agruparon en su Capítulo X los delitos comunes cometidos por los funcionarios públicos, produciendo una laguna acerca de los delitos oficiales; situación que llevó a aplicar el Título IV constitucional así como la Ley de Responsabilidades de 1896, en tanto no se publicara la ley reglamentaria de la nueva constitución.

Finalmente, el 30 de diciembre de 1939 se cumplió con lo preceptuado en el citado artículo 111 constitucional, cuando en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al entonces Presidente de la República Gral. Lázaro Cárdenas, promulgó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1940 y vigente al día siguiente.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

Esta nueva ley confería facultades de investigación a la Cámara de Diputados para efecto de decidir sobre el desafuero y separación del cargo así como para la sujeción del funcionario a la acción de los tribunales comunes.

Contempló como sujetos de responsabilidad a los siguientes funcionarios públicos:

1. Presidente de la República.
2. Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
4. Secretarios de Estado.
5. Jefes de Departamento Autónomo.
6. Procurador General de la República.
7. Gobernadores y Diputados de las Legislaturas locales.

Este ordenamiento dispuso que el Presidente de la República sólo podía ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después.

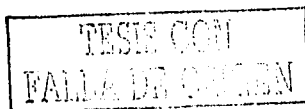
Es importante destacar que en esta ley se trataron de fijar las bases bajo las cuales la Cámara de Diputados podía instruir el procedimiento de juicio político, cuando dicho procedimiento debía seguirse por la Cámara de Senadores, haciéndose la diferenciación entre *delitos* y *faltas oficiales*.

Las *faltas* son consideradas como infracciones a la constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, por los cuales se sancionaría al responsable con la suspensión del cargo de uno a seis meses. Además, en ambos casos, se concedía acción popular para denunciarlos.

Asimismo, señaló expresamente la inexistencia de fuero e inmunidad por demandas del orden civil para los funcionarios públicos.

Por su parte, los denominados *delitos oficiales* se listaron en el orden siguiente:

- a. Ataque a las instituciones democráticas.
- b. Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- c. Ataque a la libertad de sufragio.
- d. Usurpación de atribuciones.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

- e. Violación de garantías individuales.
- f. Cualquier infracción a la constitución o leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la federación o a uno de los estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- g. Omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

Las sanciones consistían en destitución del cargo del funcionario responsable y la inhabilitación para su desempeño por el término de cinco a diez años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la federación y del distrito y territorios federales, en 72 fracciones se enumeraron de forma casuística diversas conductas que tipificadas como delitos y en 11 fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, los cuales van desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, así como penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por doce años.

Para hacer efectivas las sanciones arriba señaladas se establecieron cinco procedimientos:

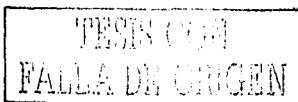
- Dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo con la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficial o del orden común, y
- Tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, otro respecto de los funcionarios del Poder Judicial y uno más por enriquecimiento inexplicable.

Al tratar respecto de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios, se reglamentó también el juicio político en el cual la Cámara de Diputados actuaba como órgano de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

En cuanto a los delitos del orden común cometidos por altos funcionarios se estableció que la Cámara de Diputados debía erigirse en Gran Jurado para dictaminar la declaración de procedencia.

En el artículo 110 se determinó la obligación de declarar bienes en un plazo de 60 días después de tomar posesión del cargo y dentro de los 30 días siguientes al término del mismo.

Para el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se incoaba en forma ordinaria para que una vez instruido el proceso, el juez remitiera las constancias del expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, para que procediera a dictar la sentencia respectiva.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

En resumen, de lo visto anteriormente se puede concluir que, al igual que su antecesora, esta ley se concentró en regular solamente las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios públicos, dejando de lado lo relativo a las responsabilidades administrativas.

6.2 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.

Fue promulgada el 27 de diciembre de 1979 por el Presidente José López Portillo y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

Aunque abroga la ley anterior de 1940, en realidad no se inspira en su mismo contenido, lo que trajo como consecuencia que no se contemplaran ciertas conductas que aquella si consideraba.

Situación que empeoró con la derogación también en 1940 de los artículos del Código Penal aplicables a funcionarios públicos.

Todo lo cual produce un vacío legal, por efecto del artículo 14 constitucional (garantías de legalidad y seguridad jurídica), en beneficio de ciertos procesados.

Así lo señalan autores como Miguel Ángel Fernández y José Luis Soberanes al señalar que *"esto ocasionó que se dejara en libertad a por lo menos 25 procesados, ya que en la nueva ley no existían tales delitos, convirtiéndose sin ser su propósito (original), en una ley de amnistia"*.⁵⁶

Lamentablemente, esta ley en términos generales continuó con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, ocupándose de nueva cuenta de los delitos penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

No obstante lo anterior, como lo señala José de Jesús Orozco, cabe mencionar que si bien se hablaba de delitos comunes, oficiales y faltas, el procedimiento para sancionar a los denominados delitos oficiales difería si se trataba de los altos funcionarios, *"pues aquí ya se aplicaba un juicio denominado juicio por responsabilidad política ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados ante el Senado, erigido en Gran Jurado"*.⁵⁷

⁵⁶ FERNÁNDEZ, Miguel Ángel y SOBERANES, José Luis. Op. cit. Pág. 46.

⁵⁷ OROZCO ENRIQUEZ, José de Jesús. "Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos". Ed. Manuel Porrúa. México, 1994. Pág. 97.

Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

Las infracciones a la ley se conocían como *faltas oficiales* y se señalaba en su artículo 4° que las cometían los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afectaran levemente los intereses públicos y su buen despacho sin trascender al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, sancionándose con amonestación si se trataba de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo, de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, en los demás casos.

Por su parte, Leonel Pereznieto resume el contenido de la ley que se comenta, resaltando sus características fundamentales en los siguientes términos:

- *"Estableció que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, eran responsables de los delitos y faltas oficiales que se cometieran durante su encargo o con motivo del mismo, así como también los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República*
- *Establecía que los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las legislaciones locales, eran responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales y por los delitos y faltas tipificadas en esa ley.*
- *Su artículo 3° definía los delitos oficiales como los actos u omisiones de los funcionarios y empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, todos ellos de naturaleza política.*
- *Regulaba la investigación del patrimonio de los funcionarios y empleados públicos cuando se presumía fundadamente que el servidor público, por sí mismo o por interpósita persona, sobrepasaba notoriamente sus posibilidades económicas, razón por la cual se dispuso en el artículo 92 la obligación de todo funcionario o empleado de hacer frente al Procurador General de la República o del Distrito Federal, una manifestación de sus bienes, tanto al tomar posesión de su encargo, como al término de éste".*⁵⁸

6.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

La evolución natural de la administración pública trajo como consecuencia que se reformaran y adicionaran diversos preceptos constitucionales contenidos en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, dando origen con ello a la promulgación de la ley que se comenta.

⁵⁸ PEREZNIETO, Leonel, Op. cit. Pág. 40.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

No es ocioso mencionar que su antecedente fue el programa político de gobierno del entonces candidato priista a la Presidencia de la República del año de 1981.

Durante la campaña de Miguel de la Madrid Hurtado, incluyó en su programa de gobierno la necesidad de incorporar al texto constitucional su pretencioso proyecto de *Renovación Moral de la Sociedad*.

Este, a su vez, era resultado de la grave crisis económica, social y política que desbordó el final del régimen del presidente José López Portillo, en donde hubo consenso nacional sobre el grado de corrupción que imperaba en el gobierno y, concretamente, en su administración pública.

Era necesario entonces, para el régimen establecido, iniciar el nuevo gobierno con una pretensión de saneamiento en la función pública.

Para ese fin, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1982, se reforma el Título Cuarto Constitucional, que comprende los artículos 108 al 114.

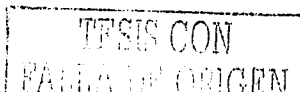
De entrada se cambia el título por el de "*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos*", estableciendo nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en la función pública, compuesta por cuatro tipos de responsabilidad: la *penal* y la *civil*, sujetas a las leyes relativas, y la *política* y la *administrativa*, que se regulan por la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución.

A la ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional se le denominó *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982, entrando en vigor el 1º de Enero de 1983, compuesta por 90 preceptos legales, IV títulos y VII capítulos.

Esta ley fue creada con la finalidad de prevenir y sancionar las faltas administrativas en las que incurren los servidores públicos por actos u omisiones en la violación de los preceptos de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que garantizan el buen servicio público las cuales según el caso, también podrán sancionarse conforme a la legislación penal o civil.

Regula cuatro elementos básicos:

- 1) Las responsabilidades políticas y la declaración de procedencia del juicio político.
- 2) Las responsabilidades administrativas.
- 3) El registro de situación patrimonial.
- 4) Los fundamentos de actuación de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y en especial el procedimiento que se sigue para sancionarla, se trata de manera resumida en los siguientes puntos de este capítulo, no sin antes concluir este apartado mencionando que esta Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha sido reformada a través de decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de fechas 11 de enero de 1991, 21 de julio de 1992, 10 de enero de 1994, 12 de diciembre de 1995, 24 de diciembre de 1996 y 4 de diciembre de 1997.

Además, con la aclaración de que se utiliza la denominación actual de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en lugar de la original contenida en el texto de la ley de 1982, Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

6.3.A Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Por la importancia que tiene el conocimiento del procedimiento administrativo disciplinario, enseguida se hace un breve recorrido por las etapas que lo integran, de conformidad con el texto de la ley que se analiza.

El precepto que enmarca el procedimiento administrativo es el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que dispone:

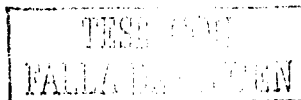
"Artículo 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga. por si o por medio de un defensor, también asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe;

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles:

II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III.- Si en la audiencia la secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, y



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

IV.- En cualquier momento, previo o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.

6.3.B Excitativas.

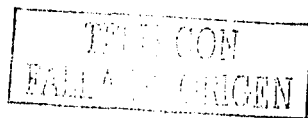
Las excitativas son aquellas actuaciones mediante las cuales se entera el órgano interno de la probable existencia de una irregularidad administrativa que podría originar una responsabilidad y en consecuencia una sanción.

En el procedimiento administrativo disciplinario encontramos dos: la *denuncia* y la *queja*; por lo que es necesario conocer su significado:

"Queja.- Es la acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento a la autoridad respectiva, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público y manifiesta agravios que por dicha conducta u omisión le pueden causar.

Denuncia.- Acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento a la autoridad respectiva el incumplimiento de las disposiciones legales y administrativas que imponen a algún servidor público, aún y cuando dichos actos u omisiones no le originen agravios".⁵⁹

⁵⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Op. cit. Págs. 214 y 637.



Estas son las dos excitativas que se encuentran en el procedimiento administrativo disciplinario y por las cuales se entera la autoridad administrativa de que existe una falta a las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

6.3.C Recepción de la Queja o Denuncia.

El procedimiento administrativo disciplinario se inicia con la presentación de la queja o denuncia presentada en contra del servidor público por incumplimiento de las obligaciones legales.

La queja o denuncia debe ser presentada por escrito, con la indicación del nombre y domicilio del quejoso, así como los supuestos conceptos de responsabilidad, los datos del denunciado y su lugar de adscripción.

La presentación de la queja o denuncia debe acusar recibo de la misma por parte del personal designado para tal efecto.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias y de evitar que con motivos de éstas se causen molestias indebidas.

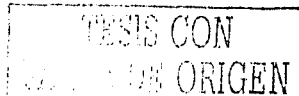
Incurre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, y que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesiones los intereses de quienes las formulen o las presenten.

6.3.D Admisión de la Queja o Denuncia.

En la fase de admisión se deberá integrar la documentación o información relativa a la queja o denuncia que permita al órgano administrativo competente contar con los elementos para iniciar las investigaciones y determinar si ha lugar a dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario.

Las unidades de quejas y denuncias deberán verificar que las mismas, contengan los siguientes requisitos:

- Versen sobre irregularidades administrativas, desechando aquellas que por su naturaleza no constituyan responsabilidad.
- Que sean imputables a algún servidor público.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

- Que sean de la competencia de la contraloría interna ante la cual se presenta queja o denuncia. Sin perjuicio de lo anterior, la unidad podrá recibir la denuncia y remitirla de inmediato a la contraloría interna de la dependencia o entidad respectiva o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que proceda según corresponda.

6.3.E Ratificación y Salvaguardas.

La queja o denuncia deberá ratificarse por el promovente, a quien se le otorgarán en los términos del artículo 50 de la ley las salvaguardas necesarias, evitando así que se le ocasionen molestias indebidas.

Como ya se indicó, incurre en responsabilidad administrativa aquel servidor público que inhibe al quejoso en la presentación de la queja o denuncia, o que prestándola realice una conducta injusta que lesione los intereses de quienes las formulen.

6.3.F Investigación.

En la fase de investigación la contraloría interna que corresponda, a través de la unidad de quejas y denuncias, reunirá los elementos necesarios para precisar la conducta irregular del servidor público dentro de los ordenamientos que rigen su conducta.

En esta etapa se deben determinar la existencia de la conducta irregular y la capacidad del órgano administrativo especializado para plantear jurídicamente la responsabilidad de que se trate. El quejoso, por su parte, deberá aportar los elementos de prueba posibles para que el órgano administrativo pueda fincar la responsabilidad.

La contraloría interna está legalmente facultada para desechar la queja o denuncia cuando estime que no hay elementos suficientes para fincar la responsabilidad, aunque antes de llegar a este extremo, dispondrá la práctica de otras investigaciones y citará para otra u otras audiencias.

En prevención a violaciones a los principios de seguridad y certeza jurídicas, las contralorías internas deberán dejar constancias de las actuaciones y diligencias que realicen en los términos del artículo 61 de la ley.

Se debe prevenir al quejoso, compareciente o presunto responsable, para que se conduzca con verdad en los términos de los artículos 247 del Código Penal Federal y 247, fracción I, del Código Penal para el Distrito Federal, según proceda.

Si durante el desarrollo de las investigaciones la contraloría interna detecta que existe la comisión de un ilícito penal, deberá denunciar los hechos al agente del

Capítulo 1.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

ministerio público del fuero que corresponda, con el apoyo del área legal administrativa.

6.3.G Citatorio.

Agotadas las investigaciones y si la controlaría interna considera que hay elementos para instruir el procedimiento, citará al presunto responsable a la audiencia señalada en el artículo 64 fracción I de la ley.

En el citatorio, se hará saber al presunto responsable el día y hora en que tendrá verificativo, así como el derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos por si o por medio de un defensor.

Entre la fecha de citación y la de la audiencia debe mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

También debe asistir a la audiencia el representante de la dependencia que al efecto se designe y, en su caso, del sindicato.

Para cubrir los extremos de los artículos 14 y 16 constitucionales, el citatorio deberá contener las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la presunta comisión irregular y permitir de esta forma que el presunto responsable este en posibilidades de fundar su defensa, aportando los elementos que, en su caso, le permitan desvanecer la responsabilidad.

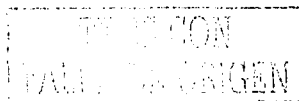
6.3.H Notificación.

El servidor público presunto responsable deberá ser notificado personalmente del citatorio, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en tanto este ordenamiento es aplicable según lo dispone el artículo 45 de la ley.

6.3.I Audiencia.

En la audiencia el presunto responsable, asistido por un defensor, presentará las pruebas que le permitan desvanecer su responsabilidad y formulará alegatos, en la inteligencia de que en la misma solamente se ventilarán los supuestos de responsabilidad, conforme a los términos del citatorio.

Si el servidor público confesare su responsabilidad, se procederá a dictar la resolución correspondiente, siendo facultad discrecional del órgano de control interno aplicar dos tercios de la sanción económica cuando exista responsabilidad civil, e impondrá la sanción administrativa que corresponda según la gravedad de la conducta.



Capítulo 1.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

La contraloría interna deberá abstenerse de sancionar injustificadamente al servidor público, ya que de lo contrario, el titular de la misma incurrirá en responsabilidad administrativa. En este supuesto, la Secretaría de Contraloría es la autoridad competente para conocer de dicha irregularidad.

6.3.J Resolución.

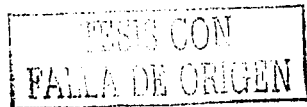
Es el momento en que la Secretaría de Contraloría o la contraloría interna, según el caso, cuentan con todos los elementos que les permitan encuadrar la conducta irregular como violatoria de los ordenamientos legales que regulan las obligaciones de los servidores públicos y proceden, en consecuencia, a dictar la resolución definitiva que deberá estar motivada y fundada y en la cual deberán expresar las razones que les permitieron llegar a la conclusión de que la comisión irregular del servidor público se enmarca en las prevenciones de determinados preceptos legales.

Si la conducta del servidor público reviste tal gravedad que pueda tipificarse como delito penal, se dará parte a la agencia investigadora del ministerio público que corresponda y a la Secretaría de Contraloría, en caso de que sea la contraloría interna quien conoció en principio de la infracción, independientemente de la sanción administrativa que amerite.

6.3.K Sanciones.

La fracción III del artículo 109 constitucional dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en:

- Apercibimiento privado o público.
- Amonestación privada o pública.
- Suspensión temporal.
- Destitución del puesto.
- Sanciones económicas.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en los órganos de gobierno.



6.4 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002.

Veinte años después de la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el 13 de marzo del 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva normatividad en materia de responsabilidades administrativas.

A esta nueva disposición se le denominó, precisando la materia de su aplicación y lo que es una diferencia notable con las leyes vistas con anterioridad: *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

Entre los aspectos relevantes de esta ley y de conformidad con su artículo segundo transitorio, se encuentra la situación de que no abroga a la anterior, sino que únicamente y por lo que respecta al ámbito federal se derogan los títulos primero, tercero y cuarto, que se refieren a las disposiciones generales, a los sujetos y obligaciones del servidor público, las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas y lo conducente al registro patrimonial de los servidores públicos.

Lo anterior significa que la ley de 1982 continua vigente en lo referente a los servidores públicos del Distrito Federal y en cuanto a los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia.

En otras palabras, el propósito del legislador fue el de separar la responsabilidad administrativa de los otros tipos de responsabilidad, estableciendo el procedimiento respectivo aplicable a los servidores públicos en el ámbito federal.

Por tal razón, su objeto es el de reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de:

- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público.
- Las obligaciones en el servicio público.
- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público.
- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones.
- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Son sujetos de esta ley, los servidores públicos federales que menciona el párrafo primero del artículo 108 constitucional, más todos aquellos que manejen o apliquen



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

recursos públicos federales: los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal, los funcionarios y empleados en la administración pública federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral.⁶⁰

Al igual que la anterior ley, en esta se precisan las autoridades facultadas para su aplicación, incluyendo además a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, los Tribunales Agrarios, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Banco de México.⁶¹

En cuanto a las obligaciones de los servidores públicos, se adiciona el rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal; el denunciar por escrito ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o la contraloría interna, los actos y omisiones de que puedan constituir responsabilidad administrativa.

Asimismo, el abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias; abstenerse de aprovechar la posición de su empleo, cargo o comisión para inducir a que otro servidor público efectúe, retrace u omita realizar algún acto de su competencia que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna persona cercana, abstenerse de adquirir para sí o para las personas cercanas, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas.⁶²

En el artículo 9º se señala la prohibición por un lapso de un año, transcurrido a partir de que un servidor público dejó de desempeñar su empleo, cargo o comisión, para evitar el aprovecharse de su influencia o de aprovechar la información o documentación a la que haya tenido acceso o de aquellos que se hayan desempeñado en los órganos electorales (ejecutivos o judiciales), de abstenerse de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quién haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

A diferencia de la ley de 1982, por lo que hace a las sanciones por falta administrativa previstas en su artículo 13, se elimina el apercibimiento privado o público, quedando subsistentes la suspensión, la destitución, la sanción económica y la inhabilitación temporal.

Por lo que hace a la imposición de sanciones económicas, cuando por el incumplimiento de las obligaciones se produzcan beneficios o lucro indebidos, o se causen daños o perjuicios, éstos podrán ser hasta de tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados y en ningún caso, podrá ser menor o igual al monto de los mismos.

⁶⁰ Artículo 2º.

⁶¹ Artículo 3º.

⁶² Artículo 8º.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

Las reglas para la imposición de sanciones se encuentran redactadas en los mismos términos que dispuso la ley de 1982.⁶³

Como un aspecto importante se establece la competencia para la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) o para los contralores internos, de llevar a cabo todo tipo de investigaciones o de auditorías que tengan por objeto comprobar las responsabilidades de los servidores públicos. De manera específica se establece la posibilidad de llevar a cabo operativos de verificación.⁶⁴

En cuanto al procedimiento para imponer las sanciones administrativas, se diferencia de lo previsto en la anterior ley, por lo siguiente:

- Una vez hecha la notificación del servidor público para comparecer a la audiencia, si no la atiende de manera justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.
- Dicha notificación deberá ser personal al presunto responsable.
- Se establece un término de cinco días hábiles para ofrecer los elementos de prueba que se consideren pertinentes y que tengan relación con los hechos.
- No se considera el derecho a rendir alegatos.
- Se deberá dictar resolución en un plazo de 45 días hábiles siguientes al desahogo de pruebas. En la anterior Ley el plazo era de 30 días.
- La SECODAM, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán ampliar el plazo para dictar resolución hasta por 45 días hábiles más, debiendo justificar este hecho.
- Se establece la facultad para practicar todas las diligencias pendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado.⁶⁵

Al igual que en la ley anterior, se establece el recurso de revocación optativo para impugnar las resoluciones administrativas de responsabilidad.

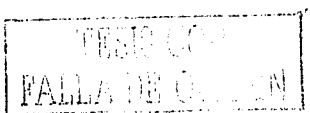
En cuanto al registro patrimonial de los servidores públicos, se establecen las mismas reglas que en la ley anterior, incorporando los servidores públicos de las entidades adicionadas y de las que ya se comentó al inicio de este punto.

Existe un cambio importante en cuanto a los plazos de presentación de las declaraciones de situación patrimonial con respecto a la anterior ley.

⁶³ Artículo 16.

⁶⁴ Artículo 20.

⁶⁵ Artículo 21.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

Si bien la declaración inicial deberá realizarse dentro de los 60 días naturales siguientes a la toma de posesión, la de conclusión del encargo será también dentro de los 60 días y no de los 30 días que señalaba la ley de 1982.

Por otra parte, se establece que las declaraciones de situación patrimonial podrán presentarse, además de los formatos impresos, por medios magnéticos o medios remotos de comunicación electrónica, utilizando claves de identificación electrónica.⁶⁶

Asimismo, establece un registro de servidores públicos que llevará la SECODAM y que tendrá el carácter de público. En este se inscribirán los datos curriculares, la situación patrimonial, las funciones, ingresos y reconocimientos así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas a aquellos.⁶⁷

En esta misma materia se establece un procedimiento de investigación o auditoría para comprobar y verificar la situación patrimonial de los servidores públicos.

Dicho procedimiento inicia con citatorio personal al servidor público para que en un plazo de 30 días hábiles formule las aclaraciones pertinentes a la SECODAM y ésta emita su resolución dentro de los 15 días hábiles siguientes.

Esta facultad de investigación o auditoría subsistirá por todo el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y hasta 3 años después de haberlo concluido.⁶⁸

Finalmente, cabe mencionar que un cambio trascendental con lo previsto en la Ley de 1982 que establecía la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales en las cuestiones relativas al *procedimiento* no previstas en dicha disposición, en esta ley se establece la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.⁶⁹

6.4.A Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal de 2002.

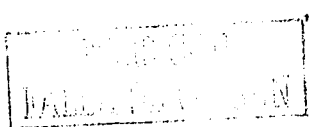
El artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispuso que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo emitirá un Código de Ética el cual deberá contener "*reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su*

⁶⁶ Artículo 38.

⁶⁷ Artículo 40.

⁶⁸ Artículos 41 y 42.

⁶⁹ Artículo 47.



Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

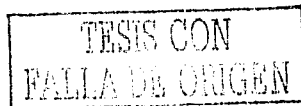
desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad".

Por disposición de su artículo OCTAVO TRANSITORIO, se señaló la obligación para esa dependencia federal de emitir el citado Código en un plazo no mayor a ciento veinte días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor de la Ley.⁷⁰

Así, con fecha 31 de julio del 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Oficio-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*, suscrito por el titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El Código en cuestión resultó ser un catálogo de conductas enmarcadas en los siguientes rubros:

- Bien Común.
- Integridad.
- Honradez.
- Imparcialidad.
- Justicia.
- Transparencia.
- Rendición de Cuentas.
- Entorno Cultural y Ecológico.
- Generosidad.
- Igualdad.
- Respeto.
- Liderazgo.



Cabe destacar que en el texto del documento que se comenta, resulta obvia la confusión que existe entre la noción de *servicio público* y la de *función pública*.

⁷⁰ Entrada en vigor: Jueves 14 de marzo del 2002.

Capítulo I.- "Antecedentes de los Sistemas Normativos..."

De manera expresa se indica que se trata de "*reglas generales de conducta sustentadas en los principios rectores del servicio público*".

En consecuencia, erróneamente se considera en este Código de Ética que la labor que realizan los servidores públicos es sólo "*servicio público*"; lo cual a la luz del Derecho Administrativo no es acertado.

Sin ser propiamente el objeto de esta Tesis el indicar las diferencias al respecto, en el siguiente Capítulo se trata lo relativo a la "*función pública*".

Con todo, resulta ser un documento innovador del cual deberán apreciarse sus efectos en la práctica administrativa y sobre todo en aquellos casos en que dicho código de conducta sea invocado por particulares o por los órganos disciplinarios en casos de probable responsabilidad de los servidores públicos.

TESIS CON
FALIA DE ORIGEN

Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

CAPITULO II

TEORÍA GENERAL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA REACCIÓN FRENTE AL EJERCICIO ANTIJURÍDICO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1. FUNCIÓN PÚBLICA: SERVIDOR PÚBLICO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.1 El personal al servicio de la administración pública.

Como lo menciona Miguel Acosta Romero, al servicio que presta el personal que integra el elemento subjetivo de la administración pública se le conoce como "función pública".⁷¹

El mismo sentido semántico de la palabra *administrar* la identifica como el "conjunto de actividades que se desarrollan para la persecución de las tareas y de los fines de interés común en una colectividad o en un ordenamiento estatal".⁷²

Etimológicamente, la palabra *administración* es una conjunción de los vocablos latinos "ad" y "ministrare", que significan servir, dirigir o encauzar.⁷³

Funcionalmente, "administrar" significa la aplicación de un conjunto heterogéneo de principios y procedimientos, para encauzar algún tipo de organización humana hacia determinados fines.

Sin embargo, esa aplicación requiere de un mínimo de organización humana y de recursos, que permita la consecución de los fines que se buscan.

En otras palabras, toda *administración* requiere forzosamente la consideración, aplicación y unidad de:

- Personas (físicas o jurídico-colectivas). *Elemento subjetivo*.
- Medios o recursos. *Elemento objetivo*.
- Reglas, procedimientos y formas. *Elemento normativo*.
- Metas, fines o propósitos que se persiguen. *Elemento ontológico*.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este mismo esquema que se aplica en el desarrollo de la vida privada es igualmente utilizado, aunque con variantes, en el ámbito público.

⁷¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Edit. Porrúa. 3ª ed. México, 1981. Págs. 631 y 632.

⁷² Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Vol. I. Tomo I. Serie II. En Enciclopedia Parlamentaria de México. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1ª. ed. México, 1997. Págs. 39 a 43.

⁷³ CATALDI, Giuseppe. "Lineamientos de Ciencia de la Administración". Edit. Dott A. Giuffrè. Tomo I. Milán, Italia. Pág. 25.

Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

Autores como Wilburg Jiménez Castro señalan que, en su génesis, el fenómeno de la organización administrativa pública es tan sólo una rama de cualquier tipo de organización que se considere como tal.⁷⁴

En una idea más amplia, Max Weber caracteriza a la administración pública como una aplicación del derecho estatal y dirigido a un solo fin: *el gobierno*.

Para el gran sociólogo-jurista de Erfurt, fundador de la *sociología comprensiva*, en el sentido más amplio, *"el círculo de la administración pública encierra tres clases de tareas, a saber: creación del derecho, aplicación del mismo y lo que queda de la actividad de los institutos públicos después de separar aquellas dos esferas: lo que llamaremos gobierno"*.⁷⁵

Sobre la idea de gobierno el mismo Weber, parafraseando a Juan Jacobo Rousseau, realiza una interesante reflexión que aún hoy tiene vigencia:

"Luego ¿qué es el gobierno?. Un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil, como política".⁷⁶

En ese sentido, la acción de gobierno y propiamente la satisfacción de las necesidades de la población requiere del Estado, en su caracterización de Ejecutivo, el contar con una estructura compleja, jerarquizada y debidamente normada, mediante la cual se expresa en toda su extensión la tarea de la función administrativa.

En resumen, la administración pública constituye una organización especial del Estado, creada con el objeto fundamental de cumplir la función de satisfacción de los intereses y necesidades de la población.

Como lo menciona Andrés Serra Rojas, la administración pública *"no tiene personalidad propia, en tanto que representa y constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la misma personalidad del Estado"*.⁷⁷

Sin embargo, el carácter de la administración pública va a depender de la orientación política que en general tenga el grupo o partido que ejerza el poder político.

En ese orden de ideas, la administración pública es vista como forma de relación entre el Estado y la sociedad: *"es pues la administración pública el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus*

⁷⁴ JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. "Administración Pública para el Desarrollo Integral". Fondo de Cultura Económica, 2ª ed. México, 1975. Pág. 143.

⁷⁵ WEBER, Max. "Economía y Sociedad". Fondo de Cultura Económica. 11ª. Reimpresión. México, 1997. Pág. 500.

⁷⁶ Ibidem. Pág. 501.

⁷⁷ SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa. 17ª ed. México, 1996. Pág. 474.

Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

ministerios, secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad".⁷⁸

De ese modo, *"la administración pública es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para trascender en la sociedad civil".⁷⁹*

Para Ricardo Uvalle Berrones, que comparte las tesis de su profesor y destacado estudioso de la administración pública en México, Omar Guerrero, el Estado contemporáneo, requiere de una administración pública poderosa, que cobra vida en la esfera del Ejecutivo: *"el ejecutivo, como supremo depositario de la administración pública, es el encargado de unir al Estado y la sociedad, es el 'gobierno en acción' (a la manera de Woodrow Wilson) y es el enlace mediante el cual la sociedad recibe el poder del Estado".⁸⁰*

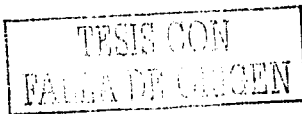
Y termina con una frase que aglutina todo su pensamiento, a la vez que conceptualiza a la administración pública como actividad estatal:

"El Estado se vincula a la sociedad y lo concretiza a través de la administración pública. Por lo tanto, si el Estado es la organización política de la sociedad, la administración pública es la actividad organizadora del Estado en la sociedad civil".⁸¹

De esa interacción entre Estado y sociedad, que se da fundamentalmente entre personas, cualquiera que sea su categoría y dimensión, se desprenderá el catálogo de responsabilidades aplicables al personal de la administración pública: *los servidores públicos.*

Volviendo a lo señalado anteriormente, esta estructura administrativa de carácter público requiere de tres elementos:

- Normativo.
- Objetivo.
- Subjetivo.



⁷⁸ UVALLE BERRONES, Ricardo. "El Gobierno en Acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública". Fondo de Cultura Económica. 1ª ed. México, 1984. Págs. 106 y 108.

⁷⁹ GUERRERO, Omar. "La Administración Pública del Estado Capitalista". Instituto Nacional de Administración Pública. 1ª ed. México, 1980. Pág. 316.

⁸⁰ UVALLE BERRONES, Ricardo. Op. Cit. Pág. 109.

⁸¹ Ibidem. Pág. 113.

Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

Como lo indica Eloy Lares, el elemento normativo *"está compuesto por el conjunto de normas y disposiciones en general que regulan la organización, estructura y funcionamiento de esa administración pública"*.⁸²

En nuestro país, aun y cuando el aparato administrativo estatal se encuentra adscrito al Poder Ejecutivo, corresponde al Legislativo establecer las bases de sustentación, los límites y el control a través de la expedición de leyes que rigen a la administración pública; de proveer los medios de control para que el Ejecutivo los utilice y de vigilar su ejercicio a través de la aprobación de la cuenta pública y el presupuesto.

El *elemento objetivo* lo constituye el conjunto de bienes y recursos de que dispone el Ejecutivo, para el funcionamiento y actuación de los diversos órganos y entes que integran la estructura orgánica de la administración pública.

En cuanto al *elemento subjetivo*, el mismo está constituido por el personal que en sus diversos grados constituyen el elemento humano que ejecuta la función pública.

Al decir de Rafael Entrena, *"es el conjunto de personas físicas que integran la organización administrativa y que establecen una relación de servicio (laboral) con el Estado, del cual derivan una serie de derechos y deberes"*.⁸³

Como lo señalan algunos autores⁸⁴, el estudio sobre la función pública es complejo y se encuentra seriamente dificultado por razones de tipo cuantitativo y cualitativo:

- Desde el punto de vista cuantitativo, sorprende que cualquier estudio sobre la administración pública contemporánea tiene que considerar el impresionante número de quienes se hayan a su servicio. Esto ha determinado la expresión generalmente aceptada de calificar al Estado de nuestros días como *"Estado burocrático"*.⁸⁵
- La característica anterior, que ya de por sí imprime un considerable grado de dificultad para un estudio profundo de la función pública, no quedaría completa si se omite agregar el punto de vista cualitativo. Este se caracteriza por la extraordinaria diversidad de regímenes jurídicos a que se encuentra sometido el personal al servicio de la administración pública.

Además de la naturaleza jurídica, es necesario considerar las diversas clases de servicios personales que se prestan al Estado. Esto es en particular importante

⁸² LARES MARTINEZ, Eloy. "Manual de Derecho Administrativo". Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela, 5ª ed. Caracas, 1983, Pág. 394.

⁸³ ENTRENA CUESTA, Rafael. "Curso de Derecho Administrativo". Editorial Tecnos. Madrid, 1994. 10ª ed. Vol. I 2 "De la Organización Administrativa", Pág. 246.

⁸⁴ Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Rafael Entrena Cuesta, entre otros.

⁸⁵ ENTRENA CUESTA, Rafael. Op. cit. Pág. 247.

Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

porque determina no sólo la relación jurídica de carácter laboral, sino el marco de responsabilidades y el régimen jurídico aplicable en cada caso.

1.2 Concepto y clases de servidores públicos.

Nuestro sistema jurídico define y norma la función pública a través del Título IV de la Constitución Federal, donde se fijan las bases para la regulación de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

En dicho precepto constitucional se atribuye la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, sin distinción del tipo del órgano a través del cual se desempeñe o del ordenamiento laboral que lo regule, en tanto que las relaciones y las responsabilidades son ajenas a las del derecho laboral.

Así tenemos, que el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé: *"... se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, 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, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones"*.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 2º dispone:

"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".

De esta forma, es necesario incluir además a los servidores públicos de que habla el párrafo tercero del artículo 108 constitucional:

"Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, 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".

De lo anterior se desprende que la aplicación de la ley se amplía hacia todos aquellos que manejen recursos federales, con lo que se suprime la posibilidad de

Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

que algún servidor público por razón de su cargo pueda evitar ser encontrado responsable de sus actos.

Por su parte, y dado su carácter federal, la Ley de Responsabilidades de 2002 sólo comprende el párrafo primero del mismo artículo 108 de nuestra Carta Magna.

En las referidas condiciones, el hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado otorga la calidad de servidor público a cualquier individuo, independientemente de que haya ingresado al aparato burocrático a través de una elección, un contrato de prestación de servicio, un contrato colectivo de trabajo o alguna designación de cualquier naturaleza, pues es evidente que el sujeto en cuestión tiene una relación laboral subordinada y, en el caso del Poder Ejecutivo, el puesto a través del cual se desempeña se encuentra comprendido en la administración pública federal o local, ya sea en la ley, reglamento interior, organigrama, flujograma o manual de organización respectivo.

Esto es así, en tanto que el servidor público se asimila al órgano público y pasa a formar parte de él, de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado, lo que equivale a la investidura de que está provista una persona con base en la ley para poder llevar a cabo el ejercicio de una facultad.

Aquí resulta conveniente resaltar las ideas del maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, al señalar:

"Dado que el desempeño de esta función exige lealtad, legalidad, imparcialidad, honradez y eficiencia en razón del interés público, las normas que regulan la función pública sólo pueden ser de derecho público".⁸⁶

En efecto, las funciones que realiza el servidor público tienen injerencia directamente en el desarrollo de la administración pública, recibiendo a la vez de ésta sus emolumentos correspondientes, razón por la cual no puede estimarse que las leyes de responsabilidades no le puedan ser aplicables por razón de su cargo.

Por otra parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963, en su artículo 2º dispone que:

"Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación".

⁸⁶ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo". Editorial Limusa, México, 1986. Pág. 145.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

En su diverso artículo 3º señala:

"Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

De esa forma, para efectos laborales, se deja establecido quién tendrá el carácter de patrón del que se desempeñe como trabajador, distinguiendo en el siguiente artículo 4º entre los de base y aquellos de confianza. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos indica en su artículo 75 que tratándose de servidores públicos de base, la suspensión y destitución se sujetan a lo previsto en la ley correspondiente, esto es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ahora bien, la observancia y aplicación de las normas disciplinarias no tiene como base la relación laboral, sino la posición de los trabajadores como servidores públicos frente a la sociedad. De esta manera, la actuación de los órganos encargados de dicha aplicación lo hacen en función de autoridad, situación que es totalmente ajena a cualquier relación laboral.

Los servidores públicos de confianza de acuerdo con el artículo 5º de la Ley Burocrática son:

"I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyos nombramientos o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforma a los catálogos a que alude el artículo 2º de esta Ley, sean de:

- a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento;*
- b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.*

Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

- c) *Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido;*
- d) *Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría;*
- e) *Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características;*
- f) *En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios;*
- g) *Investigación científica. siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se le lleve a cabo;*
- h) *Asesoría o consultoría. únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superior: secretario, subsecretario, oficial mayor, coordinador general y director general en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades;*
- i) *El personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares o ayudantías;*
- j) *Los secretarios particulares de: secretario, subsecretario, oficial mayor y director general de las dependencias del Ejecutivo o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo;*
- k) *Los agentes del ministerio público federal y del Distrito Federal;*
- l) *Los agentes de la policía judicial y los miembros de las policías preventivas.*

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública."

El mismo precepto señala que la clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades formará parte de un catálogo de puestos:



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

- En el Poder Legislativo: En la Cámara de Diputados, el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y oficinas, el Tesorero General, los cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.
- En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los asesores y los secretarios particulares de los funcionarios mencionados.
- En la Cámara de Senadores: el Oficial Mayor, el Tesorero y el Subtesorero;
- En el Poder Judicial: los secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

Como consecuencia de lo anterior, según Arroyo Herrera, "por disposición expresa del penúltimo párrafo de la fracción II tanto el personal docente de la Secretaría de Educación Pública como los no incluidos en los demás párrafos, deben de considerarse como empleados de base".⁸⁷

Por otra parte, el artículo 212 del Código Penal Federal dispone que:

"Es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en el Distrito Federal, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Organizaciones y Sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal o que manejen recursos económicos federales".

Ahora bien, estas disposiciones también son aplicables a los gobernadores de los estados, diputados de las legislaturas locales y a los magistrados de los Tribunales de Justicia locales, servidores públicos a los que en su caso se les instruirá un procedimiento y sanciones de naturaleza penal, acorde con lo previsto en el artículo 109 constitucional.

El ordenamiento penal en estudio, en su artículo 213 contempla las circunstancias que deben tomarse en cuenta para la aplicación de las penas, tales como si es de base o funcionario, empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, antecedentes de servicio, percepciones, su grado de instrucción, las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito, entre otras.

⁸⁷ ARROYO HERRERA, Juan Francisco. "Regimen Jurídico del Servidor Público", 2ª edición, Editorial Porrúa, México 1998, Pág. 63.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

Cabe señalar que la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Por su parte, y a reserva de analizarlo con mayor detalle más adelante,⁸⁸ el Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 1928 dispone:

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

Del análisis al precepto transcrito se desprende que, en principio, el responsable directo del daño es el servidor público. Éste deberá responder con su patrimonio por el daño cuya responsabilidad provocó.

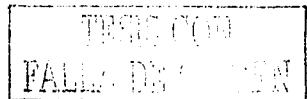
En términos del mismo Código Civil, si la responsabilidad es puramente civil, es con el patrimonio con lo que se deberá responder y en el caso de que no tenga bienes suficientes para responder, el Estado se constituirá en responsable subsidiario.

Como lo menciona Juan Francisco Arroyo, *"en esta situación se asemeja el Estado con los particulares, ya que éstos también están obligados a responder civilmente, lo que se ha denominado responsabilidad objetiva"*.⁸⁹

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado⁹⁰ no define de manera particular a los servidores públicos, ya que tan sólo establece su ámbito de aplicación, describiendo al trabajador en las dependencias o entidades mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios.

1.3 Naturaleza jurídica de la relación existente entre servidor público y la administración pública

En la doctrina del Derecho Administrativo se han realizado importantes estudios para determinar la naturaleza jurídica del acto por el cual las personas físicas prestan sus servicios al Estado y, en particular, a la administración pública.



⁸⁸ Ver inciso 3.3 de este Capítulo II. Pág. 84.

⁸⁹ ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Op. cit. Pág. 99.

⁹⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983.

Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

Es así como se da el acto jurídico mediante el cual un individuo asume la categoría de servidor público, adquiriendo frente al Estado o la administración pública y, sobre todo, frente a la sociedad, un *status* de responsabilidad al cual va a estar sujeto aún después de terminado su encargo, nombramiento o función.

De esta forma, autores como Miguel Acosta Romero sostienen que las teorías que traían de explicar la naturaleza jurídica del acto por el cual un individuo presta sus servicios al Estado, se dividen en:

- "Civilistas
- Acto unilateral del Estado
- Acto condición / Acto unión"⁹¹



En cuanto a las teorías civilistas, éstas se sustentan en el tradicional acuerdo de voluntades que da lugar a un contrato regulado por normas de derecho privado.

Teoría obviamente ya rebasada en el derecho contemporáneo al precisarse que corresponde al derecho público y, más concretamente al derecho social, el establecer la normatividad en materia de relaciones laborales.

En cuanto al acto unilateral del Estado, viene a ser la teoría radicalmente opuesta a la primera, al sostener que en virtud de la obligatoriedad que implica la función pública, como un principio esencial, es el Estado y nadie más el que puede crear y reglamentar esa función y en consecuencia el mismo empleo.

Esta teoría se encuentra también en contradicción con los postulados del derecho social y no se considera válida en virtud de no tomar en cuenta la voluntad de las personas que en un momento dado deciden aceptar el empleo y las condiciones establecidas para el mismo.

Indudablemente se trata de un acto administrativo en su sentido material, pero identificado en la categoría del *acto unión*, el cual Gabino Fraga identifica como "aquél en el cual varias voluntades concurren a una sola finalidad, para crear no una situación jurídica individual, sino simplemente aplicar a un caso concreto una situación jurídica general previamente establecida".⁹²

En otras palabras, nos encontramos ante un acto en el que la pluralidad de voluntades tienden a la realización o verificación de un fin único y determinado. Acosta Romero lo ejemplifica en la situación que surge "cuando el Estado nombra a

⁹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit. Págs. 661 a 665.

⁹² FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 25ª ed. México, 1986. Pág. 214.

Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

un empleado y éste tiene voluntad de colaborar con aquel, prestando sus servicios personales".⁹³

Pero además, nos encontramos con la tesis que sostiene la existencia de un *acto condición*, en virtud de que por su conducto el Estado aplica una norma general a un caso concreto.

El maestro Gabino Fraga lo expone con las siguientes palabras:

"Resulta que en muchas ocasiones la norma jurídica no es aplicable de pleno derecho a un caso individual; para que lo sea es necesaria la verificación de un acto jurídico intermediario. Este acto produce una modificación en el orden jurídico, puesto que por su realización el individuo se ve colocado dentro de la regla general".⁹⁴

En estos casos, la teoría expuesta sostiene que el acto condición se da en el momento de formalizarse el nombramiento de un empleado público, cuya designación si bien está prevista en la ley, no se hace concreto sino hasta que existe un acto de autoridad que designa a una persona en particular como servidor público.

Para otros autores, como en el caso del maestro Rafael Entrena Cuesta, la naturaleza jurídica de la relación existente entre empleado y la administración pública se encuentra precisada desde un punto de vista legal y reglamentario.

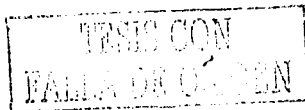
Al resumir su postura, encontramos lo siguiente:

- a). La determinación de la naturaleza jurídica de la relación que une al funcionario con la administración, constituye uno de los problemas cruciales de la función pública. Las posturas doctrinales mantenidas al respecto se han visto tradicionalmente influidas en gran medida por dos clases de factores: de un lado, las ideas políticas preponderantes en el momento en que se formularon y, de otro, la inclinación de los respectivos autores a favor de la administración o de sus servidores.

De esta forma, en la época del *Estado absoluto* prevalecía la idea de estimar que el funcionario se encontraba en un estado de sumisión con relación a la administración pública, la que lo designaba por un mero *acto de poder*, revocable en cualquier momento.

⁹³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit. Pág. 350.

⁹⁴ FRAGA, Gabino, Op. cit. Pág. 122.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

En cambio, en el *Estado de Derecho*, con la preeminencia de la idea de garantías de los particulares, se abre paso la teoría de la existencia de un contrato privado entre ambas partes y como tal inalterable por cualquiera de ellas.

Ambas teorías quedan rebasadas en el mismo siglo XIX, adquiriendo relevancia la doctrina jurídico-administrativa. Surge entonces la idea de estimar que entre la administración y el empleado existe ciertamente un contrato, pero de tipo administrativo: *el contrato de función pública*.

Por tanto, los extremos de dicho contrato, como corresponde a su naturaleza administrativa, podrían ser modificados cuando así lo exigiera el interés público; pero la situación económica del empleado debería ser, en todo caso, respetada.

- b) No obstante lo anterior, esa concepción administrativa puede considerarse aún superada en la doctrina, en cuyo sentir la situación del empleado frente al órgano público (patrón), no es subjetiva como consecuencia de un contrato, cuyo contenido, al menos desde un punto de vista económico, resultaría inalterable. Es entonces como hoy en día se considera que dicha situación laboral tiene una naturaleza legal y reglamentaria, o si se quiere emplear otra expresión, *estatutaria*.⁹⁵

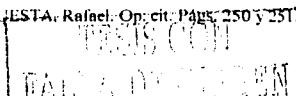
Como consecuencia de lo señalado y a reserva de analizarlo con más detalle en el siguiente punto de este trabajo, dicha situación estatutaria determina y condiciona que el servidor público tenga frente a la administración los derechos y deberes previstos en las leyes y reglamentos que regulan su régimen jurídico, es decir, en su *estatuto*.

Al respecto, el autor Carlos Serra Piñar sostiene que esa naturaleza estatutaria de la relación derivada de la función pública, implica varias características:

- a) *"Los derechos y deberes subsistirán en cuanto no se modifiquen las normas que los establecen, situación a la que no podrá oponerse el empleado público.*

- b) *El régimen establecido con carácter general en el estatuto no puede ser alterado unilateralmente por la administración en perjuicio o ventaja de alguno o algunos de ellos, en virtud del principio de legalidad.*

⁹⁵ Para un estudio más detallado, ver ENTRENA CUESTA, Rafael. Op. cit. Págs. 250 y 251.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

- c) *Si la administración desconoce la situación descrita en el estatuto, sus actos podrán ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa*.⁹⁶

Para concluir, el acto de nombramiento de un servidor público, de acuerdo con todo lo señalado, nunca tendrá el carácter de aceptación de un contrato.

Será un acto condición, en virtud del cual se coloca al empleado público en la situación legal y reglamentaria ya descrita, una vez que tenga lugar la aceptación de éste (lo que produce la creación del acto unión), ya sea de forma expresa o de manera tácita, mediante la protesta o toma de posesión.

Sin embargo, cabe precisar lo concerniente al llamado personal laboral o de base de la administración. Su situación se encuentra obviamente ligada por un contrato expresamente de trabajo, con todas las consecuencias que ello implica.

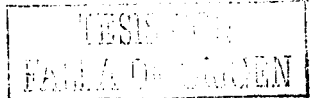
Por esa razón, doctrinalmente tenemos que separar la relación de trabajo de los *funcionarios*, que es consecuencia de un acto condición-unión (estatutaria), y la de los *empleados o personal laboral* que resulta de tipo *contractual-laboral*.

De esta forma, y como lo expresa el autor español Fernando Mairal, "se ha establecido que la situación estatutaria y las relaciones laborales son relaciones desiguales a las que no se impone la aplicación del mismo tratamiento, en tanto que se trata de regímenes jurídicos distintos aplicables a situaciones diferentes, es decir, uno estatutario y otro laboral, puesto que no se trata de los mismos derechos y deberes".⁹⁷

Como ya observamos, nuestra Constitución, en el primer párrafo de su artículo 108, hace la misma distinción entre *funcionarios* y *empleados*, con lo cual se determina la aplicación de los dos regímenes: el *estatutario*, en el caso de los primeros, y el estrictamente *laboral*, para el caso de los segundos.

1.4 Derechos y deberes derivados de la función pública.

Como ya se señaló anteriormente, la situación de los servidores públicos con la administración presenta una dualidad de relaciones, que pueden identificarse en dos tipos: la *orgánica* y la de *servicio*.



⁹⁶ SERRA PIÑAR, Carlos. "Naturaleza de la Relación Jurídica que une al Funcionario con la Administración". Revista de Administración Pública. Instituto de Administración Pública. Alcalá de Henares, 1987, No. 12, Págs. 34 y 35.

⁹⁷ MAIRAL JIMÉNEZ, Fernando. "El Derecho Constitucional a la Igualdad en las Relaciones Jurídicas de Empleo Público". Edit. Tecnos. 7ª ed. Madrid, 1988. Págs. 114 a 117.

Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

Por la primera, los servidores públicos aparecen como parte integrante del aparato burocrático, en el sentido de que representan el elemento subjetivo activo de la acción gubernamental. Esto es, forman parte inseparable de la misma administración pública.

En cambio, en la relación de servicio, los servidores públicos aparecen como sujetos distintos de la administración, frente a la cual asumen una serie de deberes u obligaciones, así como también tienen a su favor derechos derivados de su condición de personal que labora al servicio de los órganos públicos.

Es necesario recordar también, de lo ya expuesto en puntos anteriores, que la relación de servicio tiene su origen en un acto condicional, que coloca al servidor público (funcionario) en una situación legal y reglamentaria.

Esto es particularmente importante destacar, porque tanto los derechos como los deberes determinan el contenido de la normatividad estatutaria.

Por otra parte, para un análisis objetivo sobre los derechos y deberes de los servidores públicos, resulta indispensable acudir al derecho vigente para conocer sus alcances y limitaciones.

No obstante lo anterior, y a reserva de tratar lo referente a la normatividad vigente en nuestro país, en doctrina diversos autores han tratado de hacer una especie de clasificación de derechos y deberes que sirva de parámetro dirigida a la aplicación de la función pública en general.

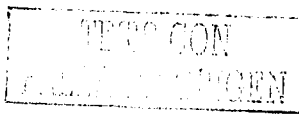
De esta forma, se puede hacer una primera clasificación teórica en los siguientes términos:

1.4.A Derechos derivados de la función pública.

- a) Derecho al cargo.- Es uno de los más importantes que rigen la función pública y cuyo contenido va más allá del aspecto puramente económico. Para algunos autores, también se le denomina "*derecho a la inamovilidad*" que puede asumir dos variantes: absoluta y relativa.

En efecto, para el tratadista Rafael Entrena Cuesta, que cita entre otros autores a Martín Mateo, "*en la inamovilidad absoluta se reconoce no sólo el derecho al cargo sino también a desempeñarlo en un determinado lugar. En cambio, en la inamovilidad relativa, sólo se considera el derecho al cargo*".⁹⁸

⁹⁸ ENTRENA CUESTA, Rafael. Op. cit. Pág. 280.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

- b) **Derecho a la Carrera Administrativa y Promoción Profesional.-** Tradicionalmente se ha reconocido la necesidad de establecer un auténtico servicio civil de carrera profesional al servicio de la administración pública.

Visto de cualquier óptica, este derecho está dirigido a la expectativa que todo servidor público debe tener con relación al ascenso, entendido como la designación de aquellos para un puesto de trabajo de categoría superior a la que venían desempeñando. Dicha expectativa se consolida en el momento en que se dan las circunstancias exigidas por el derecho vigente para que el ascenso pueda llegar a realizarse.

- c) **Derecho a la Suspensión de la Función o Cargo.-** Cuando concurren las situaciones de hecho o de derecho establecidas por el régimen estatutario. Entre las causales de suspensión a que se refiere este tipo de derecho se encuentran las originadas por vacaciones, permisos y licencias.

Dichas causales de suspensión tienen una naturaleza estrictamente laboral, pues derivan de derechos admitidos y reconocidos para cualquier trabajador en una relación laboral subordinada.

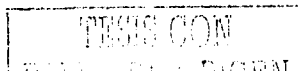
- d) **Derecho a la Asistencia y Seguridad Social.-** Consiste en poder exigir las prestaciones establecidas por ley en materia de seguridad social y al derecho a la admisión al uso de los servicios sociales que por el estado se presten.

- e) **Derechos de Contenido Exclusivamente Económico.-** Son retribuciones básicas para el servidor público: el sueldo y los pagos extraordinarios. Y de carácter complementario suplementario, el sistema de pensiones, entre los que destacan la de jubilación, viudez y orfandad.

- f) **Derechos Colectivos.-** Fundamentalmente son el de sindicación y el de huelga.

Los servidores públicos, como cualquier ciudadano en una relación laboral subordinada, son titulares de los derechos fundamentales y de las libertades públicas que consagra la norma fundamental. Sin embargo, la doctrina del derecho público tradicional ha venido estableciendo una situación especial de sujeción a que se encuentran sometidos los servidores públicos, por las finalidades públicas que sirven y por la autoridad de que, según el caso, están investidos.

Este proceso de delimitación ha establecido ciertas variantes en lo concerniente a los derechos de sindicación y de huelga. Es el derecho vigente de cada Nación el que delimita los alcances de la organización



sindical de los servidores públicos, así como para el ejercicio del derecho de huelga, a efecto de salvaguardar el interés general por la trascendencia de las actividades que implica la misma función pública.

1.4.B Deberes derivados de la función pública.

La doctrina hace una clasificación que considero demasiado subjetiva sobre los deberes u obligaciones de los servidores públicos, que deriva de la especial condición de desempeñar la función pública.⁹⁹

Existe consenso en considerar que en realidad los servidores públicos solo tienen un deber fundamental, que es el del fiel desempeño de la función o cargo que tienen encomendado.

Sin embargo, para cumplir con ese deber fundamental, habrán de adoptar, no sólo en su vida pública sino también en su vida privada, unos moldes de conducta que prácticamente resultan imposibles de concentrar en la descripción o catálogo de los deberes que establece el derecho vigente.

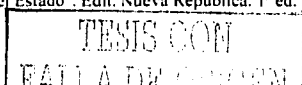
De esta forma, en una clasificación teórica, podemos identificar estos deberes en tres grupos:

- a) Deberes de carácter moral.- La conducta particular o privada de los servidores públicos y en especial de los funcionarios de alto nivel resulta en muchos casos imposible de separar de su actividad pública, en cuanto puede implicar, si no es adecuada, un desprestigio para la misma administración pública o el aparato gubernativo.

De la misma forma, los asuntos de que los servidores públicos conozcan en su actividad pública no deben trascender a su vida privada. De aquí la exigencia de los deberes de carácter moral que son: el deber de decoro, que se refiere a la observancia de las normas sociales y éticas de convivencia; y el deber de secreto profesional, que les obliga a guardar sigilo riguroso de los asuntos que conozcan por razón de su cargo.

- b) Deberes de carácter profesional.- Significa que los servidores públicos están obligados a desempeñar las funciones que tengan encomendadas en el lugar, tiempo y forma establecidos en la ley.

⁹⁹ Para conocer las posturas doctrinarias sobre el tema, se sugiere consultar la obra de: CASTILLO BLANCO, Enrique. "Función Pública y Poder Disciplinario del Estado", Edit. Nueva República. 1ª ed. Madrid, 1992.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

Por lugar, debemos entender el área geográfica-administrativa, a la que están adscritos y que determinan los alcances y límites de su competencia.

En cuanto al tiempo, se refiere a que los servidores no pueden anticipar o prolongar el comienzo o cese de sus funciones ni abandonar el desempeño de las mismas, so pena de incurrir en algún tipo de responsabilidad; pero además, deberán desempeñar su trabajo precisamente durante la jornada que reglamentariamente se determina.

Por lo que hace a la forma, esta se refiere de manera especial a la competencia del órgano administrativo y el ejercicio de las facultades que tenga el servidor público en particular. En ese sentido deberán abstenerse de realizar aquellas actividades que pudiesen entorpecer su actuación pública, en razón de incompatibilidad, abuso de autoridad o ejercicio indebido de atribuciones.

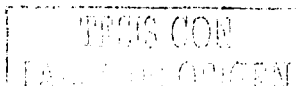
Asimismo, la forma implica el deber de cooperación con sus jefes y compañeros; el deber de cooperación con el público y el personal subordinado; el deber de respeto con las autoridades, superiores jerárquicos, personal subordinado y público en general, y el deber de obediencia, también con las autoridades y superiores, que únicamente se exceptúa en el caso de ilegalidad manifiesta de las órdenes de aquellos

- c) Deberes de carácter político.- Cierta clase de funcionarios públicos, por su nivel de jerarquía o de toma de decisiones, incuestionablemente tienen deberes de carácter político, que encuentran su esencia en algunas de las faltas calificadas precisamente como muy graves.

Así encontramos, de manera general, el deber de fidelidad a la constitución en el ejercicio de la función pública; el deber de neutralidad e independencia políticas, como consecuencia del principio de objetividad de la administración; el deber de respetar el ejercicio por los particulares de sus libertades públicas y derechos, y, por último, el deber de abstenerse de toda actuación que suponga discriminación por razón de raza, sexo, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social.

Desde un punto de vista estrictamente formal, en México, la legislación en materia de normatividad disciplinaria para los servidores públicos establece una descripción casuística de obligaciones que, en contra sentido, pueden también considerarse como derechos a su favor.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala:



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

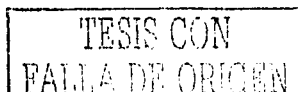
"Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

- I. *Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;*
- II. *Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;*
- III. *Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que les sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;*
- IV. *Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;*
- V. *Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;*
- VI. *Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.*
- VII. *Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;*
- VIII. *Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;*
- IX. *Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;*



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

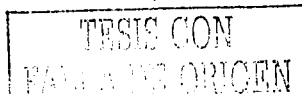
- X. *Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;*
- XI. *Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíba;*
- XII. *Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*
- XIII. *Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;*
- XIV. *Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;*
- XV. *Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;*
- XVI. *Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sea para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;*



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

- XVII.** *Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;*
- XVIII.** *Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos en esta ley;*
- XIX.** *Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;*
- XX.** *Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;*
- XXI.** *Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;*
- XXII.** *Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;*
- XXIII.** *Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quién desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quién se encuentre inhabilitado par desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y*
- XXIV.** *Las demás que le impongan las leyes y reglamentos".¹⁰⁰*

¹⁰⁰ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

El régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos en México se encuentra plasmado en los artículos 108 a 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en las leyes federales, de Responsabilidades y de Responsabilidades Administrativas, ambas de los Servidores Públicos, así como en los Códigos civiles y penales, del fuero federal y del local, en sus respectivas competencias.

En nuestro marco constitucional, el artículo 109 de la Carta Magna establece de manera general:

"Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor pública será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y

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

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

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

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de

Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo;"

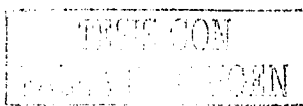
Podemos advertir varios aspectos de este texto constitucional:

- **El ámbito de competencia.-** Tanto la Federación como los Estados pueden expedir leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos, así como las correspondientes a establecer su sanción.
- **Naturaleza.-** Elevadas a texto constitucional, las prevenciones señaladas constituyen el más alto fundamento en nuestro sistema jurídico.
- **Tipos de responsabilidad.-** Textualmente se señala el juicio político, la comisión de delitos y las sanciones administrativas. Faltaría lo concerniente a la responsabilidad civil.
- **Autonomía de aplicación.-** Los procedimientos señalados son autónomos, lo que significa que la existencia de algún tipo de responsabilidad no excluye a las demás. En otro aspecto, la tramitación de los procedimientos de responsabilidad pueden ser simultáneos.
- **Denuncia pública.-** Cualquiera de los tipos de responsabilidad señaladas en el precepto comentado puede denunciarse por los ciudadanos mexicanos ante la Cámara de Diputados, con ciertas formalidades: bajo su responsabilidad y con elementos de prueba.

Pero además de esas prevenciones generales, aplicables a todo servidor público, el diverso artículo 108 constitucional se refiere a tipos de responsabilidad relacionadas con servidores públicos en específico.

Estos servidores públicos son:

1. El Presidente de la República.- Que sólo podrá ser sujeto de responsabilidad penal tratándose de traición a la patria y de delitos graves del orden común.
2. Gobernadores de los estados.
3. Diputados a las legislaturas locales.
4. Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales.
5. Miembros de los Consejos de las Judicaturas locales.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

Sin precisar su naturaleza, los servidores públicos mencionados en los incisos 2 a 5 serán responsables por actos que violen lo dispuesto en la Constitución General y leyes federales, además por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En cuanto al fundamento legal, y a reserva de analizarlo con mayor detenimiento en los siguientes puntos de este capítulo, la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos puede contemplarse tanto en leyes federales como locales.

De esta forma, la responsabilidad administrativa, civil y penal de los servidores públicos se establece y sanciona en las leyes correspondientes a cada materia, determinando los procedimientos, reglas y autoridades conforme y ante las cuales se desarrollarán.

3. TIPOS DE RESPONSABILIDAD.

El término *responsabilidad* ha sido objeto de discusión entre los teóricos del derecho.

Existen diversas teorías que explican sus fundamentos y alcances; prácticamente todas las teorías del derecho coinciden en señalar que la responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental.

Sin embargo la noción de responsabilidad no es exclusiva del lenguaje jurídico, también se utiliza en otras materias como la ética, la religión y, en general, en el lenguaje ordinario.

Para poder precisar el significado del término responsabilidad es necesario hacer alusión a aquellos usos del concepto en cuestión y que de alguna manera están presupuestos en la noción jurídica de responsabilidad.

La expresión surge del latín "*respondere*", que significa "*estar obligado*"; también significa "*prometer, merecer o pagar*", así, "*responsalis*" quiere decir "*el que responde (fiador)*".¹⁰¹

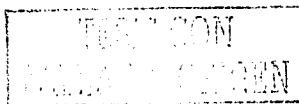
En un sentido más restringido "*responsum*" (responsable) alude al "*obligado a responder de algo o alguien*".¹⁰²

Respondere se encuentra estrechamente relacionado con "*spondere*", la expresión solemne en la forma de la "*stipulatio*", por la cual alguien asumía una obligación, así como "*sponsio = la palabra más antigua de obligación*".¹⁰³

¹⁰¹ BOFIA BOGGERO. Luis María. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIV. Editorial Deriskill, S.A., Buenos Aires, Argentina. Pág. 790.

¹⁰² Idem.

¹⁰³ Ibidem. Pág. 791.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

El uso moderno del término "responsabilidad" en el lenguaje ordinario es más amplio y, aunque relacionado con el significado originario de "responder" y "spondere", puede tener varias acepciones, entre las cuales podemos señalar:

- *"Como deberes de un cargo (presupone cierta discrecionalidad).*
- *Como causa de un acontecimiento.*
- *Como merecimiento, reacción o respuesta (responder de algo o pagar por algo), y*
- *Como capacidad mental (ser responsable de los actos de uno)".¹⁰⁴*

El significado que recoge la dogmática jurídica es cuando un individuo, de acuerdo al orden jurídico, es susceptible de ser sancionado.

En este sentido, la responsabilidad presupone un deber del cual debe responder el individuo, sin embargo no debe confundirse con él. El deber u obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado.

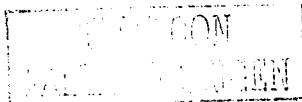
La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella; aquélla señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de ésta.

La responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado como lo expresa el maestro Jorge Alberto Silva, pues *"aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito o una falta".¹⁰⁵*

De esta forma, es responsable de un hecho ilícito o falta, aquel individuo que debe sufrir las consecuencias de sanción que sobre el hecho ilícito se le imputan.

Por regla general, el autor de un delito o falta y el responsable son el mismo individuo; sin embargo, no siempre el responsable de un ilícito o de una falta es su autor.

En efecto, puede suceder que un individuo sea el autor del ilícito o de la falta y que otros sean los responsables del mismo, es decir, que otros sean los que deban sufrir las consecuencias de sanción correspondientes, de conformidad con una norma jurídica.



¹⁰⁴ BOFIA BOGGERO, Luis María. Op. cit. Pág. 825.

¹⁰⁵ SILVA SILVA, Jorge Alberto. "Derecho Procesal Penal". Edit. Harla. 2ª ed. México, 1995. Págs. 709 y 710.

Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

Para centrar el tema y a reserva de analizarlo con detalle más adelante, podemos señalar que existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad: la llamada *responsabilidad por culpa* y la conocida como *objetiva o absoluta*.

En el caso de la primera, la aplicación de sanciones al individuo considerado como responsable supone culpa por parte del autor del delito o falta; esto es, las consecuencias de la sanción se aplican al responsable cuando tuvo la intención de cometerlo, o bien habiéndolo previsto no lo impidió.

A la responsabilidad objetiva, por el contrario, no le importa la culpa del autor; basta que el acto u omisión se verifique, con o sin culpa del autor, para que se apliquen las consecuencias de la sanción al individuo considerado responsable.

Responsabilizarse será, entonces, responder por los propios actos; es decir, estar obligado a satisfacer la pena o sanción correspondiente a un daño o culpa. De esta misma interpretación, responsable es aquel que está obligado a responder de ciertos actos particulares.

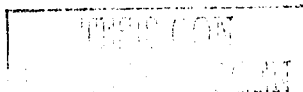
Así pues, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos está integrado por cuatro tipos de responsabilidades:

- La política y la administrativa, reguladas por la Ley Federal de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, además de las correspondientes a los estados. y
- La civil y la penal, reguladas por los respectivos códigos en la materia.

En términos generales, la responsabilidad, independientemente de su naturaleza, es el efecto y la consecuencia que los actos de una persona acarrearán, ya sea para sí o para terceros, pues existen determinados hechos jurídicos que dan lugar a ciertos efectos, por lo que aún y cuando la normatividad en materia de responsabilidades de los servidores públicos no efectúa una definición manifiesta del concepto, son las conductas observadas por el servidor público las que pueden ser constitutivas de responsabilidad.

El desempeño en la función pública siempre tiene que estar investido de legalidad a través de criterios definidos, para así sujetar a los órganos de autoridad a ciertas normas, definiendo obligaciones y deberes, sujetando además a aquellos prestadores deficientes de la función a que respondan por sus actos y crear instancias para el gobernado, para así regular y limitar el marco de actuación de quienes ejercen el gobierno.

En efecto, la particular situación que guardan los trabajadores del Estado, los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

De tal suerte que, cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades, las cuales pueden presentar características distintas con relación al régimen jurídico aplicable, a los órganos que intervienen, a los procedimientos para su aplicación, así como a la competencia de dichos órganos.

Lo anterior se puede explicar de la siguiente manera:

- Si algún servidor público con su actuar lesiona valores protegidos por la ley penal, la responsabilidad en que incurre es *penal*, siendo aplicables al caso las disposiciones y procedimientos de dicha naturaleza.
- Si el mismo servidor realiza funciones de gobierno y de dirección y se llegaren a afectar intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, da lugar a responsabilidad *política*,
- Si se incumplen obligaciones de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la responsabilidad en que incurra será de carácter *administrativo*.

Gabino Fraga asentó al respecto: "*La falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser del orden civil, del orden penal o del orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal*".¹⁰⁶

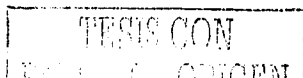
Agustín Herrera Pérez, por su parte, estima que los conceptos por los cuales incurre en responsabilidad el servidor público son más amplios.

Este autor sostiene que si "*la responsabilidad se da cuando no se cumpla con la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño del empleo, cargo o comisión, quedan incluidos todos aquellos aspectos que dañan a la administración pública y que pudiéramos englobar en el concepto de mal desempeño del servicio público*".¹⁰⁷

Desde el punto de vista del criterio sustentado por nuestro más alto tribunal, y a efecto de reiterar la clasificación de las responsabilidades, resulta conveniente citar la tesis obtenida de la consulta efectuada al Semanario Judicial de la Federación, la cual es del tenor literal siguiente:

¹⁰⁶ FRAGA, Gabino. Op. cit. Pág. 169.

¹⁰⁷ HERRERA PÉREZ, Agustín. "La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. Diversas leyes que la regulan con diferentes procedimientos y ante una misma institución". (Trabajo de Investigación para obtener el Premio Nacional de Administración Pública INAP). México, 1988. Págs. 40 y 41.



"RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: **A).- La responsabilidad política** para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos y omisiones que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; **B).- La responsabilidad penal** para los servidores públicos que incurran en delito; **C).- La responsabilidad administrativa** para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y **D).- La responsabilidad civil** para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones".¹⁰⁸

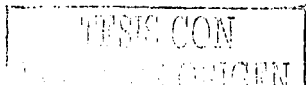
Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro.
23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos.

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.

Sin perjuicio de lo anterior, para los fines de este trabajo resulta conveniente precisar hasta qué punto, de acuerdo a la autoridad que se posee así como para ejercer el poder que el Estado otorga, debe hacerse responsable a los servidores públicos en razón de las relaciones laborales que imperan entre éstos y el propio Estado.

¹⁰⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo II. Abril de 1996. Tesis P. LX/96. Pleno. Pág. 128.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

Así tenemos que dicha responsabilidad se sujeta a la participación activa de un sujeto en el ejercicio de la función pública, de tal forma que, cuando en el desempeño de sus funciones incumple con las obligaciones que la ley le impone, se hace acreedor a sanciones que pueden tener diferentes características en razón del régimen legal aplicable, los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación así como de la jurisdicción y competencia correspondiente.

De esta manera, en principio, cuando los servidores públicos infringen las disposiciones establecidas por una ley penal, su *responsabilidad es penal* sujetándose a los procedimientos y normatividad de dicha naturaleza; en el caso de que su actuación afecte intereses públicos fundamentales o el despacho de los asuntos sujetos a su cargo, *su responsabilidad será política* y cuando durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplan con las obligaciones que la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Federal establece, en el sentido de salvaguardar la legalidad, honradez lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de las funciones que tengan conferidas, la responsabilidad en que incurran será de *carácter administrativo*.

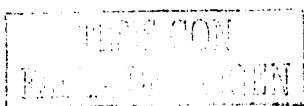
Sin embargo, cabe recordar que, como se ha indicado, las diversas responsabilidades pueden integrarse por motivo de una misma conducta, contemplándose aquí cuatro tipos distintos: *administrativa, penal, política y civil*, las cuales deberán investigarse bajo el marco jurídico que les corresponda y de manera paralela e independiente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 109 Constitucional.

En efecto, además de las responsabilidades a que se ha hecho referencia, cuando en virtud de las mismas se produce un daño o perjuicio a la esfera jurídica de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, a través de los procedimientos correspondientes según la naturaleza del acto de que se trate.

Pero, ante tal situación, cabría preguntarse: ¿en dónde se ubica la responsabilidad resarcitoria?: ¿en la esfera estrictamente administrativa o en el tipo de responsabilidad civil, a fin de responder por los daños o perjuicios ocasionados?.

Y lo más importante, para efectos de su aplicación: ¿se trata de sancionar la falta de cuidado y atención a la disciplina administrativa o de restaurar la afectación patrimonial que resiente el Estado?. Si fuera en este último caso o, inclusive en ambos: ¿cuál sería el procedimiento y ante qué autoridad se deberá acudir para su desahogo?

Este es el planteamiento que da motivo al presente trabajo de tesis y que se tratará de agotar en los siguientes capítulos, no sin antes abordar de una manera general los "tipos clásicos" de responsabilidad antes señalados.



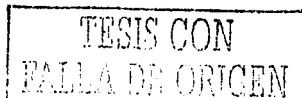
Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

3.1 Responsabilidad Política.

La responsabilidad política tiene estrecha relación con las actividades que realizan ciertos servidores públicos, los cuales son definidos por la constitución en su artículo 110.

El mencionado precepto indica qué servidores públicos pueden ser sujetos de juicio político, y los enumera, sin cierto sentido de orden, de la siguiente manera:

1. Senadores al Congreso de la Unión.
2. Diputados al Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
4. Consejeros de la Judicatura Federal.
5. Secretarios de Despacho.
6. Jefes de Departamento administrativo.
7. Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.
8. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
9. Procurador General de la República.
10. Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
11. Magistrados de Circuito.
12. Jueces de Distrito.
13. Magistrados del fuero común del Distrito Federal.
14. Jueces del fuero común del distrito Federal.
15. Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.
16. Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral.
17. Consejeros del Instituto Federal Electoral.
18. Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.
19. Magistrados del Tribunal Electoral.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

20. Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados.
21. Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas.
22. Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.

De manera excepcional considera además a:

- a. Gobernadores de los estados.
- b. Diputados locales.
- c. Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales.
- d. Miembros de los Consejos de las Judicaturas locales.

En estos casos, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

La responsabilidad se origina cuando estos servidores públicos cometen actos que redunden de manera grave en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Aunque, con una salvedad expresamente señalada en la constitución:

"No procede el juicio político por la mera expresión de ideas".¹⁰⁹

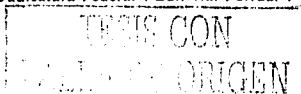
Para Mario Melgar Adalid, la responsabilidad política *"se encuentra relacionada con la incompetencia, negligencia o deshonestidad, que de manera muy grave afectan los intereses generales de la Nación, siendo el juicio político el instrumento jurídico-constitucional para sancionar a los servidores públicos por tales hechos".¹¹⁰*

En cuanto a su procedimiento, el mismo es el siguiente:

- 1º. Acusación a cargo de la Cámara de Diputados ante la de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión, previo el desahogo de los elementos probatorios que así lo ameriten y con audiencia del inculpaado.

¹⁰⁹ Artículo 109, fracción I, segundo y último párrafos.

¹¹⁰ MELGAR ADALID, Mario. "El Consejo de la Judicatura Federal". Editorial Porrúa, 1ª ed. México, 1997. Pág. 176.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

- 2º. La Cámara de Senadores, en su carácter de jurado de sentencia, declarará y aplicará la sanción que proceda, mediante resolución emitida por las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez desahogadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Dichas sanciones, de conformidad con el artículo 110 constitucional, párrafo tercero, podrán consistir en:

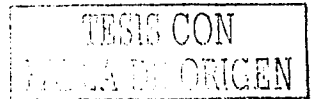
- Destitución.
- Inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Por otra parte, de acuerdo con ese mismo precepto de nuestra Carta Magna (último párrafo), las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y de Senadores durante este juicio son definitivas y tienen carácter de firmes, al ser inatacables por disposición expresa del mismo texto constitucional.

Sin embargo, son muchos los cuestionamientos que se pueden hacer a este *juicio político* que, desde su misma denominación, dista mucho de ser un instrumento adecuado para sancionar a los servidores públicos que comprende el texto constitucional.

Con una sola excepción que exista, como en el caso del Presidente de la República, este *juicio político* establece de origen una situación de inequidad, en tanto deja fuera de su aplicación al titular del Poder Ejecutivo Federal, quién en un sistema como el nuestro, nada más es el Jefe de Estado y de Gobierno, además de titular y responsable de todo el aparato administrativo del ejecutivo.

3.2 Responsabilidad Penal.



En mi opinión, se le identifica con esta denominación al pronunciamiento o resolución firme que hace la autoridad judicial, al encontrar, después de la tramitación de un proceso penal, la responsabilidad de un sujeto que tiene la calidad de servidor público en hechos considerados ilícitos por la ley de la materia y que, en su caso, precisa de esa calificación para el sujeto activo.

Este tipo de responsabilidad debe ser analizada desde tres ópticas:

- a. Los servidores públicos, funcionarios y empleados, son penalmente responsables cuando incurren en los delitos previstos en las leyes penales, de acuerdo con lo que ellas establecen.

Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

- b. De aquí que pueda hablarse de dos clases de responsabilidad penal de los servidores públicos: una responsabilidad "común", que se producirá cuando incurran en delitos que puedan ser realizados por cualquier ciudadano y se agravarán si los perpetraron prevaleciéndose del cargo, y una responsabilidad "especial", la que nacerá cuando se tipifique algunos de los delitos establecidos en la legislación de la materia y que exija el carácter de servidor público al sujeto activo del ilícito penal.

- c. En el caso de los delitos comunes cometidos por los servidores públicos, no se altera la competencia de los tribunales; en cambio, cuando se trata de delitos cometidos en el ejercicio del cargo, la misma dependerá a su vez del ámbito de competencia de los órganos a los que pertenezcan dichos servidores.

Nuestra constitución, en su artículo 109, fracción II, precisa que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

En los casos de enriquecimiento ilícito, será la misma ley penal la que determinará los casos y circunstancias en los que deba sancionarse a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, "aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar".¹¹¹

Sin embargo, para cierto tipo de servidores públicos, la misma constitución exige un requisito de procedibilidad conocido comúnmente como *desafuero* o *declaratoria de procedencia*.

Se establece que dicho requisito es necesario tratándose de:

1. Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.
2. Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
3. Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.
4. Consejeros de la Judicatura Federal.
5. Secretarios de Estado.
6. Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹¹¹ Artículo 109 constitucional, penúltimo párrafo.

Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

7. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
8. Procurador General de la República.
9. Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
10. Consejero Presidente y Consejeros Electorales del Consejo General de Instituto Federal Electoral.

En estos casos, debe agotarse un procedimiento que consiste en que la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, declarará si ha lugar o no a proceder contra el inculpado.

Si no se resuelve sobre la procedencia de la acusación penal, se suspenderá todo procedimiento, pero, con la salvedad de que continúe su curso una vez que el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo.

Cabe aquí cuestionar la viabilidad de un procedimiento que existe como requisito de procedibilidad de la acción penal y que no termina de entenderse en todos sus términos.

En mi opinión, hay varias observaciones que rebasarían los alcances de este trabajo y que por lo mismo sólo me limito a precisar:

¿Por qué no se determina el procedimiento de desafuero sólo para los titulares de los poderes del Estado?;

¿En qué situación de especial trascendencia se coloca a los Secretarios de Estado, si resulta de interés general que cualquiera de ellos sea enjuiciado penalmente por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo?.

Para el caso del Presidente de la República, el artículo 108 de la Constitución General, párrafo segundo, dispone que sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Pero, en términos del diverso 109 de la misma norma fundamental, la declaratoria deberá hacerla la Cámara de Senadores siguiendo el procedimiento ya visto para el juicio político.

Además, las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

Pero también, hay varios efectos en caso de resolverse la declaratoria de procedencia. Por la misma naturaleza del procedimiento y proceso penales, éstos sólo tendrán una culminación de responsabilidad cuando el juez competente dicte sentencia en ese sentido y ésta haya quedado firme o ejecutoriada.

Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

De esa forma, el efecto de la *procedencia* será el de separar de su cargo al servidor público inculpado, pero si el proceso culmina con sentencia absolutoria, tendrá que reasumir su función.

Si la sentencia es condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le podrá conceder la gracia del indulto.

Si por esos hechos se obtiene un beneficio económico o se causan daños o perjuicios de naturaleza patrimonial, la sanción que apliquen los jueces será de manera gradual, en vista de la satisfacción de dichos daños y perjuicios, pero no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o del monto que representen esos daños o perjuicios.

En nuestra legislación, el Código Penal Federal en su Título Décimo, artículos 212 a 224, establece los siguientes delitos en los que se exige el carácter de servidor público al sujeto activo:

- 1) Ejercicio indebido de servicio público.
- 2) Abuso de autoridad.
- 3) Coalición de servidores públicos.
- 4) Uso indebido de atribuciones y facultades.
- 5) Concusión.
- 6) Intimidación.
- 7) Ejercicio abusivo de funciones.
- 8) Tráfico de influencia.
- 9) Cohecho.
- 10) Cohecho a servidores públicos extranjeros.
- 11) Peculado.
- 12) Enriquecimiento ilícito.

Capítulo II.- Teoría General de las Responsabilidades...

Por su parte, el Nuevo Código Penal Para el Distrito Federal,¹¹² que abroga el de 1931, en su Título Décimo Octavo: "*Delitos Contra El Servicio Público Cometidos por Servidores Públicos*", artículos 256 a 276, establece los siguientes:

- 1) Ejercicio indebido y abandono del servicio público.
- 2) Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública.
- 3) Coalición de servidores públicos.
- 4) Uso indebido de atribuciones y facultades.
- 5) Intimidación.
- 6) Negación del servicio público.
- 7) Tráfico de influencia.
- 8) Cohecho.
- 9) Peculado.
- 10) Concusión.
- 11) Enriquecimiento ilícito.
- 12) Usurpación de funciones públicas.

3.3 Responsabilidad Civil.

La responsabilidad civil de los servidores públicos tiene su base y fundamento, como es lógico, en las normas del derecho civil.

Por la finalidad que persigue este trabajo de Tesis, resulta de gran importancia tratar con más detalle el estudio de este tipo de responsabilidad, tal y como la concibe la doctrina del derecho civil.

De manera general, se puede expresar que la responsabilidad civil consiste en la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra por los daños y perjuicios que se le han causado:

¹¹² Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 16 de julio del 2002. En su artículo PRIMERO TRANSITORIO señala que entrará en vigor a los 120 días de su publicación oficial.

Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

"El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo".¹¹³

Joaquín Martínez Alfaro señala que responsabilidad civil *"es la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario causado directamente, ya sea por hechos propios del obligado a la reparación o por hechos ajenos de personas que dependen de él, o por el funcionamiento de cosas cuya vigilancia esta encomendada al deudor de la reparación. Es la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario causado directamente por el obligado a la reparación o por las personas o cosas que están bajo su cuidado".¹¹⁴*

Por su parte, Manuel Bejarano Sánchez la conceptúa diciendo que *"es la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo".¹¹⁵*

Para Rafael Rojina Villegas, hay responsabilidad civil *"cuando una persona cause un daño a otra, por culpa o dolo, existiendo una relación directa o indirecta entre el hecho y el daño";* pero, además, precisa *"... no basta la simple comisión del daño dentro del sistema admitido en el derecho positivo y confirmado por la doctrina y la jurisprudencia, para que nazca la obligación de indemnizar".¹¹⁶*

En esos términos, *responder*, es estar uno obligado u obligarse a la pena y resarcimiento correspondientes al daño causado o a la culpa cometida; *responsable*, es estar obligado a responder de alguna cosa o por alguna persona civilmente.

Se entiende por daño la pérdida o menoscabo que el contratante haya sufrido en su patrimonio por la falta de cumplimiento de la obligación. En tanto, por perjuicio debe entenderse la privación de ganancias lícitas como consecuencia también de dicho incumplimiento.

Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse.

Los artículos 2108 y 2109 del Código Civil para el Distrito Federal, dan una definición del daño y del perjuicio desde el punto de vista del incumplimiento de una obligación:

¹¹³ Artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal.

¹¹⁴ MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. "Curso de Derecho Civil". Edit. Herrero, México, 1989. Pág. 227.

¹¹⁵ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. "Obligaciones Civiles". Editorial Harla, 1ª ed. México, 1980. Pág. 246. Al respecto continúa el autor señalando que *"la responsabilidad civil es, pues, el nombre que se da a la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados por un hecho ilícito o por un riesgo creado. Su cometido es la indemnización. Indemnizar es dejar sin daño"*.

¹¹⁶ ROJINA VILLEGAS, Rafael. "Derecho Civil Mexicano". Tomo V, Volumen II. Edit. Porrúa, 4ª ed. México, 1981. Pág. 119.

Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

"Artículo 2108.- Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación".

"Artículo 2109.- Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación".

La indemnización de daños y perjuicios consiste siempre en la retribución, pecuniaria o en especie, destinada a compensar la afectación en el patrimonio. La responsabilidad implica siempre el sometimiento a la reacción jurídica frente al daño.

En ese sentido, como elementos de la responsabilidad civil encontramos:

1. **La existencia de un daño o perjuicio.**- Es una condición indispensable de la responsabilidad civil; en tanto que para la existencia de una obligación de reparar o indemnizar es necesario que se cause un daño o perjuicio.

Es el menoscabo sufrido en el patrimonio de la víctima (daño), más la privación de la ganancia lícita que se hubiera obtenido si no hubiese sucedido el hecho causante del daño (perjuicio).

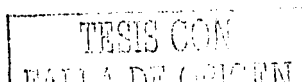
Pero, además, ese daño debe ser de carácter privado, para distinguirlo de aquél que da origen a la responsabilidad penal y que se produce a la sociedad en general. Y puede ser patrimonial o moral, ya se trate de daño o perjuicio, en el primer caso, o en una lesión sufrida por la víctima en sus valores espirituales, en el segundo.¹¹⁷

2. **El hecho causante del daño. La culpa (subjctiva) y el riesgo creado (objetiva).**- Como ya se indicó, la responsabilidad civil parte del elemento culpa, como requisito esencial para que nazca el derecho-obligación de exigir-cumplir con la reparación. Esto se conoce como la doctrina subjetiva de la responsabilidad.

El hecho causante del daño puede ser propio o ajeno. Los propios son el incumplimiento de una obligación, cometer un hecho delictuoso o sea un ilícito penal, cometer un hecho ilícito pero no delictuoso, es decir un ilícito civil, cometer un hecho lícito que cause un daño, ya sea por el manejo de negocios ajenos o empleando cosas peligrosas.

Los hechos ajenos son atribuibles a quienes ejercen la patria potestad; son responsables del daño que causen los menores de edad que se encuentran

¹¹⁷ Nota: El autor Rafael Rojina Villegas los identifica como honor, honra, sentimientos y afecciones. Op. cit. Pág. 128.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

bajo su potestad. Los tutores responden del daño causado por los incapacitados que tienen bajo su cuidado; los directores de colegios, talleres, responden del daño que causen los menores que están bajo su vigilancia; los maestros artesanos tienen responsabilidad por el daño que causen sus operarios en los trabajos encomendados; los patronos y dueños de establecimientos mercantiles responden del daño causado por sus dependientes en el ejercicio de sus funciones; los dueños de hoteles son responsables del daño que causen sus sirvientes al ejercer su encargo; en tanto, el Estado responde subsidiariamente del daño causado por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, cuando el directamente responsable es insolvente.

Pero también se ha reconocido la doctrina objetiva de la "responsabilidad civil o del riesgo creado"¹¹⁸ al admitir que aun y cuando no exista culpa, nace la obligación de reparar el daño proveniente del uso de cosas peligrosas.

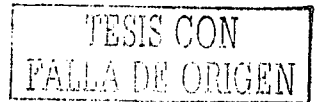
Las cosas pueden causar daño por su funcionamiento o por su naturaleza, como sucede con las sustancias tóxicas, inflamables, contaminantes o las que conducen electricidad y cuando se causa el daño, el obligado a la reparación es aquél a quien se le encomendó su vigilancia.

3. **Relación de causalidad entre el hecho y el daño.**- Para que haya responsabilidad civil es necesario un hecho causante y un daño causado por ese hecho; es decir, que el hecho sea la causa y el daño su consecuencia, por lo que entre hecho y daño debe existir forzosamente una relación de causalidad; pero esa relación debe ser inmediata y directa, o sea que el daño sea consecuencia necesaria del hecho causante.

Como lo indica el tratadista Rojina Villegas, "la causalidad no implica la culpabilidad: pero ésta sí entraña o supone aquella".¹¹⁹ Esto, porque el causante de un daño no siempre es el culpable del mismo. De aquí la complejidad en demostrar ese nexo causal.

En ese aspecto, tenemos lo que se conoce como *ausencia de causalidad o falta de causa*, que puede ocurrir cuando el daño se produce por culpa de la víctima, hecho de tercero, caso fortuito o fuerza mayor.¹²⁰

También puede existir pluralidad de causas, cuando un solo daño puede producirse por distintos hechos que, a su vez, provienen de distintas causas o efectos.



¹¹⁸ Artículos 1913 a 1932 del Código Civil para el Distrito Federal.

¹¹⁹ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Op. cit. Pág. 148.

¹²⁰ Nota: Para Rojina Villegas, estas son causas que exoneran de responsabilidad civil. Op. cit. Pág. 151.

Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

Los anteriores elementos van a determinar las variantes de la responsabilidad civil, entre las que encontramos:

- **Responsabilidad contractual.-** Es aquella que tiene su origen en la infracción de un vínculo obligatorio preexistente, es decir, la que tiene como presupuesto la existencia de una obligación, que exige, en caso de quedar incumplida, la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por el incumplimiento.

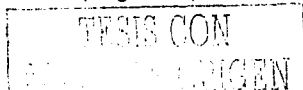
El Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 2104 señala: *"el que estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo prestare conforme a lo convenido será responsable de los daños y perjuicios y que el obligado a no hacer alguna cosa quedará sujeto al pago de daños y perjuicios en caso de contravención"*.

- **Responsabilidad extracontractual.-** Este tipo de responsabilidad no está fundada en la existencia de un vínculo jurídico entre dos personas, sino en la realización de un acto ilícito de una persona contra otra, o bien en el resultado de la gestión de negocios o en las consecuencias de un riesgo creado.

La responsabilidad extracontractual existe cuando una persona causa, ya sea por sí misma, o por medio de otra de la que responde, o bien, por obra de una cosa de su propiedad, un daño a otra persona, respecto de la cual no estaba ligada por vínculo alguno anterior.

- **Responsabilidad subjetiva.-** Es la que recae sobre una persona determinada como consecuencia de un acto propio que ha causado un daño a otra.
- **Responsabilidad objetiva.-** En esta especie de responsabilidad no se requiere del ánimo de culpa, sino únicamente de que exista el daño. Se exige que se cubra la reparación por el titular del patrimonio que origina el daño, aun cuando la empresa o persona titular del mismo no haya incurrido en culpa alguna. Es la obligación de reparar el daño pecuniario causado por emplear cosas peligrosas, aún cuando se haya actuado lícitamente y sin culpa.

Esta responsabilidad no toma en cuenta los elementos subjetivos de dolo o culpa, sino únicamente el elemento objetivo consistente en la comisión del daño al emplear cosas peligrosas, por eso se le llama responsabilidad objetiva o también riesgo creado. Los elementos de la responsabilidad objetiva son: que se use un mecanismo peligroso, que se cause un daño, que



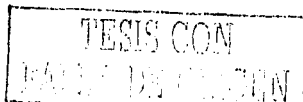
Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

haya una relación de causa a efecto entre el hecho y el daño, que no exista culpa inexcusable de la víctima.

- **Responsabilidad por riesgo.-** El que ocasiona un riesgo por medio del ejercicio lícito de una industria u otra empresa análoga debe responder del daño que por ello se ocasiona a un tercero, aunque ni a él le afecte culpa alguna por el hecho dañoso.
- **Responsabilidad directa.-** Es aquella que recae sobre quien debe responder por lo que ha hecho.
- **Responsabilidad indirecta.-** Es aquella que recae, por el contrario, sobre quien debe responder por lo que no ha hecho (responsabilidad del padre de familia, del tutor, entre otras).
- **Responsabilidad derivada de los actos ilícitos.-** El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que ese daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima. El incapaz que cause daño también debe repararlo salvo que la responsabilidad recaiga en la persona encargada de él.

El Código Civil para el Distrito Federal señala que cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosos por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que produzcan o por otras causas análogas, está obligado a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

- **Responsabilidad por el hecho ajeno.-** Esta responsabilidad recae por los daños y perjuicios causados por los actos de los menores sobre quienes ejerzan la patria potestad sobre ellos. Sin embargo, dicha responsabilidad cesa cuando los menores ejecuten los actos que dan motivo a ella encontrándose bajo la vigilancia y autoridad de otras personas, como pueden ser los directores de colegios, pues entonces esas personas asumirán la responsabilidad de que se trate. La responsabilidad de los incapacitados recae sobre los tutores que los tengan bajo su cuidado; la de los obreros o dependientes en el ejercicio de sus funciones, sobre los patronos y los dueños de los establecimientos mercantiles en que las realicen.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

- **Responsabilidad de las personas morales.-** Estas son responsables por los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones.
- **Responsabilidad del Estado por los daños causados por sus Funcionarios.-** El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas.
- **Responsabilidad por el hecho de las cosas.-** El propietario de las cosas responde por los daños que causen las mismas, por falta de reparaciones necesarias o por vicios; por ejemplo, el propietario de un edificio será responsable de los daños que resulten de la ruina del inmueble, si ésta sobreviene por falta de reparaciones necesarias o por vicio de la construcción; por explosión de máquinas; también son responsables por las cosas que se arrojen o cayeren del mismo, entre otras más.
- **Responsabilidad de los daños causados por los animales.-** El dueño del animal deberá pagar el daño causado por éste, si no probare que lo guardaba y vigilaba con el cuidado necesario, que el animal fue provocado, que hubo imprudencia por parte del ofendido o que el hecho resulte de caso fortuito o de fuerza mayor.

Otro aspecto importante en la responsabilidad civil es la *reparación del daño*. De acuerdo con Rafael De Pina, *"ésta consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la comisión del daño o en el pago de daños y perjuicios cuando sea imposible dicho restablecimiento"*.¹²¹

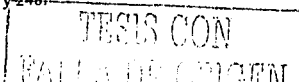
La reparación del daño puede constituir una pena pública o una obligación exclusivamente civil, en cuyo caso se trata de la responsabilidad civil.

Constituye una pena cuando dicha reparación es consecuencia de la comisión de un delito y es a cargo del delincuente. En cambio, la reparación es obligación civil tratándose de la comisión de un delito, si el obligado a pagar dicha reparación es un tercero, es decir una persona distinta al delincuente.

Igualmente, es una obligación civil *"cuando la reparación es consecuencia de un hecho no delictuoso, como el ilícito civil o el hecho lícito que causa daño, como sucede con la responsabilidad objetiva"*, tal y como lo indica el maestro Manuel Bejarano.¹²²

¹²¹ DE PINA, Rafael. "Obligaciones Civiles". Edit. Porrúa. 5ª ed. México, 1979. Págs. 232 y 244.

¹²² BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Op. cit. Págs. 215 y 248.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

La reparación del daño solamente será pena pública en el caso de que sea consecuencia de un delito y el obligado a efectuar dicha reparación sea el delincuente, pues, en los demás casos, la reparación será una obligación civil.

Lo anterior resulta de trascendencia para determinar las diferencias entre pena pública y obligación civil.

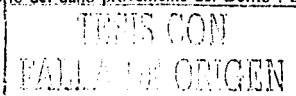
Resumiendo, la doctrina¹²³ encuentra las siguientes diferencias:

1. La pena es una sanción de orden público, en cambio la obligación civil implica un crédito y una deuda de naturaleza privada a favor y a cargo de particulares.
2. Por ser la pena de orden público no puede ser objeto de contratación; tampoco es renunciable. En cambio, la obligación civil si es objeto de contratación y puede ser renunciable por ser de carácter privado.
3. La pena, por ser de orden público, sólo puede exigirla el ministerio público. La víctima sólo es un coadyuvante; en cambio, cuando la reparación del daño es una obligación civil, el titular del derecho al reclamarla es la víctima, pues se trata de un derecho patrimonial privado.
4. Tratándose de la pena, es juez competente para conocer de ella el de materia penal; en cambio, cuando la reparación del daño es una obligación civil, es competente el juez civil, por tratarse de intereses privados o de particulares los que se encuentran en conflicto.
5. El procedimiento que se tramita para la imposición de la pena lo regula el Código de Procedimientos Penales y consiste en el incidente de reparación del daño correspondiente al proceso penal; en cambio, cuando se trata de obligación civil, el procedimiento es regulado por el Código de Procedimientos Civiles y consiste en un juicio civil.

En cuanto a las formas de reparar el daño, el tratadista Manuel Borja Soriano menciona las siguientes:

- a) **Indemnización en especie.** Consiste en restablecer la situación anterior a la comisión del daño, siempre y cuando sea posible dicho restablecimiento. En este tipo de indemnización el daño se repara siempre en forma total, o sea como si nunca hubiera sucedido.

¹²³ El profesor Jorge Alberto Silva Silva resume dichas diferencias en la Séptima Parte de su obra "Derecho Procesal Penal", intitulada "Proceso Civil Resarcitorio del daño proveniente del Delito", Edit. Harla. 2ª ed. México, 1995. Págs. 709 a 732.



- b) **Indemnización en numerario:** Consistente en pagar los daños y perjuicios cuando es imposible restablecer la situación anterior a la comisión del daño, es decir, cuando no se puede indemnizar en especie. Aquí la reparación generalmente es parcial y sólo excepcionalmente se repara en forma total.¹²⁴

Por otra parte, según Manuel Bejarano, son causas excluyentes de la responsabilidad civil y por tanto que liberan de la obligación de reparar el daño:

- *"Causar un daño obrando lícitamente, sin culpa ni negligencia y sin emplear cosas peligrosas.*
- *La culpa o negligencia inexcusable de la víctima.*
- *El caso fortuito o fuerza mayor".*¹²⁵

Por último, también Bejarano indica que la responsabilidad civil *"puede ser regulada por convenio de las partes, salvo aquellos casos en que la ley disponga expresamente otra cosa. Esta regulación es lo que se llama cláusula penal o pena convencional"*.¹²⁶

3.4 Responsabilidad Administrativa.

Para iniciar el estudio de esta responsabilidad, que en doctrina se conoce también como *"responsabilidad disciplinaria"*,¹²⁷ debemos partir del hecho de que en nuestra Carta Magna, el artículo 109, fracción III establece:

"Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores público por sus actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

De aquí parte la noción y principio de lo que se entiende por responsabilidad administrativa. Esta es la que se determina por irregularidades cometidas en el ejercicio de la función administrativa y que deben sancionarse para no transgredir el buen funcionamiento de la administración pública en su conjunto.

¹²⁴ BORJA SORIANO, Manuel. "Teoría General de las Obligaciones". Edit. Porrúa. 14ª ed. México, 1995. Pág. 131.

¹²⁵ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Op. cit. Págs. 279 a 289.

¹²⁶ Ibidem. Págs. 281 y 282.

¹²⁷ ENTRENA CUESTA, Rafael. Op. cit. Pág. 297.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

Acorde con esto, como ya se analizó en el Capítulo anterior, el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se denomina "Responsabilidades Administrativas"; inicia con la delimitación del ámbito personal de validez del ordenamiento e instituye el código de conducta ético en el servicio público.

Lo mismo sucede con la reciente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que, como puede observarse, en su denominación trata de ser precisa en la materia de su aplicación.

Este tipo de responsabilidad se conceptúa como la conducta indebida en la que incurren los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones por el incumplimiento del marco legal inherente a su cargo.

Como también trate en el Capítulo que antecede, la regulación de la responsabilidad administrativa en nuestro país es relativamente reciente, pues la responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado, se había encausado primordialmente a los aspectos político y penal, no desarrollándose adecuadamente la administrativa

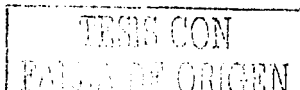
En buena medida lo anterior se debió a que ni el constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa; en consecuencia, las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a las vigentes de 1982 y 2002, tampoco la regularon dejándose al derecho laboral el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública.

A esto se refiere Héctor Fix Zamudio al sostener que: *"en realidad, cuando se hable de la responsabilidad de los funcionarios se hace referencia de manera preferente a las sanciones políticas o de carácter penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy disímiles, además de que abarcan a todos los que prestan sus servicios a los entes públicos, no sólo a las dependencias directas, sino también a los organismos públicos descentralizados e inclusive en algunos supuestos se aplica también a los directivos o empleados de las empresas de carácter públicos"*.¹²⁶

De ahí la trascendencia de las reformas legales que iniciaron a partir de 1982, mediante las cuales se fijaron la naturaleza, el objeto y finalidad del régimen de responsabilidades administrativas en razón del interés del Estado de proteger los valores esenciales de la función pública.

El artículo 113 de nuestra Constitución establece aspectos básicos para comprender, desde el punto de vista formal, este tipo de responsabilidad en los siguientes términos:

¹²⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos". Edit. Porrúa. 1ª ed. México, 1984. Pág. 53.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

"Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones."

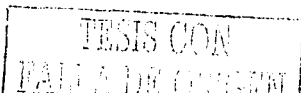
Lo anterior significa, en principio, que la responsabilidad administrativa se determina por un catálogo de obligaciones previstas en las leyes reglamentarias, y que su inobservancia o violación producen su fincamiento.¹²⁹

En segundo término, se señalan como principios fundamentales:¹³⁰

- ✓ **Legalidad.**- Es el sometimiento al marco jurídico que determina la competencia y atribuciones de los órganos del Estado. En este caso, las facultades de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones. Aquí debemos recordar también el principio de competencia expresa que prescribe que la autoridad sólo puede realizar aquello que la ley le permite.
- ✓ **Honradez.**- Un aspecto estrictamente ético, pero que es fundamental como código de conducta en el desempeño de la función pública. Es más, puedo atreverme en señalar, que el desarrollo de la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos tiene en este principio su principal inspiración. En países como México, la falta de honradez, identificada comúnmente como *corrupción*, es la causa y efecto de todas las críticas al aparato burocrático del Estado, en particular de aquél que tiene una relación inmediata con la sociedad.
- ✓ **Lealtad.**- Entendida en un doble aspecto: hacia la cadena jerárquica que determina respeto, subordinación justificada y disciplina; y, hacia la misma función pública, en el sentido de desempeñarla con toda probidad y decoro, sobre todo frente a la sociedad.
- ✓ **Imparcialidad.**- Tiene su efecto en el ejercicio mismo de la función pública y se refiere a la disposición de no inclinarse a favor de algo o de alguien en particular, por situaciones de afecto o de interés y en contravención del marco legal.

¹²⁹ Nota: Para mejor comprensión, remitirse al inciso 1.4.B, de este Capítulo, "Deberes derivados de la función pública". Págs. 65 a 69.

¹³⁰ La explicación es del autor de este trabajo de Tesis, derivado más bien de la experiencia docente y en el desempeño de la función pública.



Capítulo II.- "Teoría General de las Responsabilidades..."

- ✓ **Eficiencia.**- En su aspecto más práctico, tiene que ver con el mérito en el desempeño de la función pública. Es otra variante del efecto burocrático hacia la sociedad y una de las causas que también determinan la corrupción.

El texto del artículo 113 constitucional, continúa señalando:

"Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán..., las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución, e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".¹³¹

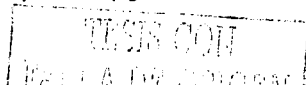
En materia administrativa se precisan entonces, como causas de responsabilidad, el incumplimiento de alguna de las obligaciones anotadas en las veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o del mismo número de fracciones, previstas en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De acuerdo a lo antes manifestado, queda claro que un servidor público incurre en responsabilidad administrativa cuando dentro de su actuación, ya sea activa o pasiva, ocasiona una deficiencia en el servicio, cargo o comisión que se le encomienda y que encuadra en alguna de las hipótesis previstas en las leyes correspondientes, sujetándose, en consecuencia, al procedimiento disciplinario a cargo de los *órganos de control administrativo o contralorías*, como comúnmente se les conoce.

Por su parte, si de la referida conducta se desprenden otros tipos de responsabilidades como la civil, penal o incluso la política, las mismas tendrán que sujetarse a lo previsto por los procedimientos respectivos así como a las sanciones que en ellos se contemplen.

Finalmente, cabe mencionar que en la actualidad, con la vigencia de dos leyes sobre responsabilidad administrativa, una de aplicación para los servidores públicos del Distrito Federal y otra de carácter federal, es conveniente que la Asamblea Legislativa de esta entidad federativa legisle su propia normatividad local en la materia, dejando lo concerniente al juicio político en la ley federal, o bien, incorporándose éste en una legislación exclusiva.

¹³¹ Para conocer en detalle los procedimientos de responsabilidad administrativa, remitirse al Capítulo I de este trabajo, "Antecedentes de los Sistemas Normativos de Responsabilidades de los Servidores Públicos en México"; incisos 6.3 y 6.4, "Legislaciones de 1982 y de 2002", págs 34 a 45.



CAPITULO III
LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA EN EL
DISTRITO FEDERAL

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. CONCEPTO

Por la finalidad misma que persigue este trabajo de tesis, resulta difícil establecer un concepto teórico o doctrinal sobre *responsabilidad resarcitoria*.

Las únicas definiciones son de tipo legal y las encontramos, curiosamente, en la normatividad sustantiva en materia fiscal.

Lo anterior se puede explicar, en principio, porque el legislador pretendió definir este tipo de responsabilidad desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, lo que abordaré con más detalle en los siguientes puntos de este trabajo.

Pero precisamente, por haberla concebido desde el ámbito del derecho fiscal, encuentro las primeras complicaciones para tratar de explicar ya no sólo el concepto sino además su verdadera naturaleza, sus efectos y sus alcances hacia los sujetos pasivos de dicha responsabilidad.

El artículo 28 del Código Financiero del Distrito Federal establece un concepto legal sumamente limitado, pero que ha servido a las autoridades, administrativa y jurisdiccional, para emitir sus actos en materia de responsabilidad resarcitoria:

"Artículo 28.- ... Se entenderá como responsabilidad resarcitoria, la obligación a cargo de los servidores públicos de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero".

Del anterior concepto podemos precisar las siguientes características:

- Primeramente, la responsabilidad resarcitoria resulta una *obligación*; esto es, la imposición de un deber jurídico para, en este caso, realizar una conducta de hacer.
- En segundo lugar, es necesario señalar el *hecho generador* de ese deber jurídico. Éste se encuentra representado por una conducta de acción u omisión, o de ambas, como puede darse en la práctica, aunque el concepto no lo incluya, por parte de un sujeto responsable que traiga como consecuencia una afectación patrimonial en la hacienda pública.

En mi opinión, considero que por "*hacienda pública*" debemos entender aquella parte del patrimonio de un ente o persona de derecho público, que se constituye por el conjunto de ingresos que por ley tiene derecho a percibir.



Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

- Por último, la consecuencia en que se traduce ese deber jurídico u obligación como resultado de la afectación en la hacienda pública, consiste en *indemnizar o resarcir* los daños y perjuicios ocasionados.

Lo anterior, es el fundamento que da origen a este tipo de responsabilidad y que, inclusive, la lleva al extremo de bautizarla con su misma denominación: *resarcimiento = resarcitorio*.

Sin embargo, como ya se observó anteriormente, dicho concepto legal no es del todo acertado al identificar a los sujetos pasivos de la responsabilidad exclusivamente en los servidores públicos.

En efecto, el artículo 496 del mismo Código Financiero del Distrito Federal, señala:

"Artículo 496.- Las responsabilidades a que alude el artículo anterior se fincarán de la manera siguiente:

I.-

II.-...

III.- Solidariamente a los proveedores, contratistas, contribuyentes y, en general, a los particulares, cuando hayan participado con los servidores públicos en las irregularidades que originen la responsabilidad.

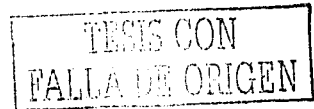
La responsabilidad solidaria prevista en la fracción III se establece únicamente entre el particular y el responsable directo....

...".

Lo anterior significa que en la responsabilidad resarcitoria pueden ser sujetos pasivos los particulares, aunque solamente con el carácter de solidarios.

Esto es algo *sui generis* en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, en tanto que existe la posibilidad de que, bajo un mismo tipo de responsabilidad, se puedan considerar tanto servidores públicos como particulares.

En ambos casos, como se analizará en el capítulo siguiente, se determina la responsabilidad bajo un mismo procedimiento y resolución, que tiene como finalidad el que los particulares, llámense proveedores, contratistas o contribuyentes en general, asuman la parte de responsabilidad que les corresponde por los daños y perjuicios que se produzcan en la hacienda pública a consecuencia de las conductas irregulares de los servidores públicos con los cuales participaron o propiciaron.



Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

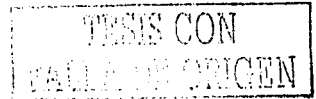
Esto significa que, en los casos en que así suceda, tanto servidores públicos como particulares tienen la obligación legal de destinar una parte de su patrimonio personal con la finalidad de indemnizar a la hacienda pública.

2. NATURALEZA.

Desde el punto de vista jurídico, la responsabilidad resarcitoria tiene una naturaleza de *crédito fiscal*.

Lo anterior puede deducirse desde dos vertientes:

- Por la autoridad que lo emite.
- Por los efectos y consecuencias que produce.



Desde el primer aspecto, y como se apreciará más adelante, corresponde a una autoridad administrativa-fiscal la competencia para conocer, tramitar y resolver los procedimientos de responsabilidad resarcitoria.

En ese sentido, el acto mediante el cual la autoridad fiscal determina una cantidad líquida como responsabilidad resarcitoria, resulta un *crédito fiscal*.

El artículo 28 del Código Financiero del Distrito Federal, expresamente dispone:

"Artículo 28.- Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Distrito Federal o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos de sus accesorios, incluyendo los que se deriven de responsabilidades resarcitorias, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y demás que el Distrito Federal tenga derecho a percibir por cuenta ajena..."

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 4º, establece:

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

Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

De esta forma, en una primera apreciación, un crédito fiscal es una obligación de pago que por ley es exigible al contribuyente, la cual tiene derecho a percibir el Estado, con la posibilidad de hacerla efectiva de manera coactiva en el momento en que quede firme, mediante los procedimientos administrativos establecidos legalmente para ese fin.

La concepción teórica no es muy distante de lo establecido en el Código Fiscal de la Federación y en el Código Financiero del Distrito Federal por lo que hace a los elementos que componen la existencia de un crédito fiscal.

Sin embargo, para algunos autores no es necesario emitir una resolución para que se genere un crédito fiscal, como en el caso del Dr. Ernesto Flores Zavala, al expresar que: *"No es, pues, necesaria la resolución de autoridad alguna para que se genere el crédito, éste nace automáticamente al realizarse la hipótesis legal, la resolución que en muchos casos dicta la autoridad fiscal es sólo declarativa de la existencia del crédito"*.¹³²

No comparto esa aseveración, como tampoco las definiciones legales de crédito fiscal antes transcritas, en tanto que una cosa es el momento en que nace la obligación fiscal, cuando la persona se ubica en la hipótesis normativa, y otra cuando, por resolución jurisdiccional o por haber consentido la determinación el sujeto-obligado, existe el crédito a favor del Estado.

En ese sentido, y tratándose de sanciones aplicadas por autoridad competente, para hacer efectivo su pago como crédito fiscal éste debe primeramente determinarse y emitirse en una resolución como tal, para estar en posibilidad de saber cual es la cantidad que se debe liquidar y hacer exigible.

Por otro lado, el autor Luis Martínez López advierte que *"para que exista un crédito fiscal es necesario que el sujeto pasivo de la obligación tributaria realice un acto o incurra en una omisión que se comprenda dentro de la situación jurídica que define la ley"*,¹³³ esto es, se necesita que al mismo tiempo que exista un hecho, haya una norma legal que le sea aplicable al caso concreto, es decir, un hecho jurídico.

Del mismo modo, autores como Gregorio Sánchez León aseveran que el crédito fiscal nace *"por la realización de un solo acto, como cuando se grava el producto de una compraventa, que existe por la simple concurrencia del vendedor y el comprador, una vez establecido y aceptado el precio; no obstante, también existe otra situación como la que prevalece por ejemplo en el impuesto sobre la renta, en que la autoridad puede declarar que existe crédito fiscal hasta que se comprueba la*

¹³² FLORES ZAVALA, Ernesto.- "Las Finanzas Públicas Mexicanas". Ed. Porrúa, 7ª ed. México, 1983, Pág. 35.

¹³³ MARTINEZ LOPEZ, Luis. "Derecho Fiscal Mexicano". Ed. Porrúa, 3ª ed. México, 1980, Pág. 112.

Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

existencia de una serie de hechos, necesarios para el nacimiento y liquidación del mismo".¹³⁴

En este caso, los sujetos pasivos (particulares) informan a la autoridad de la realización de los hechos que hubiesen dado nacimiento a la obligación fiscal y los que sean pertinentes para la liquidación del posible crédito, pudiendo ser otro ejemplo la presentación del dictamen de estados financieros para su revisión.

Observando lo anterior, podemos advertir que estamos bajo dos circunstancias: de hecho y de derecho.

La primera de ellas, en cuanto a que la determinación del posible crédito se realiza por los particulares como en el caso de una compraventa, y la segunda, por parte de la autoridad cuando así lo establece la ley.

Por su parte, el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,¹³⁵ emitió criterio mediante el cual señala y separa las etapas del crédito fiscal, observándose como tales:

- 1º. El nacimiento.
- 2º. La liquidación.
- 3º. La exigibilidad.

"La relación tributaria tiene diversas etapas que la doctrina y la legislación distinguen con claridad, etapas que van del nacimiento del crédito fiscal a su determinación en cantidad líquida y finalmente su exigibilidad, siendo claramente antijurídico confundir el nacimiento con la determinación en cantidad líquida o sea el "accertamento" (expresión de la doctrina italiana) y la exigibilidad"¹³⁶

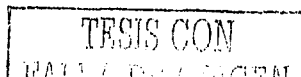
Para comprender el fenómeno jurídico del "accertamento" y por la importancia que tiene, transcribo los párrafos conducentes del autor Mario Pugliese:

"No es posible dividir, para dar un ejemplo de evidencia inmediata, el estudio del momento característico de la formación de la obligación tributaria (nacimiento de la obligación) que pertenece al derecho material, del estudio de la institución del 'accertamento', lo cual sin duda alguna pertenece al derecho formal y procesal, por lo menos en su mayor parte. Estas observaciones son un corolario de las antes

¹³⁴ SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. "Derecho Fiscal Mexicano". Tomo I. Ed. Porrúa. 12ª ed. México, 2000. Pág. 334.

¹³⁵ Reformas a su Ley Orgánica, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre del 2000.

¹³⁶ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo 12. Pág. 589.



Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

hechas sobre la unidad indivisible del proceso formativo de la obligación tributaria. Si coordinamos pues, las varias fases de que consta ese proceso según su orden lógico-jurídico, tendremos la sucesión cronológica siguiente:

- a) Nacimiento de la obligación en el momento característico en que se realiza el hecho jurídico previsto por la ley;
- b) 'Ascertainment' de carácter histórico de la realización del fenómeno indicado en el inciso a), y
- c) 'Ascertainment' de la medida de la obligación -como se ve-, en la teoría italiana la declaración de que el crédito fiscal existe y la determinación de las bases para su liquidación son un solo acto, que si bien reviste las fases o etapas sucesivas, estas no admiten separación, pues ambas son igualmente indispensables para que surja el derecho del Estado, en cobro de una prestación individualizada.

Sin embargo existe independencia entre las dos funciones y así es como si no se 'asciertan' las bases para liquidar el crédito, esa omisión no desvirtúa, ni menos destruye, el crédito que nace perfecto desde que se realiza la situación que prevé la ley para la generación de la obligación.

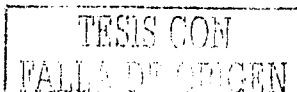
En nuestro Derecho se presentan situaciones en que no es discutible la existencia del crédito, nacido desde que se realizó la situación considerada en la ley, independientemente de que se fijen las bases de su liquidación. En estos casos el crédito está latente y dura así hasta que transcurre el término de la prescripción; si ésta se consume, la obligación quedará extinta por ese motivo, sin que sea legal ya, 'acertar' sobre su medida.

Una de estas situaciones es cuando la autoridad declara que alguien es contribuyente

En este caso, se realiza el 'ascertamiento' del nacimiento de la obligación, pues se considera que el afectado está dentro de la situación prevista en la ley, pero no existe 'ascertamiento' de las bases para la liquidación del crédito, porque aquélla declaración general no es suficiente. La medida de la obligación depende de la aplicación de muchas disposiciones de la ley tributaria y de la consideración de las circunstancias en que se encuentre el contribuyente.¹³⁷

Como se observa, si bien en principio el autor identifica dos momentos distintos: el de nacimiento de la obligación fiscal y el de la determinación del crédito, al final retoma la existencia automática de dicho crédito fiscal como sostiene Flores Zavala.

¹³⁷ PUGLIESE, Mario. "Derecho Financiero". Ed. D'Imani. Milán, Italia, citado por SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. Op. cit. Págs. 335 a 337.



Captulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

A ese respecto, reitero mi señalamiento en cuanto a que la determinación de la autoridad hace *probable* la existencia de un crédito fiscal, mismo que quedará firme o *existente* una vez consentido o agotados los medios legales para impugnarlo y exista resolución que confirme la determinación

Por su parte, Sergio F. de la Garza, nos define a la liquidación en lo siguientes términos:

*"La liquidación del impuesto, en sentido amplio, consiste precisamente en el acto o en la serie de actos necesarios para la comprobación y valorización de los diversos elementos constitutivos de la deuda impositiva (presupuesto material y personal, base imponible) con la consiguiente aplicación del tipo de gravamen y la concreta determinación cuantitativa de la deuda del contribuyente".*¹³⁸

A su vez, Giannini, citado por De la Garza, argumenta:

*"Siendo ésta la razón del ser y la función de la liquidación, es claro que constituye una fase ineludible en el desenvolvimiento de la relación impositiva. cuya lógica necesidad deriva de la simple consideración de que, conteniendo la norma tributaria un mandato abstracto e hipotético, no resulta posible afirmar que alguien debe al Estado o a otro ente público una suma determinada, si no es cumpliendo las operaciones que implica la liquidación. De aquí se desprende que la liquidación es necesaria y se produce en cualquier especie de impuesto por ser consustancial con el carácter mismo de la obligación tributaria como obligación ex lege".*¹³⁹

De la Garza, por su parte, resume lo anterior en los siguientes términos:

"En nuestro derecho, así como en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos extranjeros, pueden señalarse cuatro clases de procedimientos de determinación o liquidación:

- 1. La liquidación que realiza el sujeto pasivo directo o por adeudo ajeno, en forma espontánea, sin intervención de la autoridad fiscal; este procedimiento es llamado por algunos autores italianos, impropriamente 'auto-determinación' (auto-accertamento), y por algunos autores españoles, 'auto-imposición'.*
- 2. La liquidación que realiza la administración, con la colaboración del sujeto pasivo, y que es considerado en Europa como el procedimiento 'normal' de liquidación. Es el caso del Impuesto Estatal sobre Espectáculos Públicos, en que las autoridades fiscales nombran interventores para que en tratándose de contribuciones ocasionales, éstos liquiden el impuesto por conducto del interventor al terminar la función.*

¹³⁸ DE LA GARZA, Sergio F. "Derecho Financiero Mexicano". Edit. Porrúa, 11ª ed. Mexico, 1998, Pág. 517.

¹³⁹ Ibidem. Pág. 520.



Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

3. *La liquidación que realiza la autoridad fiscal sin la intervención del deudor, es llamada 'liquidación de oficio', 'determinación de oficio' o 'liquidación estimativa'.*
4. *La liquidación o determinación que se hace por virtud de un acuerdo, convenio o 'concordato' celebrado entre la autoridad tributaria y el sujeto pasivo".*¹⁴⁰

De las transcripciones anteriores se puede advertir que los términos liquidación y determinación de la obligación tributaria se deben utilizar como sinónimos, en virtud de que la liquidación cumple con la doble función de reconocer la existencia de una obligación a cargo de un determinado sujeto y de cuantificar el posible crédito fiscal.

Una vez que la obligación fiscal se haya determinado en cantidad líquida, surge la posibilidad de llegarse a conformar el crédito fiscal, mismo que deberá pagarse en el plazo establecido en las normas fiscales respectivas.

Aunque con la aclaración ya reiterada, de cuándo un crédito fiscal queda firme, el artículo 99 del Código Financiero del Distrito Federal establece que no satisfecho o garantizado en el plazo señalado por la ley, se hace exigible su pago mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

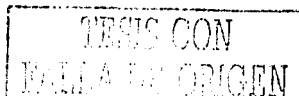
En el capítulo siguiente se analizará lo correspondiente a esta facultad económico-coactiva que tiene la autoridad fiscal o hacendaria, para poder exigir y, en su caso, liquidar los créditos fiscales.

3. FUNDAMENTO Y ANTECEDENTES.

En este punto, es importante destacar la importancia que revistió la intención de reunir una serie de disposiciones legales, algunas previstas en diversas leyes y reglamentos de carácter federal y otras de carácter local, ante la complejidad del ámbito fiscal, con la finalidad de crear una normatividad legal sistemática que regulara la actividad fiscal del Distrito Federal.

Así es como, por primera vez en su historia, la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, presentó una iniciativa que propuso un ordenamiento que daba base y sustento legal al denominado *Código Financiero del Distrito Federal*, mismo que fue decretado y publicado en la Gaceta Oficial del

¹⁴⁰ DE LA GARZA, Sergio F. Op. cit. Pág. 519.



Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

Distrito Federal con fecha 31 de diciembre de 1994 y en vigor a partir del 1º de enero de 1995.¹⁴¹

Dicho Código dotó al gobierno capitalino de una diversidad de facultades, previéndose entre otras cosas, la procuración del manejo honesto y responsable de los recursos con los que contribuir, los gobernados, siendo éste un principio básico e inalterable a cargo de la administración pública del Distrito Federal.

En el Código Financiero del Distrito Federal se instauraron diversas facultades en varios libros que se complementaban entre sí.

Uno de ellos es el Libro Quinto, denominado "De Las Infracciones y Sanciones, Responsabilidades Resarcitorias y Delitos en Materia de Hacienda Publica", el cual comprendió tres títulos:

- *Disposiciones Generales.*
- *De Las Responsabilidades Resarcitorias.*
- *De Las Infracciones y Sanciones Fiscales.*

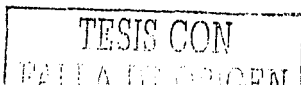
El Título Segundo "De Las Responsabilidades Resarcitorias", consta en la actualidad de los artículos 495 al 499, incluyendo el 495-A, de los cuales el primero de ellos contiene el fundamento de la naturaleza jurídica de la responsabilidad resarcitoria y, por lo mismo, el precedente más importante para el desarrollo de este trabajo de tesis.

Lo anterior, en virtud de que aun y cuando existían antecedentes al respecto, en el ámbito local todavía no se tenía previsto lo relativo a las responsabilidades resarcitorias en la entonces *Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal*, la cual estuvo vigente hasta 1994.

Así las cosas, tenemos que en 1995, originalmente el artículo 495 del Código Financiero del Distrito Federal previó la facultad de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal¹⁴² para fincar responsabilidades resarcitorias, en los casos en que descubra irregularidades ya sea por actos u omisiones de servidores públicos.

¹⁴¹ En la exposición de motivos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de su Iniciativa de Código Financiero del Distrito Federal, Año de 1995, página X, se previó respecto del Libro Quinto que: "Se incorporan la infracciones y delitos fiscales establecidos en la entonces Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación, destacándose la incorporación de la figura de las responsabilidades resarcitorias, que podrán fincarse a los servidores públicos para lograr la indemnización del daño que ocasionen a la Hacienda Pública del Distrito Federal".

¹⁴² Artículo 2º del Código Financiero del Distrito Federal.- "Para los efectos de este Código, se entenderá por: (fracción VIII)- *Secretaría: La Secretaría de Finanzas*". Gaceta Oficial del Distrito Federal. Publicación del 31 de diciembre de 1994. Pág. 5.



Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

Dichos actos u omisiones pueden consistir en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, ya sean de propiedad o al cuidado del Distrito Federal.

Asimismo, se prevé que las consecuencias por actividades de programación y presupuestación que causen daños o perjuicios a la hacienda pública del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, también serán consideradas como actos materia del fincamiento de responsabilidad.

Por último, se establece que las facultades de fincamiento de responsabilidad por actos u omisiones causados por servidores públicos, tienen como objeto el que una vez determinado su monto, se subsane el daño causado a la hacienda pública local, mediante la indemnización de los daños o perjuicios correspondientes.

Textualmente el artículo 495 del Código Financiero de 1995, establecía:

"La Secretaría, cuando descubra irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, así como en las actividades de programación y presupuestación, que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, fincará responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrán por objeto, reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios".

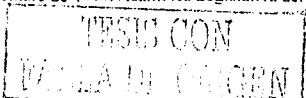
Es importante destacar que dicho artículo se mantuvo sin reforma alguna hasta el 30 de diciembre 1999, fecha en la cual la ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su I Legislatura, remitió a la entonces Jefa de Gobierno del Distrito Federal el Decreto aprobado de reformas y adiciones al Código Financiero del Distrito Federal para el año 2000, para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación.

En el citado Decreto, además de diversas reformas, se adicionó entre otros, un segundo párrafo al artículo 495, en virtud de la propuesta realizada por el diputado José Narro Céspedes la cual, según el Diario de Debates respectivo,¹⁴³ fue de la siguiente forma:

"Sobre el artículo 495, se propone adicionar un segundo párrafo al artículo 495 con el objeto de dar facultades a la Secretaría de Finanzas respecto de las irregularidades detectadas por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Texto actual. Artículo 495.- La Secretaría, cuando descubra irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el

¹⁴³ Diario de Debates No. 35, de fecha 30 de diciembre de 1999, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Pág. 249.



Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, así como en las actividades de programación y presupuestación, que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal o al Patrimonio de las entidades, fincará responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrán por objeto, reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios.

Planteamos que debe decir: Artículo 495.- La Secretaría, cuando descubra irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, así como en las actividades de programación y presupuestación, que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal o al Patrimonio de las entidades, fincará responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrán por objeto, reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios

Asimismo, fincará responsabilidades resarcitorias en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados.

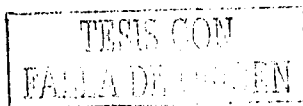
Prácticamente lo que estamos planteando en este artículo 495 es dejar explícita la facultad de la Secretaría de Finanzas de fincar responsabilidades en el marco de lo resuelto por la Contaduría Mayor de Hacienda que se exprese en los pliegos de observaciones. Muchas gracias."¹⁴⁴

Con la anterior adición, se ampliaron las facultades de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal para fincar procedimientos de responsabilidad resarcitoria, ahora por irregularidades detectadas por la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo Local, en su actividad de revisión de la Cuenta Pública.

Es decir, con esta adición legislativa vigente a partir del año 2000 se abrió la posibilidad de que la autoridad administrativa-fiscal finque procedimientos resarcitorios como resultado de la actividad auditora o de fiscalización del Poder Legislativo local.

Como se analizará más adelante, este hecho tendría importantes efectos en cuanto a duplicidad de competencia y de trámite del procedimiento.

¹⁴⁴ Diario de Debates No. 35. Op. cit. Pág. 450.



Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

Sin embargo, con ello los procedimientos resarcitorios tuvieron una nueva dimensión y consecuencias mayores en su implementación, lo que también se apreciará con detalle en el siguiente capítulo.

4. TIPOS DE PROBABLE RESPONSABILIDAD.

El artículo 496 del Código en estudio establece tres tipos de responsabilidad, los cuales deben considerarse como probable en tanto no exista resolución firme en ese sentido:

"Artículo 496.- Las responsabilidades a que alude el artículo anterior se fincarán de la manera siguiente:

I.- Directamente a los servidores públicos que hayan cometido las irregularidades respectivas;

II.- Subsidiariamente a los servidores públicos que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares, sea en forma dolosa o culposa o por negligencia.

III.- Solidariamente a los proveedores, contratistas, contribuyentes y, en general a los particulares, cuando hayan participado con los servidores públicos en las irregularidades que originen la responsabilidad.

La responsabilidad solidaria prevista en la fracción III se establece únicamente entre el particular y el responsable directo. El responsable subsidiario gozará respecto del directo y del solidario, del beneficio de orden pero no de excusión.

En el supuesto de que la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal determine la existencia de dos o más responsables subsidiarios, la cantidad a resarcir por cada uno de estos será determinada a prorrata sobre el total de los créditos fiscales que se hubiesen determinado".

En otras palabras, los diversos tipos de responsabilidad a que se refiere el código financiero local, son los siguientes:

- **Directa.-** Es aquella que se finca a los servidores públicos que, por razón de su cargo, cometen irregularidades por actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones y que se traduzcan en un daño o perjuicio a la Hacienda Pública.

Es decir, se trata de exigir la responsabilidad resarcitoria directamente a los servidores públicos que intervinieron en los hechos, en el sentido de que en

Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

su esfera de facultades se realizó la conducta que ocasionó una afectación patrimonial en la hacienda pública.

Procedimentalmente y como se verá en el capítulo siguiente, es necesario tener acreditada la naturaleza de servidor público, así como sus facultades en el ejercicio de la función pública.

- **Subsidiaria.-** Se finca a aquellos servidores públicos, jerárquicamente superiores, que en el ejercicio de sus funciones hayan omitido la revisión o hayan autorizado los actos considerados como irregulares, y que esta conducta se deba a negligencia, dolo o culpa.

Como se trata de una responsabilidad que implica la obligación de resarcir una afectación patrimonial, este tipo de procedimiento comprende no sólo a los servidores públicos directamente responsables, sino, además, y esta es una connotación importante, a sus superiores jerárquicos.

Con ello, se pretende garantizar los efectos de la indemnización o resarcimiento, con la obligación subsidiaria de los servidores públicos superiores.

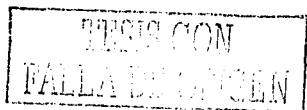
Finalmente, se establece además que dicho responsable subsidiario gozará del beneficio de orden, más no de excusión, con respecto a los responsables directo y solidario.

- **Solidaria.-** Se finca a aquellos particulares, personas físicas o jurídico-colectivas, en su carácter de proveedores, contratistas o contribuyentes en general, cuando hayan participado con los servidores públicos en los actos u omisiones que originen la responsabilidad, estableciéndose la misma únicamente entre éstos y el que haya resultado responsable directo.

Como se señaló en el capítulo anterior, el hecho de que en un tipo de responsabilidad de servidores públicos se incluyan a los gobernados como sujetos del mismo, es una característica que hace especial su procedimiento y efectos jurídicos.

Sin embargo, resulta de gran trascendencia el que la autoridad que determine la responsabilidad resarcitoria de carácter solidaria acredite en todos sus extremos la participación de los particulares.

De esto último dependerá el que nazca la obligación solidaria con respecto al responsable directo.



5. VÍAS DE FINCAMIENTO.

De conformidad con la legislación vigente, la responsabilidad resarcitoria puede tener como origen la actuación de dos clases de autoridad:

- Una de carácter estrictamente administrativo (fiscal), y
- Otra dependiente del órgano legislativo local.

Por la manera en que se estructuró el presente trabajo, enseguida abordaré un breve estudio de estas autoridades, con la finalidad de ubicar, de manera clara y concreta, su naturaleza y competencia en cuanto a la responsabilidad resarcitoria.

5.1 Legislativa. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

5.1.A Naturaleza y fundamento.

De conformidad con el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Asamblea Legislativa es el órgano legislativo de la entidad federativa denominada Distrito Federal.

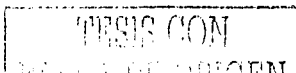
Para los efectos de este trabajo, basta decir que la BASE PRIMERA del citado artículo constitucional establece la forma y procedimientos de integración de la Asamblea Legislativa.

Por su parte, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, determina en su artículo 8º que la Asamblea Legislativa constituye la autoridad local que tiene a su cargo la función legislativa en el Distrito Federal.

El Título Cuarto, Capítulo I, del mencionado Estatuto, establece en detalle la composición, procedimientos de integración y requisitos para ser Diputado a la Asamblea Legislativa, así como sus facultades y el procedimiento de iniciativa y formación de las leyes.

Precisamente, la fracción XIX del artículo 42 del Estatuto de Gobierno, le atribuye la facultad de revisión de la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.¹⁴⁵

¹⁴⁵ El Jefe de Gobierno deberá remitir la Cuenta Pública del ejercicio anterior a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa en los primeros 10 días del mes de junio de cada año.



Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

Por su parte el artículo 43 del mismo Estatuto, dispone expresamente la existencia de su órgano técnico-auditor :

"Artículo 43 - Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la Comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existe exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.

*La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio."*¹⁴⁶

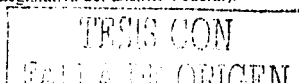
La Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de mayo de 1999, precisa en sus artículos 7º y 10º lo señalado tanto en la Constitución General de la República como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

"Artículo 7 - La Asamblea Legislativa es el órgano local de gobierno del Distrito Federal al que le corresponde la función legislativa del Distrito Federal, en las materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga, así como ejercer las demás atribuciones que le confiere la presente ley."

"Artículo 10 - Son atribuciones de la Asamblea Legislativa:

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para lo cual dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que se regirá por su propia Ley Orgánica y su Reglamento Interior, y dependerá,

¹⁴⁶ El artículo 50 del Estatuto de Gobierno señala que la Comisión de Gobierno deberá integrarse de manera plural, de conformidad con la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa, por Diputados electos por mayoría del Pleno de la propia Asamblea y deberá ser presidida por quien designen los miembros de dicha Comisión, lo cual deberá quedar instalada durante el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio. (Para mayor detalle, ver artículos 41 a 44 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal).



Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

para su funcionamiento, de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

Esta Comisión de Vigilancia es un órgano permanente de la Asamblea Legislativa, según lo dispuesto por su Ley Orgánica:

"Artículo 45.- La Asamblea contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales se integrarán proporcionalmente al número de Diputados que acuerde la Comisión de Gobierno, sin que pueda exceder de trece el número de sus integrantes."

"Artículo 46.- Los tipos de comisiones serán:

I. Comisión de Gobierno;

II. De Análisis y Dictamen Legislativo;

III. De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda;

IV. De Investigación;

V. Jurisdiccionales; y

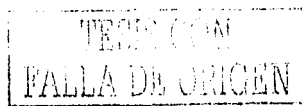
VI. Especiales.

Cada comisión tendrá una Secretaría Técnica, que estará bajo la dirección del presidente de la misma, a la que corresponderá apoyar los trabajos de la comisión, en los términos que disponga el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa."

*"Artículo 47.- Las Comisiones de Análisis y Dictamen Legislativo y de **Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda** se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura. Para los efectos de esta ley son permanentes y se denominan ordinarias.*

Las comisiones ordinarias se integrarán durante el mes de septiembre del año en que se inicie la legislatura."

"Artículo 51.- La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ejercerá sus funciones conforme a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en lo que le corresponda."



Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

En cuanto a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 27 de enero de 1999, en su artículo 3º señala que dicha Contaduría es un órgano técnico del poder legislativo local y que tiene a su cargo la función de fiscalización del ingreso y gasto públicos, así como su evaluación.

Este mismo precepto dispone que la Contaduría tendrá el carácter de autoridad administrativa y dependerá para su funcionamiento de la Comisión de Vigilancia.

Por lo que hace a su integración, la Contaduría se estructura de la siguiente forma:

- **Órgano Superior de Dirección.-** Se integra por tres miembros que tendrán el nivel de Contadores, entre los cuales uno tendrá el carácter de Presidente y durará en su encargo un año improrrogable, siendo substituido por el miembro de mayor antigüedad.

El artículo 11 de la Ley Orgánica que se comenta dispone los requisitos que debe reunir los Contadores Mayores de Hacienda.¹⁴⁷

Los Contadores serán inamovibles durante el término de cuatro años improrrogables, de conformidad con el artículo 12 de la misma ley.

Sólo procede la remoción de los Contadores cuando en el desempeño de su encargo incurran en falta de probidad, notoria ineficiencia, incapacidad física o mental, cometiesen algún delito intencional o por faltas graves a las normas que rigen el funcionamiento de la propia Contaduría Mayor.

- **Direcciones y unidades administrativas.-** De conformidad con el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 25 de mayo de 1999, son las siguientes:
 - Dirección General de Auditoría Programática-Presupuestal.
 - Dirección General de Auditoría al Sector Central.

¹⁴⁷ I. Ser Mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; II. Poser título y cédula profesional, de nivel licenciatura en las áreas económico-administrativas o Derecho y contar con experiencia comprobada de cuando menos 5 años en el ejercicio de su profesión anteriores a su designación; preferentemente en las áreas que comprendan programación, presupuestación, auditoría, control y evaluación; III. Ser ciudadano probo y no haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada por delito intencional que amerite pena privativa de libertad, ni haber sido destituido o inhabilitado de la función pública; IV. Ser vecino del Distrito Federal, con residencia de cuando menos tres años; V. No haber sido en los tres años anteriores al día de la elección funcionario en la administración pública del Distrito Federal; VI. No haber sido candidato para cargo alguno de elección popular, los tres años anteriores al día de la elección; VII. No haber desempeñado los tres años anteriores al día de la elección, cargos de Dirección en partido político alguno, a nivel federal, estatal, municipal o en el Distrito Federal, y, VIII. No haber sido ministro de culto religioso un año antes de la elección.

Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

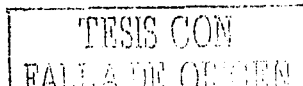
- Dirección General de Auditoría a Entidades Públicas.
- Dirección General de Auditoría a Obra Pública.
- Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- Dirección General de Administración y Sistemas.
- Dirección General de Programación y Control de Auditoría.
- Contraloría Interna.

De conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el Presidente del Órgano Superior de Dirección tiene, entre otras, las siguientes facultades:

- Representar a la Contaduría ante toda clase de autoridades, entidades y personas físicas y morales.
- Promover ante las autoridades:
 - El fincamiento de las responsabilidades.
 - El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública del Distrito federal, debidamente actualizadas.
 - El pago de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública del Distrito Federal, así como las indemnizaciones que correspondan.
- Notificar a los responsables sobre el fincamiento de responsabilidades en su contra.

El órgano colegiado de la Contaduría, conformado por los tres Contadores, tiene competencia para requerir a las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal, así como a los particulares (instituciones privadas, concesionarios o permisionarios que reciban o administren fondos públicos), la información necesaria para cumplir sus objetivos.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Artículo 15, fracción IX, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.



Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

En resumen, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es un órgano técnico, formalmente legislativo pero materialmente administrativo, que tiene a su cargo la labor de fiscalización de los recursos públicos y que la lleva a cabo sobre la gestión de la administración pública, así como de los demás organismos públicos y de los particulares involucrados con ello, con la posibilidad de fincar las responsabilidades que procedan, o bien, de promoverlas ante las autoridades correspondientes.

5.1.B Procedimiento de comprobación y resolución.

El objetivo primordial que tiene asignado la Contaduría Mayor de Hacienda es conocer, revisar y verificar la Cuenta Pública que presente el Ejecutivo del Distrito Federal.

Por Cuenta Pública, en términos del artículo 22 de la Ley Orgánica de dicha Contaduría Mayor, debemos entender el *"conjunto de estados contables, financieros, presupuestarios, programáticos y demás información cuantitativa y cualitativa que demuestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos, del ejercicio del Presupuesto de Egresos y otras cuentas de Activo y Pasivo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades sujetos al Control Presupuestal de la Asamblea, así como el estado de la deuda pública y la información estadística pertinente"*.

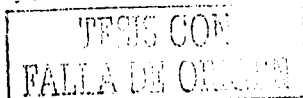
Desde la óptica del egreso, el Gasto Público comprende *"las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial que realicen las dependencias y entidades de la administración pública"*¹⁴⁹.

Por consiguiente, en nuestro criterio, debe entenderse por Cuenta Pública, el registro de ingresos y egresos públicos que la administración pública tenga en un ejercicio anual, de tal manera que refleje su aplicación, con la finalidad de comprobar su destino de acuerdo a la ley.

De conformidad con el Estatuto de Gobierno,¹⁵⁰ la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultad, por una parte, de examinar, discutir y aprobar anualmente tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos. Pero, también, tiene facultad de revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

¹⁴⁹ Artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

¹⁵⁰ Artículo 42, fracciones II y XIX.



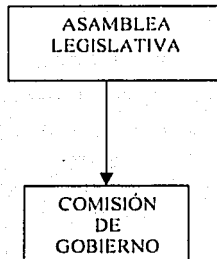
Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

El procedimiento de fiscalización legislativo sobre la Cuenta Pública se puede esquematizar de la siguiente forma:

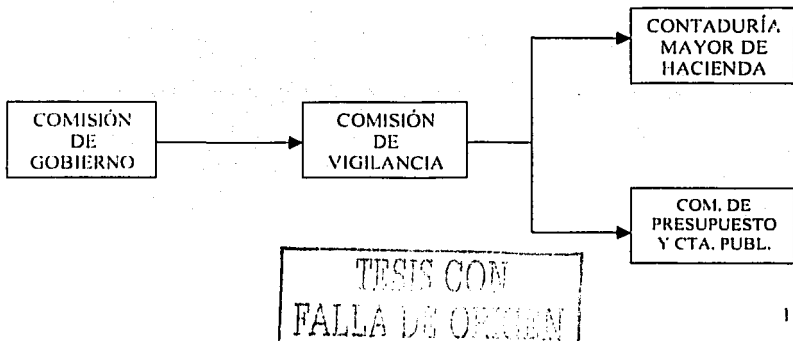
PRIMER MOMENTO.-



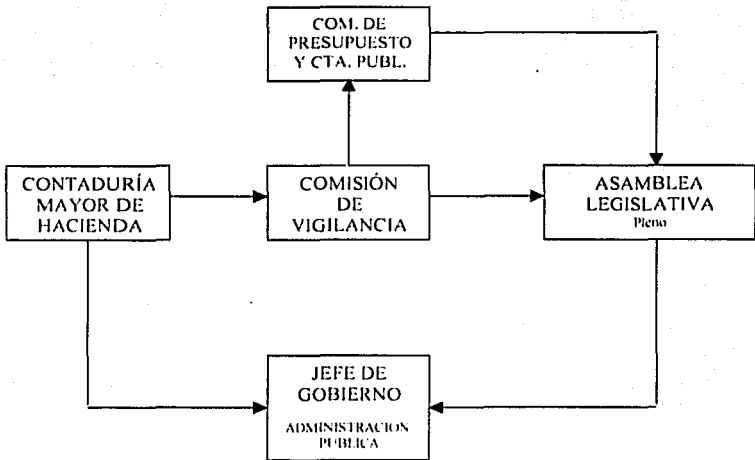
SEGUNDO MOMENTO.-



TERCER MOMENTO.-



CUARTO MOMENTO.-



La labor de fiscalización la lleva propiamente la Contaduría Mayor; a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública únicamente se le turna el informe de Cuenta Pública para conocimiento.

Por disposición legal, las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal, una vez presentada la Cuenta Pública, deben conservar los libros y registros de contabilidad por el periodo respectivo, así como la información financiera correspondiente.¹⁵¹

Asimismo, tienen la obligación de poner a disposición de la Contaduría, los datos, libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público que manejen, así como los registros de los programas y subprogramas correspondientes para la evaluación de su cumplimiento.¹⁵²

Los artículos 27 a 36 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa establecen el procedimiento de comprobación que realiza la

¹⁵¹ Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

¹⁵² Ibidem. Art. 24.

Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

Contaduría Mayor de Hacienda, el cual y para los fines de este trabajo, analizo de la siguiente manera, precisando lo que considero sus principios, características y etapas:

5.1.B.a) Principios que rigen la Comprobación.

- De Legalidad.- La Contaduría Mayor, en el ejercicio de sus facultades de comprobación debe someterse estrictamente a la normatividad aplicable.
- De Imparcialidad.- Debe conducirse del mismo modo frente a cualquier ente auditado, trátese de dependencias, órganos desconcentrados o entidades paraestatales.
- De Respeto Institucional.- Dado que se trata de una actividad de fiscalización sobre otro poder (Legislativo a Ejecutivo) de una misma entidad federativa, la actuación debe conducirse con pleno respeto institucional.
- De Responsabilidad.- En un doble sentido: primero, en tanto que se trata del ejercicio de facultades de comprobación, los entes auditados deben disponer todo lo necesario para su desarrollo; en segundo lugar y de presentarse irregularidades, esta actividad producirá los procedimientos de responsabilidades sobre servidores públicos.

5.1.B.b) Características de la Comprobación.

- La Contaduría, para el cumplimiento de su actividad, tiene facultades para revisar toda clase de libros, registros instrumentos, documentos y objetos; así como para practicar visitas, inspecciones, auditorías, revisiones, compulsas y, en general, para recabar los elementos de información necesarios.
- Para llevar a cabo esa actividad, puede servirse de cualquier medio lícito que conduzca al esclarecimiento de los hechos.
- Podrá aplicar toda clase de técnicas y procedimientos de auditoría y evaluación.
- La revisión no se limita al carácter contable, sino, además, a una revisión legal y económica del ingreso y del gasto público.
- La Contaduría, junto con la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, determinarán de común acuerdo los documentos justificativos y comprobatorios de la Cuenta Pública que deban conservarse, microfilmarse o destruirse.

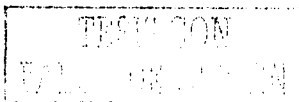


Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

- Las visitas, inspecciones y auditorías se realizarán por personal expresamente comisionado, que puede serlo de la propia Contaduría o profesionales externos, contratados para ese fin
- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Contaduría puede solicitar a la autoridad competente los medios de apremio que establece el Código Financiero, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos o el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

5.1.B.c) Etapas de la Comprobación.

1. Notificación de las visitas y presentación del programa de comprobación.
2. Práctica de auditorías para revisar si las operaciones se efectuaron correctamente; si los estados financieros se presentaron en tiempo oportuno y de forma veraz; si se alcanzaron los objetivos y metas fijados en programas y subprogramas con relación a los recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme al Presupuesto de Egresos y al calendario aprobado para su ejercicio; verificar los resultados de la ejecución de dichos programas y subprogramas, y, determinar si se cumplió en la recaudación de ingresos y en la aplicación de presupuestos con base en la normatividad aplicable (Código Financiero, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal).
3. La Contaduría, a más tardar el 30 de septiembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, elaborará y rendirá un informe previo a la Comisión de Vigilancia, la cual deberá turnarlo para conocimiento de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
4. Dicho informe comprenderá los resultados preliminares sobre cumplimiento de principios de contabilidad; gestión financiera; comprobación de apego a las disposiciones legales; cumplimiento de objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados; análisis de desviaciones presupuestales, así como las medidas preventivas y correctivas que se deben adoptar.
5. A más tardar el 15 de julio del año siguiente, la Contaduría debe rendir el informe ejecutivo de resultados, el cual será presentado por la Comisión de Vigilancia al pleno de la Asamblea Legislativa. En dicho informe deberá acompañarse el correspondiente a las irregularidades detectadas, preservándose bajo su más estricta responsabilidad la confidencialidad respecto de los procesos o procedimientos de responsabilidad civil, penal o administrativa.



5.1.C Los pliegos de observaciones.

En mi opinión y a falta de concepto doctrinal o legal, con esta denominación se conoce al documento que contiene la detección de irregularidades que deriva del informe ejecutivo de resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública en un ejercicio determinado.

No existe fundamento alguno que determine las características y alcances de este documento que, sin embargo, reviste gran importancia por las consecuencias jurídicas que produce.

Para los fines de este trabajo, se puede afirmar que el pliego de observaciones junto con la promoción que se hace a la Secretaría de Finanzas o a la Procuraduría Fiscal, constituye uno de los requisitos de procedibilidad en el fincamiento de responsabilidades resarcitorias.¹⁵³

Este documento representa también una determinación previa de la o las posibles responsabilidades en que incurrió un servidor público, así como los particulares relacionados con los hechos.

En términos generales, y reiterando la ausencia de fundamento legal alguno, el denominado *pliego de observaciones* contiene una descripción técnica concreta acerca de la revisión de la Cuenta Pública de que se trate, con el señalamiento de las irregularidades detectadas y la imputación que se hace a cada servidor público.

En materia de responsabilidades, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda le da competencia a este órgano fiscalizador legislativo para que a nombre de la Asamblea Legislativa proponga a la autoridad competente la sanción que corresponda al infractor en los términos de las disposiciones legales aplicables.¹⁵⁴

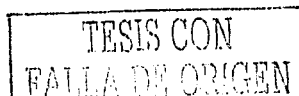
Cuando en ejercicio de sus atribuciones la Contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, procede en dos sentidos:

- Determinará el tipo de falta, para resolver la acción de responsabilidad aplicable.
- Promoverá el pliego de responsabilidad que proceda, el cual incluirá los expedientes técnicos correspondientes.¹⁵⁵

¹⁵³ Artículo 495, segundo párrafo, del Código Financiero del Distrito Federal.

¹⁵⁴ Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

¹⁵⁵ Ibidem. Artículo 39.



Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

Dicha Ley Orgánica establece tres tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos:

- Penal.
- Civil.
- Administrativa.

En el caso de la responsabilidad penal, el artículo 41 de la ley que se comenta, señala que ésta se iniciará por denuncia de:

- 1) La Asamblea o de su Comisión de Gobierno, en caso de que se trate de servidores públicos de elección popular y que se encuentren en funciones para el periodo para el que fueron electos.
- 2) La Contaduría Mayor de Hacienda, cuando se trate de servidores públicos que no sean de elección popular, o que lo sean y que hayan dejado de fungir como tales.

Es innegable que, tratándose de la Cuenta Pública, el Jefe de Gobierno (no sustituto)¹⁵⁶ siempre lo será de elección popular.

Por otra parte, se expresa que las conductas que hagan probable la responsabilidad penal tienen que haber causado daños y perjuicios a la hacienda pública.

En cuanto a la responsabilidad civil, no existe señalamiento alguno en dicho ordenamiento, por lo que debemos remitirnos a lo correspondiente en la legislación de la materia.¹⁵⁷

Sin embargo, por lo que hace a la responsabilidad administrativa, la multicitada ley dispone lo siguiente:

"Artículo 39.- Cuando en el cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determinará la falta y promoverá el pliego de las responsabilidades que resulten, e integrará el o los expedientes técnicos correspondientes a efecto de:

a) Tratándose de faltas administrativas, cuya imposición en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se le atribuya al superior jerárquico sean turnados los expedientes al mismo, para que aplique la sanción que corresponda, y

¹⁵⁶ Ver artículos 122, Base Segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, 56, 57 y 60 a 66 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

¹⁵⁷ Ver Capítulo II de este trabajo, inciso 3.3, págs. 84 a 92.

Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

b) Tratándose de faltas que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, promoverá el procedimiento administrativo de ejecución en virtud de que las responsabilidades y sanciones económicas que conforme a esta Ley se determinen e impongan, tendrán la naturaleza jurídica de créditos fiscales.

La autoridad que aplique las sanciones requeridas o efectúe la gestión de cobro deberá informar a la Contaduría sobre su cumplimiento."

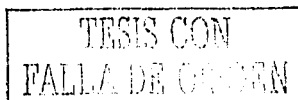
"Artículo 40.- Las responsabilidades administrativas en que se incurra en los términos de esta Ley, son independientes de las que puedan configurarse del orden civil o penal, en cuyo caso se estará a lo previsto por las normas que resulten aplicables."

Lo anterior no tiene adecuación con el texto del párrafo segundo del artículo 495 del Código Financiero del Distrito Federal al disponer que:

"(La Secretaría de Finanzas)... Asimismo, fincará responsabilidades resarcitorias en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados, previa solicitud que dicha autoridad presente, en términos del artículo 495 A de éste Código".

En consecuencia, surgen varios planteamientos:

1. Se considera como responsabilidad administrativa a la responsabilidad resarcitoria.
2. Pero, también, se hace una distinción entre dos clases de responsabilidades administrativas: la estrictamente disciplinaria y la de carácter resarcitorio.
3. Existen dos procedimientos contenidos en legislaciones diversas: la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y el Código Financiero del Distrito Federal.
4. En ambas se señala que la responsabilidad resarcitoria, como sanción de tipo económico, tiene naturaleza jurídica de un crédito fiscal.
5. En el procedimiento previsto en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, ésta puede promover no el procedimiento de fincamiento, sino la ejecución del resarcimiento.



Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

6. Por consiguiente, se lo otorga a la Contaduría Mayor una competencia no prevista de autoridad fiscal, al permitírsele determinar créditos de esa naturaleza.
7. En el procedimiento previsto en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, la no solventación del pliego de observaciones no es requisito de procedibilidad para la responsabilidad resarcitoria.

5.2 Administrativa. La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.

5.2.A Fundamento y antecedentes.

De conformidad con el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno tiene la titularidad del Ejecutivo y la administración pública de la entidad que recae en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

Legalmente, la administración pública del Distrito Federal se estructura de manera centralizada, desconcentrada y paraestatal.¹⁵⁸ Con la precisión de que, si bien toda forma de organización administrativa centralizada incluye la desconcentración, en la estructura administrativa del Distrito Federal se hace la distinción para los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales en que se divide la entidad y que se denominan "delegaciones".¹⁵⁹

Cabe advertir que el proceso de transformación de la entidad misma, además de la creación de la Asamblea de Representantes hoy Asamblea Legislativa, se inició en 1993 con la evolución de Jefe del Departamento del Distrito Federal a Jefe del Distrito Federal,¹⁶⁰ situación que para 1997 y gracias a las reformas constitucionales en ese sentido, cambió a Jefe de Gobierno del Distrito Federal.¹⁶¹

Sin embargo, el proceso de evolución y transformación de dependencia de la administración pública federal (departamento administrativo) hacia una entidad federativa, no ha terminado, con las consecuencias que ello implica en la práctica administrativa y de gobierno.



¹⁵⁸ Artículos 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

¹⁵⁹ Ver artículos 104 a 114 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

¹⁶⁰ Decreto de reformas y adiciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1993.

¹⁶¹ Decreto de reformas, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 1996.

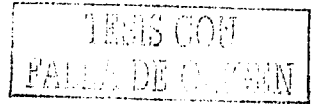
Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

El Departamento del Distrito Federal era el instrumento de gobierno y de administración que el Presidente de la República tenía a su alcance, constitucional y legalmente, para la capital del país (denominada Distrito Federal).

Como departamento administrativo, era una dependencia de la administración pública centralizada, cuyo titular era nombrado y removido libremente por el Jefe del Ejecutivo Federal en su carácter de titular de la administración pública federal.

La última Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de diciembre de 1978, identificaba inicialmente dentro de la estructura administrativa centralizada, tan solo las siguientes dependencias:

1. Secretaría General de Gobierno "A".
2. Secretaría General de Gobierno "B".
3. Secretaría General de Obras y Servicios Públicos.
4. Oficialía Mayor.
5. Contraloría General.
6. **Tesorería del Distrito Federal.**



Por reformas del año de 1990, se crea la Secretaría General de Planeación y Evaluación del Departamento del Distrito Federal.

De esta forma, y quizás en busca de la similitud a nivel federal (al menos hasta 1992), la Tesorería del Distrito Federal tenía la naturaleza de una dependencia que administraba los ingresos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), mientras que la Secretaría General de Planeación y Evaluación, los egresos (Secretaría de Programación y Presupuesto).

En ese sentido, la Oficialía Mayor lo era (y sigue siéndolo a la fecha) para toda la administración pública local.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 30 de diciembre de 1994 se realiza un cambio trascendental: se substituye la anterior denominación de Secretaría General de Planeación y Evaluación por la de Secretaría de Finanzas como dependencia de la administración pública centralizada, comprendiendo entre sus unidades administrativas a la Tesorería del Distrito Federal.

Fue entonces como se fusionaron en una sola dependencia o secretaría las áreas de ingresos y egresos: *Secretaría de Finanzas*.

Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

A partir del 5 de diciembre de 1997, con la toma de posesión del primer Jefe de Gobierno constitucionalmente electo (aunque para un periodo de tres años: 1997 – 2000), inicia un proceso de adecuación en el aparato administrativo que culminó con la publicación de una nueva Ley Orgánica y del Reglamento Interior, ambos de la Administración Pública del Distrito Federal.¹⁶²

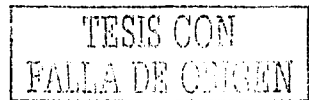
Sin embargo, este proceso de reestructuración orgánica y de competencias produjo serias complicaciones que aún siguen teniendo efectos en el aparato administrativo.

Sin ser propiamente el objeto de este trabajo, sólo anotaré las siguientes inquietudes:

1. El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, estrictamente tendría que serlo de la Ley Orgánica correspondiente; sin embargo, tiene naturaleza de una ley, en tanto que contiene disposiciones que van más allá de dicha Ley Orgánica.
2. Es necesario que cada dependencia de la administración pública local cuente con un reglamento interior, que contenga la competencia, atribuciones y facultades, así como la distribución de órganos, unidades administrativas y, en su caso, de órganos desconcentrados adscritos.
3. Técnicamente es necesario que exista una Oficialía Mayor por cada dependencia, o, en su defecto, una unidad administrativa con esas atribuciones con jerarquía de subsecretaría.

De regreso con el tema en estudio, de conformidad con el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno.
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- III. Secretaría de Desarrollo Económico.
- IV. Secretaría del Medio Ambiente.
- V. Secretaría de Obras y Servicios.
- VI. Secretaría de Desarrollo Social.



¹⁶² Publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 29 de diciembre de 1998 y 29 de diciembre de 2000, respectivamente. Cabe señalar que primero se decretó el Reglamento de la Administración Pública del Distrito Federal de 11 de agosto de 1999, que fue derogado por el Reglamento Interior de 2000 que se indica.

Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

- VII. Secretaría de Salud.
- VIII. **Secretaría de Finanzas.**
- IX. Secretaría de Transportes y Vialidad.
- X. Secretaría de Seguridad Pública.
- XI. Secretaría de Turismo.
- XII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- XIII. Oficialía Mayor.
- XIV. Contraloría General del Distrito Federal.
- XV. Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Por su parte, el artículo 30 de la misma Ley Orgánica dispone lo siguiente:

*"Artículo 30. A la **Secretaría de Finanzas** corresponde el despacho de las materias relativas a: el desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad.*

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

VIII. Ejercer la facultad económico coactiva, para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Distrito Federal;

IX. Vigilar y asegurar en general, el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

XI. Representar en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos los intereses de la hacienda pública del Distrito Federal....;

XXI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

Por la competencia de fincar procedimientos resarcitorios en términos del segundo párrafo del artículo 495 del Código Financiero del Distrito Federal y de incoar procedimientos administrativos de ejecución, surgen las dos unidades administrativas cuyo análisis es importante para los efectos de este trabajo: la *Procuraduría Fiscal del Distrito Federal* y la *Tesorería del Distrito Federal*, respectivamente.



5.2.B Unidad administrativa de procedimiento: La Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.

El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 28 de diciembre del 2000, con reformas y adiciones de 21 de mayo de 2002, en un obvio error de técnica legislativa, señala que su objeto es reglamentar la Ley Orgánica de la materia.

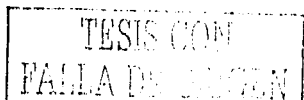
Al respecto reitero que se trata de un error, en virtud de que estrictamente no es un reglamento administrativo, en tanto que no *"desarrolla los principios de una ley a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa"*, tal y como lo menciona Miguel Acosta Romero.¹⁶³

En otras palabras, dicho reglamento contiene la distribución de competencias y facultades de todas las dependencias y órganos que conforman la administración pública del Distrito Federal. Se trata entonces de una compilación de reglamentos internos de las diferentes dependencias y órganos de la administración pública centralizada.

En su artículo 3º, hace una distinción de órganos administrativos en los siguientes términos:

- Unidades Administrativas.- Las dotadas de atribuciones de decisión y ejecución, que además de las dependencias, son las subsecretarías, la Tesorería del Distrito Federal, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, las Coordinaciones Generales, las direcciones generales, las subprocuradurías, las subtesorerías, los órganos desconcentrados, las direcciones ejecutivas y las contralorías internas.
- Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo.- Las que asisten técnica y operativamente a las unidades administrativas, a los órganos político-administrativos y a los órganos desconcentrados, que preparan los elementos necesarios para que se emitan los actos administrativos o se ejecuten los mismos y son las direcciones de área, las coordinaciones, las subdirecciones, las jefaturas de unidad departamental, las jefaturas de oficina, las jefaturas de sección y las jefaturas de mesa.
- Órganos político-administrativos.- Los establecidos en cada demarcación territorial dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión, a los cuales genéricamente se les denomina delegaciones del Distrito Federal.
- Órganos Desconcentrados.- Los dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión, distintos a los señalados anteriormente y que se encuentran subordinados a las dependencias.

¹⁶³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. Pág. 465.



Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

Por su parte, el artículo 7º del Reglamento Interior de la Administración Pública del distrito Federal, dispone que para el despacho de los asuntos que competan a las dependencias, se les adscriben las siguientes unidades administrativas y unidades de apoyo técnico-operativo:

"VIII.- A la Secretaría de Finanzas:

A) Subsecretaría de Egresos.

B) Tesorería del Distrito Federal.

C) Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, a la que quedan adscritas:

1. Subprocuraduría de Legislación y Consulta.

2. Subprocuraduría de lo Contencioso.

3. Subprocuraduría de Recursos Administrativos y Autorizaciones.

4. Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios Sobre Ingresos Coordinados.

D) Dirección General de Administración Financiera.

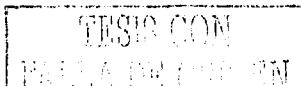
E) Dirección General de Informática."

En cuanto a la competencia específica de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, en materia de procedimientos resarcitorios, el Reglamento Interior dispone lo siguiente:

"Artículo 36.- Corresponde al titular de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal:

XXVIII - Fincar las responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación así como por cualquier otros actos u omisiones en que un servidor público incurra por dolo, culpa o negligencia y que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, que descubra o tenga conocimiento la Secretaría de Finanzas por sí o a través de cualquiera de sus unidades administrativas, así como en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados."

"Artículo 91.- Corresponde a la Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios Sobre Ingresos Coordinados:



Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

XII.-Fincar las responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación, así como por cualquier otros actos u omisiones en que un servidor público incurra por dolo, culpa o negligencia y que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, que descubra o tenga conocimiento la Secretaría de Finanzas por sí o a través de cualquiera de sus unidades administrativas, así como en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados."

Si se relacionan los artículos anteriores con lo dispuesto por el artículo 495 del Código Financiero del Distrito Federal, se tiene que la Secretaría de Finanzas por conducto de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, puede iniciar procedimientos de responsabilidad resarcitoria por dos vías:

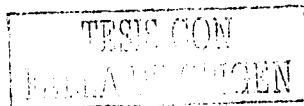
- 1) Cuando de manera interna se descubran o se tenga conocimiento de las irregularidades que producen la afectación en la hacienda pública, y
- 2) Cuando la Contaduría Mayor de Hacienda solicite dichos procedimientos ante pliegos de observaciones que no hayan sido solventados.

Con lo anterior, queda establecida la fundamentación y competencia de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal como unidad administrativa de procedimiento de la Secretaría de Finanzas para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias

5.2.C Unidad administrativa de ejecución: La Tesorería del Distrito Federal.

Por disposición del artículo 284 del Código Financiero del Distrito Federal, los servicios de tesorería de la entidad estarán a cargo de la Secretaría de Finanzas.

Por servicios de tesorería se entiende todos aquellos "relacionados con las materias de recaudación, concentración, manejo, administración y custodia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Distrito Federal, así como la ejecución de los pagos, la ministración de recursos financieros y demás funciones y servicios que realice la Secretaría" (de Finanzas).¹⁶⁴



¹⁶⁴ Artículo 285 del Código Financiero del Distrito Federal.

Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

En el artículo 7º del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal se precisa la existencia de la Tesorería como unidad administrativa de la Secretaría de Finanzas:

"Artículo 7º.- Para el despacho de los asuntos que competen a las Dependencias de la Administración Pública, se les adscriben las Unidades Administrativas, las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, los Órganos Político-Administrativos y los órganos desconcentrados siguientes:

VIII.- A la Secretaría de Finanzas:

A). Subsecretaría de Egresos

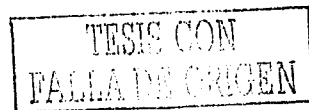
B). Tesorería del Distrito Federal, a la que quedan adscritas:

1. Subtesorería de Política Fiscal.
2. Subtesorería de Administración Tributaria, a la que quedan adscritas:
 - 2.1. Dirección de Registro.
 - 2.2. Dirección de Servicios al Contribuyente.
 - 2.3. Dirección de Ingresos.
 - 2.4. Dirección de Ejecución Fiscal.
 - 2.5. Dirección de Normatividad.
 - 2.6. Coordinaciones de Operación Regional Tributaria, y Administraciones Tributarias.
3. Subtesorería de Fiscalización, a la que quedan adscritas:
 - 3.1. Dirección de Programación y Control de Auditorías.
 - 3.2. Dirección de Auditorías Directas.
 - 3.3. Dirección de Revisiones Fiscales, y
 - 3.4. Dirección de Evaluación y Procedimientos Legales.
- 4.- Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.

C). Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.

D). Dirección General de Administración Financiera.

E) Dirección General de Informática."



En cuanto a la competencia específica de la Tesorería del Distrito Federal, en materia del procedimiento administrativo de ejecución, el Reglamento Interior dispone lo siguiente:

Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

"Artículo 35.- Corresponde al titular de la Tesorería del Distrito Federal:

XIII.- Ejercer la facultad económico-coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales del Distrito Federal y los de carácter federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del ejecutivo federal."

"Artículo 73.- Corresponde a la Subtesorería de Administración Tributaria:

VI.- Ejercer la facultad económico-coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, y con el fin de hacer efectivos los créditos fiscales locales y los de carácter federal, cuya aplicación esté encomendada al Distrito Federal en virtud de las leyes aplicables o de los acuerdos del Ejecutivo Federal."

"Artículo 77.- Corresponde a la Dirección de Ejecución Fiscal:

IV.- Hacer efectivos, a través del procedimiento administrativo de ejecución los créditos fiscales exigibles en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del Ejecutivo Federal."

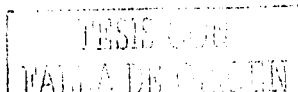
Si se relacionan los preceptos anteriores con lo dispuesto por los artículos 495 del Código Financiero del Distrito Federal y 39 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se tiene que la Tesorería del Distrito Federal puede iniciar procedimientos administrativos de ejecución con motivo de la responsabilidad resarcitoria por dos vías:

- 1) Cuando la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal resuelva responsabilidades resarcitorias, y
- 2) Cuando la Contaduría Mayor de Hacienda promueva directamente el procedimiento de ejecución.

Con lo anterior, queda establecida la fundamentación y competencia de la Tesorería del Distrito Federal como unidad administrativa de ejecución de la Secretaría de Finanzas para hacer efectivos los créditos fiscales derivados de las responsabilidades resarcitorias

Lo concerniente al procedimiento administrativo de ejecución o ejercicio de la facultad económico-coactiva se analizarán en el siguiente capítulo de este trabajo.

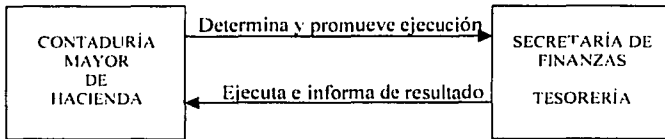
A manera de corolario de éste Capítulo y para explicarlo de manera esquemática, en materia de responsabilidad resarcitoria se pueden advertir dos procedimientos



Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

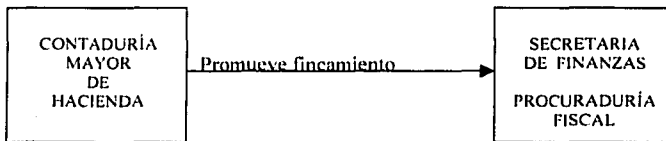
distintos, con un mismo fin, en dos legislaciones diferentes *de natura* (una orgánica y otra sustantiva), que consideran una sanción similar:

A. PROCEDIMIENTO CONTENIDO EN LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.-

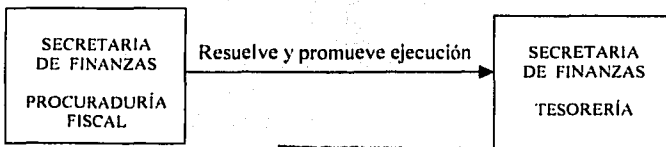


B. PROCEDIMIENTO CONTENIDO EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.-

PRIMER MOMENTO.-



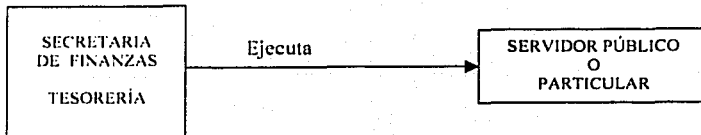
SEGUNDO MOMENTO.-



TESIS CON
FALLA DE CASO EN

Capítulo III.- "La Responsabilidad Resarcitoria..."

TERCER MOMENTO.-



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

CAPITULO IV

**EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA
EN EL DISTRITO FEDERAL.**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

1. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.

Como quedó asentado en el Capítulo anterior, la responsabilidad resarcitoria puede derivarse de dos procedimientos distintos:

- El previsto en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y
- El previsto en el Código Financiero del Distrito Federal.

A partir de este Capítulo y por ser propiamente el objeto esencial del presente trabajo, me referiré al procedimiento que lleva a cabo la autoridad administrativa de conformidad con el segundo de los ordenamientos indicados.

Son dos razones fundamentales las que me condujeron a esta determinación.

- En primer lugar, porque si bien el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal faculta expresamente a ese órgano fiscalizador para determinar este tipo de responsabilidades y turnarlas para su ejecución a la Tesorería del Distrito Federal, en la práctica no existe registro de un procedimiento con esas características.
- En segundo término, porque en realidad la propia Contaduría Mayor de Hacienda se ha sujetado al procedimiento contenido en el Código Financiero del Distrito Federal, esto es, a través de la Secretaría de Finanzas y, concretamente, de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.

En los siguientes puntos se tratará lo relativo a las etapas que integran el procedimiento administrativo, iniciando con los requisitos de procedibilidad.

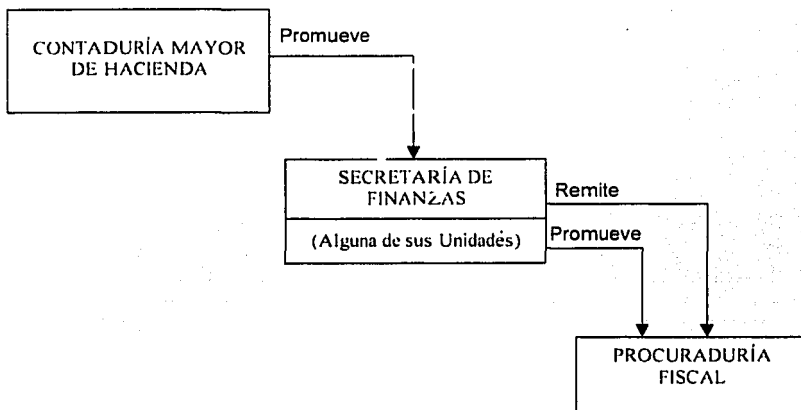
Las fuentes del procedimiento previsto en el Código Financiero consisten en que la propia Secretaría de Finanzas o alguna de sus unidades administrativas (entre las que se encuentra la propia Procuraduría Fiscal) descubran o tengan conocimiento de irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, que representen una afectación (daño o perjuicio) a la hacienda pública del Distrito Federal.

Pero también procede cuando la Contaduría Mayor de Hacienda solicite el fincamiento en aquellos casos en que emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados.

Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

Lo anterior significa necesariamente que, por cualquiera de las dos vías, se sigue un procedimiento administrativo ante la Procuraduría Fiscal, el cual debe reunir ciertos requisitos.

En resumen, de conformidad con el artículo 495 del Código Financiero del Distrito Federal, el esquema de procedimiento es el siguiente:



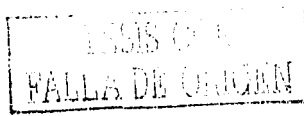
En la doctrina del Derecho Administrativo existe consenso en determinar qué se entiende por "procedimiento administrativo":

Para Miguel Acosta Romero: "Un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto; es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas".¹⁶⁵

Para Gabino Fraga: "El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales. Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo".¹⁶⁶

¹⁶⁵ ACOSTA Romero, Miguel. Op. cit. Pág. 398.

¹⁶⁶ FRAGA, Gabino. Op. cit. Págs. 254 y 255.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

Para Andrés Serra Rojas: "El procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades -ordenados y metodizados en las leyes administrativas-, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin".¹⁶⁷

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado la siguiente Tesis:

"Si en el procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento".¹⁶⁸

Ahora bien, ese procedimiento puede tener varios matices, que determinan sus alcances y efectos con respecto a los gobernados.

Como lo indica Andrés Serra Rojas, existen dos grandes vertientes de procedimientos administrativos:

- 1) *La gestión administrativa o de oficio.*- Que en resumen consiste en la actuación que realiza la administración, sin intervención de los particulares y que se ajusta y somete al texto de ley, teniendo como finalidad el interés general.
- 2) *El procedimiento administrativo de carácter imperativo-constitutivo.*- El cual tiene trascendencia en la esfera jurídica de los particulares, al crear o afectar sus derechos mediante los cuales deducen sus pretensiones administrativas.¹⁶⁹

Siguiendo a Serra Rojas, éstos últimos a su vez revisten varias formas:

- a. *Procedimiento de tramitación.*- Entendido como el conjunto de actos que conducen al acto definitivo o decisión administrativa, impulsado por los particulares.
- b. *Procedimiento de oposición.*- Derivado de la acción de los particulares para hacer valer un derecho anterior.

¹⁶⁷ SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa. 17ª ed. México, 1996. Pág. 275.

¹⁶⁸ Recop. 17 - 65. Tesis 213. 2ª Sala.

¹⁶⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. Págs. 277 y 278.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

- c. *Procedimiento de ejecución.*- Conjunto de actos que tienden a la ejecución o cumplimiento del acto administrativo.
- d. *Procedimiento sancionador.*- Mediante el cual la administración pública reprime y castiga las violaciones legales, ya sea contra particulares o contra los mismos órganos públicos.
- e. *Procedimientos especiales.*- Los contenidos en diversas leyes específicas, en razón de su materia y que tienden a la creación de diversos actos.¹⁷⁰

Por la finalidad que persigue este trabajo, me referiré a los *procedimientos administrativos sancionadores*.

Precisamente en esta clase de procedimientos se manifiesta con mayor detalle la forma en que actúa o se conduce legalmente la administración frente a los particulares o personas en particular (privadas o de derecho público).

En otro orden de ideas, a través de los mismos se obliga a los órganos públicos y a los particulares a cumplir con las normas de derecho positivo, estableciendo una sanción determinada y prevista en la ley.

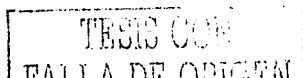
Por tal motivo, tienen una naturaleza jurisdiccional desde el momento en que implican la afectación de un interés particular o determinado, mediante reglas que son propias de un proceso, pero que a su vez garantizan la legalidad del acto definitivo o resolución.

Aquí es donde surge la idea de la *"judicialización del procedimiento administrativo"*, como lo expresa Roberto Dromi, quién en resumen señala que en este tipo de actuación se va más allá de la función administrativa, al convertirse el órgano administrativo en una instancia ante la cual se resuelve una situación predeterminada y que tiene el carácter de resolución.¹⁷¹

En una interesante recopilación de exposiciones producto de "Las Primeras Jornadas de Derecho Administrativo" realizadas en la ciudad de Buenos Aires, del 1º al 4 de noviembre de 1972 y auspiciadas por el reconocido tratadista Dr. Manuel María Diez, entonces Director de la *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, el Dr. Atanasio Hernán Celorrio disertó de manera muy detallada el tema que nos ocupa en la ponencia intitulada *"Recursos contra el Acto Administrativo de Naturaleza Jurisdiccional"*.

¹⁷⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. Pág. 278.

¹⁷¹ DROMI, Roberto. "Derecho Administrativo", Ediciones Ciudad Argentina, 4ª ed. Buenos Aires, 1995. Págs. 761 a 765.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

En esa exposición, el Dr. Atanasio Hernán sostiene que en la práctica administrativa "es evidente y nadie lo niega que existen órganos que tienen competencia para decidir reclamos interpuestos por particulares afectados, competencia que algunas veces les ha sido estatuida por disposición del Ejecutivo, quien a su vez las tiene originariamente por prescripción constitucional; y otras, les ha sido diferida por la ley formal especial: es decir, que son órganos con potestad para componer intereses controvertidos y, por ende, con competencia para dictar actos administrativos jurisdiccionales; pues, precisamente, los actos que materializan el ejercicio de esa potestad son los actos administrativos jurisdiccionales".¹⁷²

El mismo Hernán, citando a Marienhoff, definió al acto administrativo jurisdiccional de la siguiente forma:

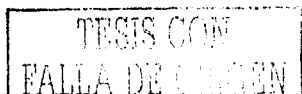
*"Habrá acto administrativo jurisdiccional siempre que en ejercicio de una facultad legal, a raíz de una reclamación del administrado, se dicte decisión, expresa y fundada, reconociendo o desestimando el derecho invocado, cualquiera que sea el órgano que al efecto actúe".*¹⁷³

Y finalmente señala sus características, que en resumen son las siguientes:

1. *"Presenta un régimen peculiar, en cuanto a mayores dimensiones que los caracteres comunes del simple acto administrativo"*
2. *En lo formal, debe garantizar el respeto de las garantías del debido proceso.*
3. *En lo sustancial, la preocupación básica por la vigencia de la legalidad (juridicidad), más allá de la pretensión del reclamante.*
4. *Declara derechos: restablecerá o no el justo límite del derecho conculcado, pero nunca podrá ampliar la esfera de derechos del administrado.*
5. *Su finalidad es el restablecimiento de la legalidad violada, si así correspondiera.*
6. *Requiere un procedimiento previo específico.*
7. *En principio, no hace cosa juzgada; por esencia, es revisable en sede judicial.*

¹⁷² HERNAN CELORRIO, Atanasio. "Recursos contra el Acto Administrativo de Naturaleza Jurisdiccional", en "Acto y Procedimiento Administrativo". Varios autores. Edit. Plus Ultra. 1ª ed. Buenos Aires, 1975. Pág.117.

¹⁷³ Ibid.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

8. *Su emisión puede estar fundada en una atribución propia o delegada del ejecutivo, o bien, en una atribución especificada por ley formal, caso en el cual también en algunos supuestos, es admisible su delegabilidad*.¹⁷⁴

En ese tenor, de conformidad con su regulación (artículos 495 a 499 del Código Financiero del Distrito Federal), el procedimiento de responsabilidad resarcitoria es de naturaleza jurisdiccional, en el sentido señalado además por José Becerra Bautista,¹⁷⁵ en tanto que constituye una instancia legal, donde se determina una situación jurídica, con el desahogo de formalidades esenciales de procedimiento y que culmina con una resolución definitiva.

Por tal razón, a los probables responsables en este tipo de procedimientos, la autoridad administrativa les reconoce y observa las formalidades esenciales de todo procedimiento seguido en forma de juicio, esto es, se cumple con la notificación de inicio, se señala una etapa de ofrecimiento y desahogo de pruebas, existe un término para formular alegatos y, finalmente, se dicta una resolución definitiva.

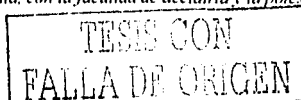
Contra esa resolución, como lo trataré más adelante, el afectado tiene a su alcance los medios legales para impugnar. Lo que significa que, en todo caso, dichas resoluciones quedan a la decisión de los tribunales competentes para fallar sobre su validez o nulidad.

Con respecto a los requisitos de procedibilidad, el Código Financiero en sus artículos 495 A (parte específica) y 537 (parte general) dispone que toda solicitud que se presente a la Procuraduría Fiscal, con la finalidad de iniciar un procedimiento resarcitorio, deberá reunir los siguientes requisitos:

- 1) Constar por escrito, en español, sin tachaduras ni enmendaduras.
- 2) Nombre, denominación o razón social del promovente, así como su número telefónico.
- 3) Dirigida al Procurador Fiscal del Distrito Federal.
- 4) Consideraciones de hecho a través de las cuales el solicitante tuvo conocimiento de los probables daños y perjuicios a la hacienda pública del Distrito Federal.

¹⁷⁴ HERNAN CELORRIO, Atanasio. Op. cit. Pág. 118.

¹⁷⁵ BECERRA BAUTISTA, José. "El Proceso Civil en México". Edit. Porrúa. 8ª ed. México, 1980. Pág. 5: "Jurisdicción es la facultad de decidir, con fuerza vinculativa para las partes, en una determinada situación jurídica controvertida". "Citando a DOENELLUS (Opera omnia. Venecia, 1857): Es la potestad de conocer (motus) y de juzgar (judicium) una causa, con la potestad anexa de ejecutar lo juzgado (executio)". Resumiendo: "Es el conocimiento de una controversia, con la facultad de decidirla y la potestad para ejecutar lo resuelto o sentenciado".



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

- 5) Domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del Distrito Federal y nombre de la persona autorizada para ello.
- 6) Monto histórico de los probables daños y perjuicios.
- 7) Anexar en original o copia certificada la documentación en que se sustente la promoción.
- 8) Nombres de los servidores públicos y particulares involucrados.
- 9) Firma del interesado o de su representante legal o, en su defecto, huella digital.

En caso de no cumplirse con alguno de éstos requisitos, la Procuraduría Fiscal requerirá al solicitante para que en un plazo de 5 días hábiles cumpla con el requisito omitido.

En la situación de no subsanarse dicha omisión en el plazo indicado, se tendrá por no presentada la solicitud.

Puedo concluir, finalmente, reiterando que de acuerdo con la normatividad vigente, para iniciar el fincamiento del procedimiento es necesario observar los requisitos que para su solicitud establece el Código Financiero del Distrito Federal.

Por lo que hace a los asuntos remitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda, debe tratarse de un pliego de observaciones que no haya sido subsanado o solventado por los implicados en los hechos.

Sin embargo, respecto de esto último, en la práctica se presentan algunos problemas al no existir en la ley procedimiento para acreditar la solventación de dichos pliegos de observaciones.

Ya en el capítulo anterior quedó asentado que la revisión de la Cuenta Pública por parte del órgano fiscalizador legislativo culmina con un dictamen final, que va acompañado de una serie de documentos, entre los cuales se encuentran las denominadas observaciones o pliegos de observaciones y que contienen la descripción de irregularidades detectadas.

En muchos casos se advierte que los probables responsables del procedimiento resarcitorio desconocían el contenido de dichos pliegos, o bien, después de haber acreditado pruebas en descargo de las irregularidades que se les imputan, se acredita que nunca fueron enterados del fallo final que resolvía como no solventado el pliego correspondiente.

Habrá que discutir si el denominado *Pliego de Observaciones* tiene o no naturaleza de acto de autoridad y si en el dictamen de "no solventación" deben observarse



Capítulo IV:- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

garantías de legalidad y de seguridad jurídica a favor de los sujetos en contra de los cuales se determina la probable responsabilidad sobre irregularidades detectadas.

Esto se debe a una laguna legal que debiera corregirse para incorporar un verdadero procedimiento de solventación de los pliegos de observaciones que emite la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa.¹⁷⁶

2. ACTO DE INICIO. NOTIFICACIÓN.

Por disposición del artículo 498 del Código Financiero del Distrito Federal *"para el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria deberá notificarse previamente al responsable del inicio del procedimiento..."*.

La notificación constituye entonces el primer acto que formaliza el fincamiento del procedimiento de responsabilidad resarcitoria.

Lo que se notifica es un acuerdo del funcionario facultado para ello,¹⁷⁷ dirigido al probable responsable (servidor público o particular), fundado y motivado, mediante el cual se hace de su conocimiento que ha sido emplazado a un procedimiento de responsabilidad resarcitoria.

Además, en dicho escrito se hace de su conocimiento que tiene quince días hábiles para exponer lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que estime pertinentes para desvirtuar las irregularidades que se le imputan.

Asimismo, se le informa la ubicación de las oficinas dónde se encuentra el expediente respectivo, así como el horario para su consulta.

Ahora bien, por la naturaleza del acto administrativo de inicio, el Código Financiero dispone que debe notificarse de manera personal:

"Artículo 541.- Las notificaciones de los actos administrativos se harán:

1. Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos".

¹⁷⁶ Ni en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como tampoco en su Reglamento, se regula lo concerniente al procedimiento para acreditar o no la solventación de un Pliego de Observaciones. Tampoco la forma de hacer del conocimiento a los servidores públicos y particulares de las irregularidades que, por virtud de la revisión de la Cuenta Pública, se les imputan de manera directa por sus actos u omisiones.

¹⁷⁷ Procurador Fiscal o Subprocurador de Asuntos Penales y Juicios Sobre Ingresos Coordinados, en términos de los artículos 36 y 91 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

"Artículo 91.- Los actos administrativos que deben ser notificados deberán contener por lo menos los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, causa, objeto o propósito de que se trate.

IV. Ostentar la firma autógrafa del funcionario competente que lo emite y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que va dirigido...

Si se trata de actos administrativos que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad".

Por disposición legal, las notificaciones deberán hacerse, a más tardar, durante los veinte días siguientes al en que se dicten las resoluciones o actos respectivos.

Sobre la notificación, es necesario señalar que el texto original de la fracción V del artículo 495 A del Código Financiero del Distrito Federal, establecía:

"V. Precisar los nombres y domicilios de los servidores públicos y particulares involucrados".

Sin embargo, por Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 16 de mayo del 2002, se reformó dicho texto para quedar como sigue:

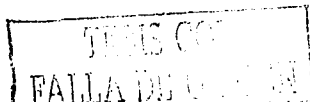
"V. Precisar los nombres de los servidores públicos y particulares involucrados".

Ahora bien, por adición publicada en la misma Gaceta Oficial de 31 diciembre del 2002, se indica que las solicitudes realizadas por la Contaduría Mayor de Hacienda quedan exceptuadas de considerarse no presentadas en caso de omitir el requisito establecido en la fracción V que se comenta.

De esta forma, legalmente la solicitud de fincamiento se cumple con la sola indicación del nombre del probable responsable.

Aquí debe discernirse si, de conformidad con la naturaleza del procedimiento (de tipo jurisdiccional), la Procuraduría Fiscal debe realizar actos de investigación para localizar al probable responsable, además de las facultades de comprobación que llevará a cabo para determinar la responsabilidad resarcitoria.

Esto es, deberá colocarse en una situación de juez y parte, para decidir e investigar, o, visto de otra manera, el procedimiento dejará de ser sólo acusatorio para transformarse además en inquisitorio.



Capítulo IV.- "E! Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

Sin considerar los elementos que debió tener el legislador para decidir ambas reformas, que desde cualquier óptica no tienen justificación, debe razonarse que para obtener los datos que permitan identificar el domicilio o los datos de los probables responsables, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal hace uso de todos los medios, registros y datos de naturaleza fiscal que permitan esa localización.

Sin embargo, no debe pasarse por alto que existen ciertas reservas que contempla el artículo 92 del Código Financiero del Distrito Federal:

"Artículo 92.- El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo que concierne a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación. Dicha reserva no comprenderá los casos que señale este Código ni aquellos en que deban suministrarse datos a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales del Distrito Federal, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal, a los tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias o cuando la información deba proporcionarse en virtud de convenios de intercambio de información que la Secretaría suscriba".

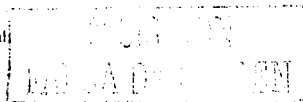
De esta forma, en la práctica y para observar los principios de legalidad, sencillez, celeridad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe que rigen los procedimientos establecidos en el mismo Código Financiero,¹⁷⁸ se entiende que el uso de la información fiscal se hace siempre en defensa del interés de la hacienda pública que se vio afectada por los hechos que motivaron el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria.

Ahora bien, los artículos 542 y 542 B del Código Financiero, establecen las reglas para realizar la notificación de carácter personal:

"Artículo 542.- Las notificaciones personales se harán en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar haya señalado ante las autoridades fiscales en el procedimiento administrativo de que se trate, a falta de señalamiento, se estará a lo dispuesto por la fracción IV del artículo anterior de este Código.

Se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal, a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que se le espere a una hora fija del día siguiente, si la persona que se encuentre en el domicilio se negare a recibir el citatorio, la cita se hará por instructivo que se fijará en la puerta del domicilio y el notificador hará constar esta situación en el acta que al efecto levante.

¹⁷⁸ Artículo 532 A del Código Financiero del Distrito Federal



Captulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará con un vecino, y si este se negare a recibirlo se citará por instructivo.

Si la persona a quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se le hará por conducto de cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla, se realizará por instructivo que se fijará en la puerta del domicilio.

En el momento de la notificaciones entregará al notificado o a la persona con quien se entienda la diligencia, el documento o copia certificada a que se refiera la notificación.

De las diligencias en que conste la notificación o cita, el notificador tomará razón por escrito".

"Artículo 542 B.- Para efectos del citatorio a que se refiere el artículo 542 de este Código, el mismo para su validez deberá contener:

I. Fecha en que se realiza el citatorio considerando el día, mes y año;

II. Nombre de la persona a quién va dirigido el citatorio, así como la fecha en la que se le cita, indicando hora, día, mes y año;

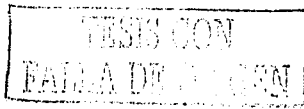
III. Domicilio en que se le cita, y

IV. Nombre o, en su caso, la referencia de la persona a la que se le entregó el citatorio, su firma y para el caso de que la misma no supiera leer o escribir, estampará su huella digital, salvo que se negare a ello, caso en el cual el notificador asentará esa cuestión, sin que ello afecte la validez del citatorio".

No parece acertado lo dispuesto en el sentido de entender la diligencia "con cualquier persona que se encuentre en el domicilio"; porque se puede dejar en estado de indefensión al notificado. Lo acertado sería realizar la diligencia con cualquier persona que se encuentre en el domicilio y que tenga alguna relación con el sujeto a notificar, lo que desde luego, debe hacerse constar en el acta correspondiente.

Otras circunstancias relacionadas con la notificación son:

- El momento en que surte efectos, y
- El cómputo de los términos.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

De conformidad con el artículo 545 del Código que se comenta, las notificaciones personales surten efectos a partir del día siguiente hábil de la fecha en que se practiquen. En el caso de notificación omitida o irregular, al día siguiente hábil en que el interesado o su representante se haga sabedor de la misma.

Por lo que hace a los términos, salvo disposición en otras leyes o resoluciones, éstos se computarán a partir del día hábil siguiente al en que surta efectos la notificación o en que se realicen los hechos o las circunstancias que las mismas disposiciones legales o resoluciones administrativas prevengan.

2.1 Prescripción y Caducidad.

Estos son dos efectos jurídicos que devienen del inicio o no del procedimiento de responsabilidad resarcitoria.

En la doctrina de Derecho Civil, en principio puedo señalar que ambas se consideran como formas de creación y extinción de derechos y obligaciones.

Por lo que hace a la prescripción, nuestra legislación la conceptúa desde una perspectiva formalista:

"Artículo 1135.- Prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la Ley".

Habiendo entonces prescripción positiva y negativa, para el propósito del tema nos interesa ésta última:

"Artículo 1158.- La prescripción negativa se verificará por el sólo transcurso del tiempo fijado por la ley".

Sin embargo, el maestro Manuel Bejarano precisa que, en estricto sentido, la prescripción no extingue la obligación:

"Aunque suele estudiarse entre las formas extintivas de las obligaciones, lo cierto es que la prescripción no entraña su eliminación, porque solamente las transforma en obligaciones naturales. Luego entonces, si no extingue la obligación, ¿extingue la acción? -entendida como la facultad de acudir ante la autoridad jurisdiccional en solicitud de decisión jurídica sobre intereses en pugna-, tampoco la extingue".

Y finalmente expone:



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

"Entonces ¿qué extingue la prescripción? Extingue la facultad de ejercer coacción legítima sobre el deudor. De ahí que éste tenga una excepción perentoria para oponerse a la coerción: la excepción de prescripción. El deudor de un crédito prescrito, que se resiste a pagar, no incurre en responsabilidad civil, pues no comete hecho ilícito. Su falta de pago no es ya antijurídica. La prescripción, vista desde tal perspectiva, es una excluyente de responsabilidad civil".¹⁷⁹

Por lo que hace a la caducidad, Ernesto Gutiérrez y González, citado por Bejarano, señala que esta institución parte del Derecho Romano, de las "*Leyes Caducarias*"¹⁸⁰ y que originalmente fue "*una sanción condicionada por no realizar voluntaria y conscientemente un determinado hecho positivo; sanción que impedía el nacimiento de un derecho*".¹⁸¹

El mismo Bejarano nos indica que "*la palabra caducidad proviene del verbo latino cadere que significa caer, y la institución consiste, hasta la fecha, en la decadencia o pérdida de un derecho -nacido o en gestación- porque el titular del mismo ha dejado de observar, dentro de determinado plazo, la conducta que la norma jurídica imponía como necesaria para preservarlo*".

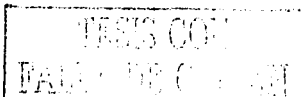
Ahora bien, en cuanto a las diferencias entre ambas instituciones, el autor que se comenta concluye indicando:

- 1) *La prescripción no extingue los derechos y la caducidad sí.*
- 2) *La prescripción siempre es legal y la caducidad puede ser también convencional.*
- 3) *La prescripción sólo afecta a derechos ya nacidos y la caducidad también suprime derechos en gestación.*
- 4) *La prescripción se puede interrumpir, mientras que la caducidad solo se suspende.*
- 5) *La ratio iuris es distinta: la prescripción se impone como una consecuencia de la inactividad del acreedor que ha descuidado ejercitar sus derechos, lo cual hace suponer que los ha abandonado. Por eso puede interrumpirse. La intención del legislador es sancionar esa inactividad y dar seguridad a las relaciones jurídicas. En cambio, la caducidad está inspirada en el propósito de asegurar la realización de cierta conducta dentro de un lapso determinado, ya sea porque el hecho en sí sea deseable, o bien porque quiera limitarse su verificación a dicho período temporal.*

¹⁷⁹ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Op. cit. Pág. 489.

¹⁸⁰ *Leyes Julia de Maritandis Ordinibus y Julia et Papia Poppaea*, votadas en Roma en tiempos del emperador Augusto. *Ibidem*. Pág. 497.

¹⁸¹ *Ibidem*. Pág. 498.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

- 6) *Para impedir que ocurra la prescripción, el titular debe ejercer el derecho mismo. Para evitar que sobrevenga la caducidad, debe realizar una conducta que puede no consistir en la ejecución del mismo derecho.*¹⁸²

Al retomar el tema de este Capítulo, y por lo que se refiere a la prescripción, se debe considerar lo señalado anteriormente, en el sentido de que la responsabilidad resarcitoria tiene naturaleza de un crédito fiscal.

De esta forma, el artículo 58 del Código Financiero del Distrito Federal establece que *"el crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de tres años"*.

Esto es, la obligación de pago de un crédito fiscal prescribe a favor del deudor y en contra de la autoridad fiscal por el simple transcurso del término legal.

Dicho término legal, para que opere la prescripción del crédito fiscal, inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido.

Además, ese término sólo puede interrumpirse con cada gestión de cobro que se notifique o se haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste último respecto a la existencia del crédito.

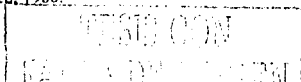
Se considere a *"gestión de cobro"* en términos del citado artículo 58, cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.

No obstante lo anterior, concretamente el término de tres años que señala el precepto que se comenta, por virtud del decreto publicado el 31 de diciembre del 2002 y en vigor a partir del 1º de enero del 2003 intitulado *"Transitorio del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de mayo del 2000"*, quedó de la siguiente forma:

"ARTÍCULO TERCERO.- *El término de tres años que se indica en el párrafo primero del artículo 58 de este Código, será aplicable a partir del día 1º de enero del año 2004, entre tanto se **continuará aplicando el término de cinco años** a que se refiere dicha disposición".*

Cabe mencionar que esta prórroga de vigencia se ha dado desde el año 2001, con lo que ya son tres las ocasiones en las cuales el legislador ha evitado que el plazo de tres años tenga aplicación para efectos de la prescripción.

¹⁸² BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Op. cit. Págs. 499 y 500, así como de los apuntes del "Curso de Derecho Civil II", de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1980.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

En conclusión, el término de prescripción para que la autoridad fiscal pueda exigir el pago del monto determinado en un procedimiento de responsabilidad resarcitoria, es de cinco años hasta el 31 de diciembre del 2003.

Sobre el tema de la caducidad de las facultades de la Procuraduría Fiscal para determinar responsabilidades resarcitorias, ésta opera en el plazo de cinco años, de conformidad con el artículo 89 del Código Financiero del Distrito Federal.

Dicho plazo comenzará a contarse a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera cometido la conducta que causa el daño o perjuicio a la hacienda pública local. Asimismo, no está sujeto a interrupción, pero si puede suspenderse a partir del momento en que la autoridad fiscal instaure el procedimiento resarcitorio.

En el caso de operar esta suspensión, inicia con la notificación de inicio del procedimiento y concluye en el momento en que se notifique la resolución definitiva por parte de la autoridad fiscal.

Sin embargo, esa suspensión está condicionada a que dentro del plazo que señala el artículo 498 del mismo Código Financiero se dicte la resolución definitiva. Si se excede el plazo indicado, se entenderá que no hubo suspensión.

Al respecto, por adición a ese artículo 498 contenida en el "*Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal*", publicado el 31 de diciembre del 2002, se indica en un último párrafo que "*el procedimiento resarcitorio deberá concluir dentro de un plazo no mayor a dieciocho meses contados a partir de que se notifique el inicio del mismo a todos los involucrados*".

En resumen, la caducidad de las facultades para resolver responsabilidades resarcitorias opera en un plazo de cinco años para la Procuraduría Fiscal, pero debe considerarse que la misma corre a partir de que se generó la conducta que ocasionó la afectación a la hacienda pública, y la suspensión del plazo únicamente se produce en caso de que el procedimiento tenga una duración de dieciocho meses o más.

3. PERIODO PROBATORIO Y DE ALEGATOS.

En un procedimiento administrativo de naturaleza jurisdiccional como el que se estudia, en donde la autoridad va a decidir o resolver sobre la aplicación de la norma a un caso concreto con la finalidad de sancionar la probable comisión de una conducta ilícita que produjo una afectación a la hacienda pública, debe asegurarse la legalidad de dicha resolución con base en las pruebas que acrediten cada postura antagónica:



Capítulo IV.- “El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria...”

- La que tiende a demostrar la causación del daño o perjuicio y por ende la existencia de la responsabilidad (obligación) de resarcir, y
- Aquella que pretende acreditar su no participación en los hechos o la no causación de la afectación invocada.

En realidad y como se observa, se está en presencia de una controversia predeterminada caracterizada por dos pretensiones: acreditar la afectación patrimonial y la participación de los señalados culpables de la misma, por un lado, y por el otro, demostrar la no afectación o, existiendo ésta, la no participación en la misma de los presuntos culpables, o ambas al mismo tiempo.

La autoridad tiene el deber de resolver y para poder hacerlo, esto es, para estar en posibilidad de cumplir con ese deber, tiene que considerar, desahogar y valorar las pruebas que se le presenten para acreditar esos extremos de conformidad con la ley.

Siguiendo en lo conducente las reglas de toda función jurisdiccional, se trata aquí de tener en cuenta la verdad formal y no tanto la real; es decir, lo que ha quedado demostrado en el expediente con las pruebas que obran en el mismo y que no siempre pueden coincidir exactamente con la realidad.¹⁸³

Se trata de demostrar “hechos”, como acontecimientos que produjeron el daño o perjuicio a la hacienda pública y que pueden ser imputables a una persona o sujeto.

Aquí debe anotarse lo señalado en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal:

“Artículo 284.- Solo los hechos están sujetos a prueba, así como los usos y costumbres en que se funde el derecho”.

Frente al deber de la autoridad de resolver considerando los elementos de prueba que se tienen al alcance, existe el derecho de aquellos que pueden verse obligados a resarcir por efecto de la resolución de ofrecer aquellas pruebas que, parafraseando el texto del artículo 285 del Código de Procedimientos Civiles:

- Produzcan convicción en quién resuelve,
- Estén permitidas por la ley, y
- Se refieran a los puntos cuestionados.

¹⁸³ José Becerra recuerda los principios conocidos de que el juez debe resolver *tanquam est in actus* (“en la forma en que aparece en actas”) y *quod non est in actis, non est in mundo* (“lo que no está en actas, no existe en el mundo”). BECERRA BAUTISTA, José. Op. cit. Pág. 86.

Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

Pero, precisamente en esto encontramos una diferencia sustancial con el proceso jurisdiccional, en cuanto al principio de la carga de la prueba atribuible sólo a las partes en conflicto.

En el procedimiento de naturaleza jurisdiccional, la autoridad administrativa puede allegarse de datos y elementos que permitan perfeccionarlo para resolver apegado estrictamente a la legalidad, pues finalmente se trata de expedir un acto que puede, ahora si, someterse a la actuación de los tribunales en un proceso.

Ante la ausencia de un conflicto de intereses particulares, con la existencia de partes que constantemente accionan y someten sus pretensiones ante un órgano jurisdiccional en busca de una sentencia o resolución favorable (cómo sucede en el proceso), en el procedimiento resarcitorio se trata de conocer si existió o no la afectación en la hacienda pública y, en su caso, si es atribuible a las personas señaladas como probables responsables y sin mayor intervención del órgano que solicitó el procedimiento.

Lo que es común tanto en procesos como en procedimientos, son los "medios probatorios" que el legislador ha establecido, los cuales deben ser ofrecidos, admitidos, desahogados y valorados en una etapa o fase determinada.

En el procedimiento que nos ocupa, los artículos 498, 498 A y 498 B del Código Financiero del Distrito Federal establecen las etapas que lo componen, desde la notificación de inicio hasta la resolución, pasando por el ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que, de conformidad con el último párrafo del artículo 30 del mismo ordenamiento, para todo lo no previsto y a falta de norma expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho común, cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho público:

"Artículo 498.- Para el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria deberá notificarse previamente al responsable del inicio del procedimiento, para que éste dentro de los quince días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso aporte las pruebas que estime pertinentes para desvirtuar las irregularidades que se le imputan

A fin de que el responsable pueda ofrecer sus pruebas, las autoridades deberán poner a su vista los expedientes de los cuales deriven las irregularidades de que se trate y expedirles con toda prontitud las copias certificadas que solicite, las cuales se entregarán una vez que acredite el pago de los derechos respectivos.

No se pondrán a disposición del responsable los documentos que contengan información sobre la seguridad nacional o del Distrito Federal ni aquélla que pueda afectar el buen nombre o patrimonio de terceros.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

Terminada la etapa de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, se le concederá a cada probable responsable un término de cinco días para que alegue lo que a su interés jurídico corresponda.

Una vez que se haya oído al o los probables responsables, desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, y transcurrido el término a que hace mención el párrafo anterior, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal declarará concluida la tramitación del procedimiento y dentro de los quince días siguientes dictará la resolución que corresponda."

En resumen, el artículo 498 establece cinco fases del procedimiento:

1. **DE INICIO.-** Que se da desde el momento en que surte efectos la notificación correspondiente o de que el probable responsable se hace sabedor de la misma.
2. **PRIMER ACTO DE COMPARECENCIA O DE CONOCIMIENTO.-** Comprendiendo el plazo de quince días que tiene el probable responsable, con la finalidad de exponer lo que a su derecho convenga y tengan oportunidad de consultar los expedientes y, en su caso, solicitar las copias certificadas que consideren convenientes para su defensa.
3. **PROBATORIA.-** Que se da con el ofrecimiento de pruebas, al cual recae un acuerdo de la autoridad en el sentido de admitirlas o no y culmina con su desahogo
4. **DE ALEGATOS.-** Que inicia a partir de concluida la etapa anterior y comprende un término de cinco días para exponer los razonamientos de hecho y de derecho, tomando como sustento las constancias que obran en el expediente.
5. **DE RESOLUCIÓN.-** Una vez concluida la instrucción del procedimiento, la autoridad tiene un término de quince días para dictar resolución fundada y motivada.

Concretamente, en la etapa probatoria el probable responsable que tiene conocimiento de los hechos que se le imputan y de los documentos que hasta ese momento así lo acreditan, tiene a su favor el derecho de aportar otros datos y elementos probatorios que desvirtúen esas dos circunstancias.

Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

De acuerdo con el artículo 498 B del mismo ordenamiento que se comenta, en el procedimiento resarcitorio son admisibles todo tipo de pruebas, con excepción de:

- Aquellas que no tengan relación con los hechos controvertidos. Esto es, aquellas que no versen sobre las imputaciones realizadas con respecto al daño o perjuicio sufrido a la hacienda pública.
- La testimonial, entendida tanto de autoridades como de particulares, por no ser un dato suficiente para desvirtuar el tipo de imputación relacionada con la responsabilidad resarcitoria.
- La confesional de las autoridades, mediante absolución de posiciones directas. Esto, debido a que en materia administrativa es regla general no admitir este tipo de prueba.

En cuanto a las *pruebas supervenientes*, esto es, aquellas de las que tuvo conocimiento el probable responsable después de transcurrido el periodo para su ofrecimiento, las mismas podrán presentarse hasta en tanto no se haya dictado la resolución que ponga fin al procedimiento.

Sin embargo, presentada una prueba superveniente y admitida como tal, si ya ha concluido el procedimiento, el término de quince días para dictar resolución inicia a partir del día siguiente de su desahogo.

Por su parte, el artículo 498 A, indica reglas generales tanto para el escrito de comparecencia como para el ofrecimiento de pruebas documentales:

"Artículo 498 A.- El escrito mediante el cual el probable responsable deberá exponer lo que a su derecho convenga y, en su caso, aportar las pruebas que estime pertinentes para desvirtuar las irregularidades que se le imputan, deberá contener lo siguiente.

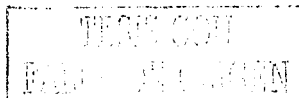
I. Nombre, denominación o razón social del probable responsable, así como su domicilio en el Distrito Federal para oír y recibir notificaciones;

II. La fecha en que fue notificado o tuvo conocimiento del inicio del procedimiento resarcitorio;

III. Las consideraciones de hecho y de derecho que a sus intereses convenga. y

IV. Las pruebas.

El probable responsable deberá acompañar a su escrito, original o copias certificadas de las pruebas documentales que ofrezca y, en su caso, el dictamen pericial.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del probable responsable o si éste no hubiera podido obtenerlas a pesar de ser documentos que legalmente se encuentran a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal requiera su remisión. Para ese efecto, se deberá identificar con toda precisión los documentos y acompañar la copia sellada de la solicitud de los mismos que oportunamente se hubiere hecho a la autoridad respectiva, así como el comprobante de pago de derechos correspondiente.

Cuando no se cumpla con alguno de los requisitos anteriores, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal requerirá al probable responsable para que, en un plazo de cinco días, cumpla con el requisito omitido, apercibiéndolo de que en caso de no subsanarse la omisión, se tendrá por no presentada su promoción, o bien, las pruebas ofrecidas, según sea el caso."

En cuanto a su valoración, el artículo 498 B dispone que la confesión expresa del probable responsable hace prueba plena, así como las presunciones legales que no admitan prueba en contrario y los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos.

Pero si en éstos últimos se contienen declaraciones o manifestaciones de particulares, sólo demuestran plenamente que los mismos se hicieron ante la autoridad que los expidió, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Finalmente, en todos los demás medios de prueba, la autoridad deberá exponer los razonamientos lógico-jurídicos que haya considerado para la valoración de las pruebas.

Por lo que hace a los alegatos, es reconocido en doctrina y por criterio jurisprudencial que constituyen una de las formalidades esenciales de todo procedimiento seguido en forma de juicio.

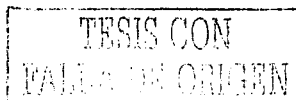
Según Becerra Bautista, los alegatos "*son las argumentaciones jurídicas tendientes a demostrar al tribunal la aplicabilidad de la norma abstracta al caso controvertido, con base en las pruebas aportadas por las partes*".¹⁸⁴

En el derecho procesal, como menciona el mismo autor, el alegar no consiste en un deber de las partes, sino más bien se trata de una "*necesidad o carga procesal, toda vez que la falta de alegatos produce consecuencias desfavorables a quién los omite, pero nada más*".¹⁸⁵

La finalidad de que las partes en un juicio se enteren y conozcan sobre todos los datos que obran en el expediente, inmediatamente después de desahogadas las

¹⁸⁴ BECERRA BAUTISTA, José. Op. cit. Pág. 155.

¹⁸⁵ Ibid.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

pruebas, tiene como finalidad el que puedan verter razonamientos jurídicos que hasta cierto punto considere el juzgador, pero sin que le sean obligatorios.

Es una formalidad esencial del procedimiento, porque se da oportunidad a los interesados en el mismo de expresar su propia valoración de las pruebas aportadas y desahogadas, en busca de la aplicación de la norma al caso controvertido, tal y como aparece demostrado.

La legalidad del procedimiento quedaría conculcada si no existiera la oportunidad de que, en un término razonable, se pueda alegar para sostener la acción o desvirtuar los hechos que se imputan y que de ello quede constancia para ser tomados en cuenta por el juzgador.

Por tanto, pruebas y alegatos constituyen formalidades esenciales que deben observarse para garantizar el apego a garantías de legalidad y seguridad jurídica a favor de gobernados por parte de los órganos encargados de decidir controversias o conflictos de intereses.

Si embargo, es precisamente en estos temas donde vuelve a surgir la inquietud de valorar un procedimiento administrativo de naturaleza jurisdiccional como el que se trata en este trabajo.

Al final de cuentas es un procedimiento administrativo, porque tiende a la creación de un acto de esa naturaleza (que en el caso representa un crédito fiscal), pero que resuelve un hecho controvertido.

La controversia existe desde el momento en que un ente de derecho público, llámese la Contaduría Mayor de Hacienda u otra autoridad de naturaleza administrativa, en ejercicio de su competencia, descubre irregularidades que causaron un daño o perjuicio a la hacienda pública, imputables a determinados servidores públicos y particulares.

Ese órgano o ente promueve, mediante una solicitud, el fincamiento de un procedimiento resarcitorio. Pero la autoridad resolutoria (en este caso Procuraduría Fiscal del Distrito Federal), no es un juez ni mucho menos trata de alcanzar cosa juzgada a través de una sentencia.¹⁸⁶

Simplemente se instaura un procedimiento administrativo, donde únicamente interactúa con el órgano resolutor aquella parte a quién se le imputan las irregularidades de la afectación patrimonial de carácter público.

¹⁸⁶ Becerra Bautista señala que para los romanos la cosa juzgada era *res in iudicium deducta*, es decir, la cosa deducida en juicio, el hecho sentenciado. También sostiene que el acto en que se concreta y exterioriza la función jurisdiccional del Estado es la sentencia, la que determina siempre una voluntad de la ley con relación al objeto deducido en juicio por las partes. BECERRA BAUTISTA, José. Op. cit. Pág. 200.

Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

Esto es, el ente solicitante no tiene en el procedimiento más mérito que el de haber impulsado su inicio y trámite. En otras palabras, no es parte, con todas las repercusiones y consecuencias que esto genera.

Pero ¿qué pasa en aquellos casos de irregularidades que se encuentren en la hipótesis del artículo 495 del Código Financiero del Distrito Federal y que sean descubiertos por la misma Procuraduría Fiscal, es decir, por la misma autoridad que va a fincar el procedimiento?

¿Hasta qué punto se garantizan las formalidades esenciales de ese procedimiento?

Trataré de responder a esas interrogantes en el siguiente y último Capítulo de este trabajo.

4. RESOLUCIÓN Y EFECTOS.

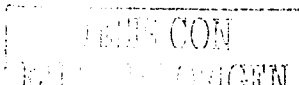
La resolución en la que se determina la responsabilidad resarcitoria, deberá fundarla y motivarla la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal cumpliendo además con los requisitos que para tal efecto dispone el artículo 497 del Código de la materia:

- Se deberán precisar los actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o de los particulares en su caso, así como los daños y perjuicios causados, o bien los que en un momento dado puedan llegar a producirse;
- Se deberá establecer el tipo de responsabilidad que corresponda a cada sujeto que se haya determinado como responsable, y
- Deberá precisarse la cantidad líquida que corresponda al daño o perjuicio, según sea el caso.

Aunque no lo indica la ley, formalmente la resolución que pone fin al procedimiento puede tener dos connotaciones:

- ✓ **Condenatoria.-** Si resuelve y finca la responsabilidad de resarcir a cargo de aquellos encontrados como responsables y fijando la cantidad líquida que como crédito fiscal les será exigible a través de los medios y procedimientos legales creados al efecto.

Para esto, debe mencionarse además que en este tipo de resolución se contiene el dictamen técnico-contable que indica no sólo el monto histórico de ese daño y perjuicio, sino también la actualización aplicada con base en los



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

factores establecidos en el artículo 50 B del Código Financiero del Distrito Federal.

Estos factores consideran el tiempo transcurrido y los cambios de precios en el país. Dicho factor se obtiene dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor que determine el Banco de México conforme a la legislación aplicable, del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo.

- ✓ **Absolutoria.**- Cuando de los datos y elementos que obran en el expediente, se determina que no procede el fincamiento de la responsabilidad, la cual puede sobrevenir a su vez por varias causas:
 - a) Porque no existió el daño o perjuicio a la hacienda pública.
 - b) Porque no fue posible acreditar daño o perjuicio en contra de persona alguna.
 - c) Porque operó la caducidad de las facultades para fincar este tipo de responsabilidad.
 - d) Porque no fue posible notificar el inicio del procedimiento, al no contar con datos precisos de los probables responsables.

Es un acto definitivo porque pone fin al procedimiento, dejando a salvo los medios que por ley tienen los responsables, para impugnarlo buscando su invalidez o nulidad, en su caso..

La resolución de condena o condenatoria es la que da existencia jurídica a la obligación de resarcir que se traduce a su vez bajo la forma de un crédito fiscal.

Como se apreciará enseguida, una vez que el crédito ha quedado firme, por haber sido consentido o no haber sido anulado por virtud de un recurso o una resolución de un órgano jurisdiccional, puede ser exigible de manera coactiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Finalmente, no se terminaría del todo con el análisis de este punto si se omitiera señalar que la resolución que confirma la responsabilidad resarcitoria es independiente de otros tipos de responsabilidad que puedan atribuirse a los sujetos implicados en los hechos, por lo que pueden coexistir con autonomía de procedimientos y resoluciones.



5. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

Como ya se indicó, una vez firme la obligatoriedad de la resolución resarcitoria que determina la cantidad líquida a cargo de los responsables, surge el crédito fiscal.

Es entonces cuando se pone a trabajar la maquinaria administrativa-coactiva para exigir y garantizar el pago de esa obligación fiscal.

Aquí es donde se da con mayor claridad la actuación del denominado *Fisco*.

Sin embargo, para poder entender el procedimiento en comento, que es elemental para la eficacia de la actividad fiscal, es necesario repasar brevemente nociones básicas de la materia:

Al respecto, Flores Zavala afirma que: *"se puede conceptuar al fisco, como el Estado considerado como titular de la Hacienda Pública y por lo mismo con derecho para exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con la obligación de cubrir las que resulten a su cargo"*.¹⁸⁷

Por su parte el tratadista Martínez López expresa que *"el conjunto de organismos centralizados de la Secretaría de Hacienda, encargados de determinar la existencia de los créditos fiscales, fijar su importe líquido y exigible, percibirlo y cobrarlo en su caso, constituye el Fisco"*.¹⁸⁸

En resumen, con base en los anteriores conceptos puede expresarse que se entiende por *Fisco* el conjunto de entes, órganos o entidades de derecho público, pertenecientes a la administración centralizada o autónomos por ley, encargados de ejecutar las leyes fiscales y por lo mismo de determinar la existencia de créditos fiscales, fijar su importe líquido exigible, percibirlos y cobrarlos en su caso, a través del procedimiento administrativo de ejecución.

El maestro Martínez López ha expresado al respecto que *"cuando el Fisco ejerce su función recaudadora y sancionadora, obra como autoridad, pero en los juicios que ocasiona la inconformidad de los causantes contra las resoluciones o procedimientos de las autoridades tributarias, el Fisco queda sujeto al mismo plan de igualdad procesal que el opositor"*.¹⁸⁹

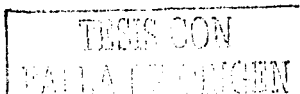
Este autor, expone además, que *"el primer privilegio del Fisco es que sus determinaciones son de aplicación inmediata, esto es, por virtud de ellas las autoridades fiscales pueden exigir el pago de los créditos a favor del Estado"*.¹⁹⁰

¹⁸⁷ FLORES ZAVALA, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". Edit. Porrúa. 7ª. ed. México, 1965. Cap. I. Pág. 14.

¹⁸⁸ MARTÍNEZ LOPEZ, Luis. Op. cit. Pág. 18.

¹⁸⁹ Ibidem. Pág. 22.

¹⁹⁰ Ibid.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

Ese privilegio del Fisco, que se conoce con el nombre de "ejecutoriedad de las resoluciones fiscales", está explicado en el extracto del siguiente fallo del entonces Tribunal Fiscal de la Federación:

*"Pero es necesario hacer notar claramente que en cualquier caso, ya sea que se trate de obligaciones directamente emanadas de la ley, o de obligaciones derivadas de un contrato, se requiere que el Estado como persona de Derecho Público dicte una resolución que al mismo tiempo que establezca unilateralmente derecho al cobro, ordene la percepción inmediata de la prestación que se adeuda; sin esta resolución unilateral, denominada en la doctrina extranjera "resolución ejecutoria" y en nuestra legislación "acto o resolución determinante de crédito exigible", no es posible que en caso alguno pueda pretender el cobro del crédito por la vía administrativa".*¹⁹¹

Por otra parte, para el constitucionalista Ignacio Burgoa, la actuación del Fisco y propiamente del ejercicio del procedimiento administrativo de ejecución encuentra su fundamento constitucional en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política:

*"...también están permitidas la aplicación o la adjudicación de los bienes de una persona a favor del Estado cuando dichos actos tengan como objetivo el pago de créditos fiscales resultantes de impuesto o multas, y para cuya realización las autoridades administrativas están provistas de la llamada facultad económico-coactiva, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el propio artículo 22 de la Ley Suprema, el cual también delimita su procedencia en el cobro de impuestos o multas."*¹⁹²

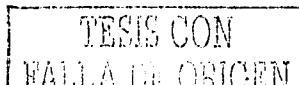
Roberto Aguilar y Caballero, afirma:

*"El segundo párrafo del referido artículo (22 constitucional) precisa que no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por autoridad judicial, para el pago de los impuestos o multas; estableciendo en esta forma el principio económico-coactivo que consiste en la facultad que al Poder Público le asiste para secuestrar bienes bastantes del causante remiso, para garantizar el interés fiscal consistente en el crédito principal, como el impuesto o la multa, y los accesorios, como los recargos gastos de ejecución, etc.. Sólo que el texto de la ley dice que es la autoridad judicial a quien compete el ejercicio de dicha facultad, y sin embargo es la autoridad administrativa la que la ejerce..., dando motivo a que los causantes hayan recurrido con frecuencia al juicio de amparo..., objetando que el procedimiento es violatorio del referido artículo 22 constitucional".*¹⁹³

¹⁹¹ Pleno de 16 de noviembre de 1937; Tomo de Tesis Jurisprudenciales de la Revista del Tribunal. Pág. 508.

¹⁹² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Edit. Porrúa. 2ª ed. México, 1997. Pág. 410.

¹⁹³ AGUILAR y CABALLERO, Roberto. "Elementos de Legislación Fiscal". Cárdenas Editores. 3ª ed. México, 1972. Pág. 36.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

El Código Financiero del Distrito Federal regula lo concerniente al procedimiento administrativo de ejecución en los artículos del 99 al 147.

De manera general, el primero de los preceptos señalados dispone:

"Artículo 99.- No satisfecho o garantizado un crédito fiscal dentro del plazo que para el efecto señalen las disposiciones legales, se exigirá su pago mediante el procedimiento administrativo de ejecución".

Por su parte, el diverso artículo 499 del mismo ordenamiento señala:

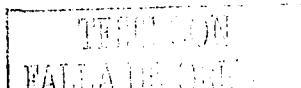
"Artículo 499.- Las responsabilidades resarcitorias se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución y, para tal efecto, en su carácter de créditos fiscales, tendrán la prelación que corresponda, en los términos de éste Código.

En el caso de que existan varios sujetos responsables con diferentes tipos de responsabilidades, el pago total hecho por uno de ellos extingue el crédito fiscal, pero no libera a ninguno de las responsabilidades penales o de otro género en que hubieran incurrido".

Como mencioné en el Capítulo anterior, la Tesorería del Distrito Federal es la autoridad competente para llevar a cabo la facultad económico coactiva a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Sin ser propiamente la finalidad de este trabajo el análisis a detalle de este procedimiento, sólo me concretaré a exponer aspectos generales:

- Además del principal, por efecto del procedimiento instaurado deberán pagarse gastos de ejecución que se determinan por actos de notificación y de embargo.
- La regla general de los gastos de ejecución es del 2% del monto principal.
- Se incluyen gastos extraordinarios que comprenden, entre otros, el transporte de los bienes embargados, de avalúo, de impresión, y publicación de convocatorias y edictos, de investigación, de inscripciones o cancelaciones en el registro público que corresponda, por la obtención de certificado de liberación de gravámenes, honorarios de depositarios y de peritos así como de interventores.
- La oficina recaudadora donde se encuentre radicado el crédito fiscal, es la competente para iniciar el procedimiento así como para determinar el monto de los gastos de ejecución.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

- El mandamiento de ejecución comprende el requerimiento al deudor para que acredite haber efectuado el pago del crédito, con el apercibimiento, en caso de no hacerlo, de embargarse bienes suficientes para hacer efectivo el crédito y sus accesorios legales.
- En ese mandamiento se designa al actuario o servidor público habilitado para practicar el requerimiento y, en su caso, el embargo de bienes.
- El embargo puede ser de bienes suficientes o, inclusive, de empresas o negociaciones, entendidas como *"el conjunto de bienes organizados en una unidad económica de producción y distribución de bienes y servicios ofrecidos al mercado, con el fin de realizar actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas, generalmente onerosas o lucrativas"*.¹⁹⁴
- El deudor o la persona con quién se lleve a cabo la diligencia de embargo, tiene derecho a señalar los bienes a trabar en el orden siguiente:
 - 1) Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios.
 - 2) Acciones, bonos, valores mobiliarios y, en general, créditos de inmediato y fácil cobro.
 - 3) Bienes muebles no comprendidos en los puntos anteriores.
 - 4) Bienes inmuebles.
 - 5) Negociaciones comerciales, industriales o agrícolas.
- La persona con quién se entienda la diligencia podrá designar dos testigos o en su defecto, y si se negare a firmar, se hará constar en acta dichas circunstancias.
- Puede interrumpirse el embargo por la oposición de tercero legitimado para ello.
- Quedan exceptuados de embargo: el lecho cotidiano y vestidos del deudor y familiares; muebles de uso indispensable; libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión, arte u oficio; maquinaria, enseres y semovientes propios para las actividades de las negociaciones (salvo que así lo disponga el deudor); armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deban usar; granos, mientras no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras; el derecho de

¹⁹⁴ Artículo 104, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

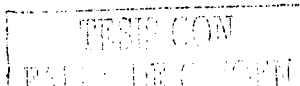
usufructo, pero no los frutos de éste; los derechos de uso o de habitación; el patrimonio de familia en términos de ley; las pensiones, y los ejidos.

- La autoridad puede solicitar el auxilio de la policía o fuerza pública en caso de impedimento para llevar a cabo la diligencia de embargo.
- Existe la posibilidad de romper cerraduras, previa diligencia que realice el actuario ante dos testigos.
- Lo embargado queda bajo resguardo del o de los depositarios que fueren necesarios, quienes a su vez son nombrados y removidos libremente por los jefes de las oficinas recaudadoras.
- El embargo puede ampliarse en cualquier momento del procedimiento administrativo de ejecución a criterio de la oficina recaudadora.
- Toda enajenación se hará en subasta pública.
- El Distrito Federal tiene preferencia para recibir pago de créditos fiscales, salvo en los casos de adeudos garantizados con prenda o hipoteca, de alimentos, de salarios o sueldos devengados en el último año o de indemnizaciones a los trabajadores de conformidad con la legislación de la materia.
- Se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución durante la tramitación del recurso de revocación o de juicio contencioso administrativo, cuando lo solicite el interesado y se garantice el crédito fiscal a satisfacción de la autoridad mediante depósito en dinero, prenda o hipoteca, fianza, obligación solidaria o embargo en vía administrativa.
- En caso de violación a la suspensión de procedimiento, el interesado podrá ocurrir al superior jerárquico de la autoridad recaudadora si se está tramitando el recurso administrativo, o ante la sala ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que conozca del juicio respectivo.

6. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

La resolución definitiva en que se determina la responsabilidad resarcitoria, como acto de autoridad que trasciende en la esfera jurídica de la persona señalada como responsable, puede ser impugnada de manera optativa mediante dos vías:

- *Recurso administrativo previsto en el Código Financiero del Distrito Federal, ante la Procuraduría Fiscal: Recurso de Revocación, o*



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

- *Juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.*¹⁹⁵

6.1 Recurso administrativo.

El tema de los recursos administrativos es ya muy explorado en el derecho administrativo; por tal razón, sólo me limitaré a exponer lo más característico para identificar este medio de impugnación y después tratar lo previsto en el Código Financiero del Distrito Federal.

El maestro Gabino Fraga define el recurso administrativo como *"el medio legal de que dispone el particular, acaecido en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo"*.¹⁹⁶

Agustín Gordillo menciona que se debe entender por recurso administrativo *"todos los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos ilegítimos, y en general para defender sus derechos respecto de la administración pública"*.¹⁹⁷

Para Emilio Margain, en sentido estricto, se entiende por recurso administrativo *"todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos o resoluciones por ella dictados en perjuicio de los particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida"*.¹⁹⁸

Se ha considerado al recurso administrativo como una prerrogativa de la autoridad, sin embargo, la doctrina ha sostenido con acierto que no puede ser una prerrogativa porque si bien a través del mismo la administración pública puede corregir sus propios errores, ello dependerá de que el particular ejercite su derecho.

En ese sentido, se toma al recurso como un acto y como un derecho, estableciéndose que es un derecho en cuanto a que la ley le confiere al particular la prerrogativa de ejercitarlo y es un acto sólo cuando el particular decide hacer uso de ese derecho que la ley le confiere.

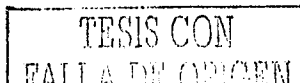
Tras lo anterior, Rafael Bielsa menciona que los objetivos que persigue el recurso frente a la autoridad administrativa son que *"importa una autolimitación de sus*

¹⁹⁵ Artículo 547 del Código Financiero del Distrito Federal.

¹⁹⁶ FRAGA, Gabino. Op. cit. Pág. 244.

¹⁹⁷ GORDILLO, Agustín. "Procedimiento y Recursos Administrativos". Edit. Macchi. 2ª ed. Buenos Aires, 1981. Pág. 56.

¹⁹⁸ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "El Recurso Administrativo en México". Edit. Porrúa. 4ª ed. México, 1997. Pág. 47.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

*atribuciones discrecionales; es una forma de contralor jurisdiccional sobre la actividad administrativa, es expresión de una tendencia hacia la protección de los derechos e interés legítimo de los administradores y es una forma de centralización de contralor administrativo sobre los órganos descentralizados".*¹⁹⁹

Gonzalo Armienta Hernández plantea la necesidad del recurso administrativo en cuanto a que *"garantiza el derecho de audiencia, y al controlar la legalidad de los actos de la administración se convierte en un instrumento de impartición de justicia administrativa"*.²⁰⁰

Otro efecto de los recursos administrativos es en el sentido de establecer cierto control en los actos de la administración.

Armienta Hernández lo expresa cuando señala que el recurso es el medio de control más importante: *"el control administrativo pretende asegurar la inviolabilidad de la norma jurídica por parte de la autoridad administrativa y en caso de que no se haya aplicado correctamente, tratará de restablecer su eficacia"*.²⁰¹

La doctrina del Derecho Administrativo señala características y elementos de los recursos administrativos:

Como caracteres del recurso administrativo, Armienta Hernández menciona los siguientes:

- *La finalidad de controlar las decisiones administrativas,*
- *Se debe interponer ante autoridades de la administración pública activa,*
- *Sólo lo puede interponer el administrado, su representante legal o su apoderado, y*
- *El reaccertamiento de los actos de la administración pública.*²⁰²

Por lo que toca a sus elementos, Sergio de la Garza los enumera en el siguiente orden:

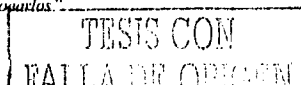
- *Una ley que establezca el recurso.*
- *Un acto contra el que se promueve el recurso.*

¹⁹⁹ BIELSA, Rafael. "El Recurso Jerárquico". Edit. Depalma. 5ª ed. Buenos Aires, 1974. Pág. 82.

²⁰⁰ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. "Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos". Edit. Porrúa; 4ª ed. México, 1999. Pág. 65.

²⁰¹ Ibidem. Pág. 70.

²⁰² Ibidem. Pág. 79. *"Reaccertamiento es la posibilidad que tiene un órgano de autoridad de revisar sus propios actos, con la finalidad de confirmarlos, anularlos o revocarlos."*



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

- *La autoridad administrativa, quien debe tramitarlo y resolverlo.*
- *La afectación de un derecho o un interés jurídico del recurrente, y*
- *La obligación de la autoridad de dictar nueva resolución en cuanto al fondo".²⁰³*

Margain Manautou menciona como elementos secundarios:

- *Término dentro del cual ha de hacerse valer.*
- *Autoridades ante quién debe hacerse valer.*
- *Periodo de admisión de pruebas.*
- *Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas, momento en que empieza a correr el término.*
- *Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.²⁰⁴*

Entre los requisitos esenciales para la admisión de un recurso administrativo, Armienta Hernández menciona:

- *Un acto administrativo definitivo.*
- *Capacidad jurídica para interponerlo.*
- *Afectación directa del ámbito jurídico del recurrente".²⁰⁵*

Como efectos del recurso, de manera general, el mismo autor indica que "consiste en la interrupción del plazo para que el acto impugnado adquiera carácter ejecutoriado"²⁰⁶, pero de manera específica considera que es la suspensión de los efectos del acto administrativo.

Otra discusión interesante en doctrina radica en establecer la diferencias entre el recurso administrativo y el proceso o función jurisdiccional.

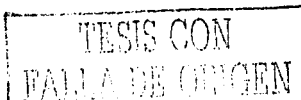
Para Armienta Hernández, las diferencias consisten fundamentalmente en que "la función que realiza la administración al resolver un recurso es de carácter

²⁰³ DE LA GARZA, Sergio Francisco; citado por ARMIENTA Hernández, Gonzalo. Op. cit. Págs. 81 y 82.

²⁰⁴ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Op. cit. Pág. 82.

²⁰⁵ ARMIENTA Hernández, Gonzalo. Op. cit. Pág. 90.

²⁰⁶ Ibidem. Pág. 104.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

administrativo, en virtud de tratarse de un procedimiento, pues no está resolviendo contienda alguna; y por lo que hace a la instancia jurisdiccional, el juzgador ejerce precisamente una función de esta naturaleza, la cual se inicia con el ejercicio de la acción y termina con una sentencia".²⁰⁷

Por último, nos indica que la relación que existe entre el proceso jurisdiccional y el recurso administrativo es que muchas veces se establece la obligación de agotar el segundo antes de intentar al primero, además de que la resolución administrativa fija los alcances de la litis.

De vuelta con el tema de la responsabilidad resarcitoria, en el artículo 547 del Código Financiero del Distrito Federal, se establece el principio general de este medio de impugnación:

"Artículo 547.- Contra los actos o resoluciones administrativas de carácter definitivo emitidos con base en las disposiciones de este Código, será optativo para los afectados interponer el recurso de revocación o promover juicio ante el Tribunal Contencioso. La resolución que se dicte en dicho recurso será también impugnante ante el Tribunal Contencioso.

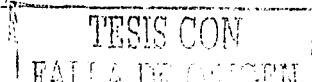
Cuando se haya hecho uso del recurso de revocación, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá promover el juicio ante el Tribunal Contencioso.

Lo señalado en el párrafo anterior, será aplicable siempre que el promovente lo realice dentro del plazo de hasta cuatro meses, que es el plazo que la autoridad tiene para resolver el recurso".

El *recurso de revocación*, de acuerdo con el artículo 551 del mismo ordenamiento, procede contra:

- Las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales que:
 - a) Determinen contribuciones o sus accesorios;
 - b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley;
 - c) Determinen responsabilidades resarcitorias;**
 - d) Impongan multas por infracción a las disposiciones previstas en este ordenamiento, y
 - e) Causen agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 50 A, 61, 94 B y 98 A de este Código.

²⁰⁷ ARMIENTA Hernández, Gonzalo, Op. cit. Págs. 122 y 123.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

En cuanto a su procedimiento de tramitación, el artículo 548 establece:

"Artículo 548.- La tramitación del recurso administrativo establecido en este Código, se sujetará a lo siguiente:

I. Se interpondrá por el recurrente mediante escrito ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos la notificación del acto impugnado, mismo que deberá contener los siguientes elementos:

a) Nombre, denominación o razón social del recurrente, así como su domicilio en el Distrito Federal para oír y recibir notificaciones y, en su caso, el número de telefacsímil o correo electrónico mediante el cual se pueda practicar la notificación por transmisión facsimilar o medio electrónico, cuando el particular opte por ello y otorgue el acuse de recibo por la misma vía;

b) El acto o la resolución administrativa de carácter definitivo que se impugne, así como la fecha en que fue notificado, o bien, en la que tuvo conocimiento del mismo;

c) Descripción de los hechos, argumentos en contra del acto impugnado y, de ser posible, los fundamentos de derecho;

d) El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere, y

e) Las pruebas.

Cuando no se cumpla con alguno de los requisitos anteriores, la autoridad requerirá al promovente para que los indique en un plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surtió efectos la notificación, apercibiéndolo de que en caso de que no lo haga, se tendrá por no interpuesto el recurso.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la Procuraduría Fiscal requiera su remisión. Para este efecto se deberá identificar con toda precisión los documentos y acompañar la copia sellada de la solicitud de los mismos que oportunamente se hubiera hecho a la autoridad respectiva.

Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

II. El promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso, ya sea en original o copia certificada ante el notario o corredor público:

a) El documento en el que conste el acto impugnado;

Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

b) *Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la constancia, que la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o por correo ordinario. Si la notificación fue pcr edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y en donde se hizo ésta, y*

c) *Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.*

Cuando no se acompañe alguno de los documentos a que se refiere esta fracción, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que en el plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación los presente y, en caso que no lo haga, si se trata de los documentos mencionados en los incisos a) y b) anteriores se tendrá por no interpuesto el recurso, y en el caso del inciso c) se tendrán por no ofrecidas las pruebas.

Cuando no se promueva en nombre propio, la representación de las personas físicas y morales, deberá acreditarse en términos del artículo 539 de este Código. También podrá acreditarse con la constancia de inscripción en el registro de representantes legales que para tal efecto lleven, en su caso, cada una de las autoridades fiscales a que se refiere el artículo 539. Asimismo, cuando no se acompañe el documento con el que se acredite la personalidad con la que se actúa, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que en el plazo establecido en el párrafo anterior lo presente y, en caso de no hacerlo, se tendrá por no interpuesto el recurso."

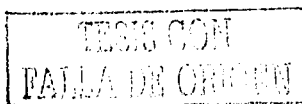
En el recurso se admiten toda clase de pruebas, excepto aquellas que no tengan relación con los hechos controvertidos, la testimonial y la confesional de las autoridades.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya resuelto el recurso.

En cuanto a la resolución, sus características son:

- Debe dictarse y notificarse en un término de cuatro meses contados a partir de la admisión del recurso. Transcurrido el plazo, se considera que opera la "negativa ficta", con la consecuencia de que el acto impugnado quede sin efecto.
- La resolución deberá estar fundada y motivada, considerando todas las pruebas y los argumentos hechos valer por el recurrente.
- Puede tener los siguientes efectos:

a) Sobrescribirlo.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

- b) Confirmar el acto impugnado.
- c) Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.
- d) Revocar el acto impugnado, total o parcialmente, según corresponda.

6.2 Juicio de nulidad.

Hasta antes del 17 de marzo de 1971, no existía en el Distrito Federal un órgano jurisdiccional de control de la legalidad que diese cabida a la defensa de los particulares que veían afectados sus intereses o derechos por actos u omisiones de las autoridades administrativas, toda vez que se debía acudir ante la propia autoridad a fin de que revisara o reconsiderara su actuación o abstención.

Ante esa situación, las Comisiones Unidas, Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos del Senado,²⁰⁸ explicaron que con la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se establecía un medio ágil y eficaz para obtener pronta resolución a las controversias que puedan surgir entre sus intereses y los actos administrativos, exceptuando los asuntos que fueren de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, así como las surgidas de las relaciones de trabajo y las provenientes de problemas de propiedad y posesión.

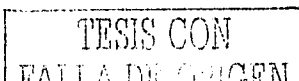
Al tomar en consideración todas esas circunstancias se crea un órgano con función jurisdiccional para controlar los actos de las autoridades administrativas locales: *el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, mismo que nació a la luz jurídica, mediante la publicación de su Ley Orgánica en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de marzo de 1971, iniciando sus actividades el 17 de julio del mismo año.

La ley que actualmente lo rige es la "*Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*" publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1º de enero de 1996.

Agustín Gordillo define a este tipo de tribunal (administrativo) como "*todo aquel organismo que, al margen de su adscripción formal dentro de la administración o del poder judicial, está dotado de autonomía y por tanto, puede resolver en forma imparcial y suprapartes, una controversia o litigio de carácter administrativo*".²⁰⁹

²⁰⁸ Exposición de Motivos del Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos del Senado de fecha 17 de marzo de 1971.

²⁰⁹ GORDILLO, Agustín. "Tribunales Administrativos". Revista del Colegio de Abogados de la Plata. Año XXIII. No. 41. Sept-dic. Buenos Aires, 1981. Pág. 57.



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

En ese sentido, también se debe recordar en los términos expresados por José Ovalle Favela que *"el proceso administrativo comprende la serie de actos a través de los cuales se realiza la función jurisdiccional en materia administrativa"*.²¹⁰

Esto es, en el proceso administrativo se trata de satisfacer las pretensiones demandadas por los particulares afectados en sus derechos subjetivos y se realiza mediante órganos autónomos que desarrollan función jurisdiccional.

Esto da la pauta para mencionar lo que la doctrina expone como diferencias entre *"proceso administrativo"* y *"procedimiento administrativo"*.

De manera general, se indica que, mientras el primero es un conjunto de actos que tienden a resolver un conflicto de intereses a través de una sentencia, el segundo fundamentalmente busca producir un acto administrativo.

Por *"contencioso administrativo"* se entiende entonces: *"el procedimiento llevado ante un tribunal u órgano jurisdiccional, con objeto de que resuelva de manera imparcial y suprapartes una controversia surgida entre los particulares y la administración pública"*.²¹¹

Gabino Fraga lo expuso señalando que *"es toda controversia sobre la legitimidad de un acto definitivo de la administración (punto de vista material), llevada frente a los tribunales administrativos (punto de vista formal)"*.²¹²

De regreso con el tema sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por disposición expresa, es un órgano administrativo jurisdiccional que goza de plena autonomía e imparcialidad para dictar sus fallos.

En el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se fundamenta su existencia:

"C: El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

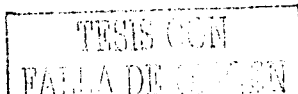
BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica".

²¹⁰ OVALLE FAVELA, José. "Estudios de Derecho Procesal". UNAM. 1ª ed. México, 1981. Pág. 342.

²¹¹ FIN-ZAMUDIO, Héctor. "Contencioso Administrativo". Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM. México, 1985. Pág. 82.

²¹² FRAGA, Gabino. Op. cit. Pág. 178.



Capítulo IV.- "El Procelimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

Por su parte, el artículo 1º de su Ley dispone:

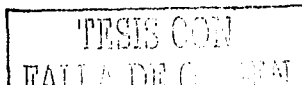
"Artículo 1º .- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un Tribunal Administrativo con la organización y competencia que esta Ley establece, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas".

Es importante destacar las características señaladas en el artículo anterior, toda vez que se establece que dicho tribunal es un órgano autónomo de plena jurisdicción para emitir sus sentencias; facultad que se traduce en que, además de declarar la nulidad del acto o resolución impugnada, podrá obligar a la autoridad administrativa a realizar los trámites necesarios para satisfacer la pretensión de la parte actora, pudiendo determinar en sus fallos el retiro de sellos de clausura, expedición de constancias o en su caso devolver cantidades indebidamente pagadas a la hacienda pública local.

Así las cosas, las resoluciones emitidas por la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal o por los órganos de control interno de las dependencias y entidades que afecten a los servidores públicos, así como los actos en que se determinen responsabilidades resarcitorias, como es el caso de los emitidos por la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, podrán ser recurridos ante este tribunal, en razón de su competencia para conocer de actos formal o materialmente administrativos y/o fiscales:

En cuanto a su composición, está integrado por:

- Una Sala Superior (integrada por 7 magistrados).
- Tres Sala Ordinarias (integradas con 3 magistrados cada una).
- Un Presidente (que será también Presidente de la Sala Superior).
- Un Secretario General de Acuerdos (quien será también Secretario de Acuerdos de la Sala Superior).
- Un Secretario General de Compilación y Difusión.
- Un Secretario General de Asesoría y Defensoría Jurídica.
- Secretarios, actuarios, asesores y defensores jurídicos (los necesarios para el despacho de los asuntos determinados por el presupuesto del Tribunal, siendo que éstos últimos proporcionarán gratuitamente sus servicios al público).



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

Ante dicho órgano jurisdiccional pueden acudir todas aquellas personas que consideren afectados sus intereses o sus derechos por actos que impliquen incompetencia de la autoridad, incumplimiento y omisión de las formalidades legales del procedimiento; violación o aplicación indebida de la Ley; arbitrariedad, desproporción, desigualdad o injusticia manifiesta tratándose de actos discrecionales o bien, contra la falta de contestación a una petición:

"Artículo 23.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

I.- De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;

II.- De los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades;

III.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;

IV.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares. a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

V.- De los juicios en contra de resoluciones negativas ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos,

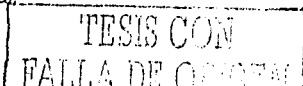
VI.- De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen;

VII.- De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;

VIII.- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

IX.- Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;

X.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

XI.- De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente; y

XII.- De los demás que expresamente señalen ésta u otras leyes.

La excepción a las competencias antes descritas será la Sala que de conformidad al artículo 2 de la presente Ley, su competencia sea exclusivamente la materia de uso de suelo".

De igual forma y de conformidad con lo establecido por el artículo 33 de la Ley en comento, serán parte en el procedimiento contencioso administrativo:

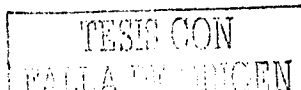
- El actor.
- El demandado (teniendo ese carácter todas las autoridades administrativas centralizadas, desconcentrada y descentralizada del Gobierno del Distrito Federal).
- El tercero perjudicado.

En cuanto a su procedimiento, las etapas que lo integran consisten en:

1. Las demandas de particulares así como las demandas de la Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica serán ingresadas ante la oficialía de partes del Tribunal.

De dichas demandas conocerán por razón de turno las nueve ponencias divididas en sus tres Salas, las cuales a su vez las turnarán a los respectivos secretarios de acuerdos y éstos a cada uno de los actuarios.

2. Serán admitidas las demandas que hayan cumplido con los requisitos formales que establece el artículo 50 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es decir, la demanda deberá interponerse por escrito dirigido al Tribunal y deberá contener:
 - a) Nombre y domicilio del actor y en su caso de quien promueva en su nombre;
 - b) Las resoluciones o actos administrativos que se impugnan;
 - c) La autoridad, autoridades o partes demandadas;



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

- d) El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;
- e) La pretensión que se deduce;
- f) La fecha en que se tuvo conocimiento de la resolución o resoluciones que se impugnan;
- g) La descripción de los hechos, y de ser posible, los fundamentos de derecho;
- h) La firma del actor; si éste no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital, y
- i) Las pruebas que ofrezcan.

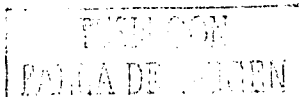
El actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las partes.

3. Una vez admitida la demanda se emplaza a las autoridades demandadas para que contesten en un plazo de 15 días, tal y como lo prevé el artículo 55 de esta Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En el mismo acuerdo se fijará la fecha para celebrar la audiencia de ley y se concederá o se negará la suspensión ya sea ordinaria o con efectos restitutorios.

La demanda interpuesta por el particular será desechada por el Presidente del Tribunal, en los casos previstos por el artículo 54 de la misma ley que se comenta:

- Si el acto impugnado es emitido de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal.
 - Si se encuentra motivo de improcedencia.
 - Si es oscura o irregular, prevenido el actor para subsanarla en cinco días y no lo hiciere (la oscuridad o irregularidad subsanable sólo será referente a la falta o imprecisión de requisitos formales a que se refiere el artículo 50 de la Ley).
4. Una vez que se ha verificado por las Salas Ordinarias su procedencia, se admitirá a trámite la demanda, emplazando a las autoridades demandadas, dándoles un término de 15 días para contestar y fijando día y hora para la



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

audiencia de ley, apercibiéndolas que si no contestan en tiempo y forma se declarará la preclusión como lo establece el artículo 56 de la ley de la materia.

5. Realizado lo anterior, se turna el expediente al Magistrado Instructor, quien una vez analizado el expediente, si se encuentra acreditada la causal de improcedencia, propondrá a las Salas el proveído mediante el cual se de por terminado el juicio conforme a lo previsto por el artículo 57.
6. La suspensión del acto impugnado sólo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala pudiendo ser:
 - Ordinaria.- Para que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran.
 - Con efectos restitutorios.- Es decir, cuando los actos que se impugnan hubieran sido ejecutados e impidan al demandado su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular.

En este punto, es importante destacar que contra los actos que concedan o nieguen la suspensión o contra el señalamiento de fianzas y contra fianzas procede el recurso de reclamación ante la Sala del conocimiento.

7. Posteriormente, se prevé el capítulo de pruebas, las cuales deberán ofrecerse en el escrito de demanda y contestación; las supervenientes cuando aparezcan y hasta la audiencia de ley.

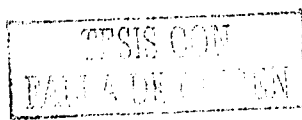
Se admiten toda clase de pruebas, excepto la confesional y las que fueren contrarias a la moral y al derecho y éstas deben relacionarse con los hechos de la demanda.

La prueba pericial tiene especial reglamentación de conformidad con lo establecido por los artículos 69 y 70 de la Ley en comento.

La prueba testimonial se reglamenta por el artículo 71.

8. La audiencia de ley tiene como objeto el desahogar las pruebas, oír los alegatos, y en su caso dictar sentencia, misma que deberá ser pronunciada por unanimidad o por mayoría de votos, supliendo la deficiencia de la demanda tanto en materia administrativa como fiscal.

Las sentencias deberán contener:



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

- Fijación clara y precisa de los puntos controvertidos (litis).
- Fundamentos legales en que se apoye.
- Puntos resolutivos.
- Términos en que deberá ejecutarse la sentencia y plazo para ello.

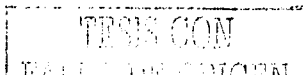
Son causas de nulidad de los actos impugnados:

- Incompetencia de la autoridad.
- Incumplimiento u omisión de las formalidades legales.
- Violación a la ley o no haberse aplicado la debida, y
- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

9. Ante el incumplimiento de la sentencia procede:

- Queja por incumplimiento de sentencia.
- Reclamación.- Se hace valer en contra de providencias o acuerdos de trámite.
- Apelación.- Se instaura contra resoluciones que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio la cuestión planteada en el fondo y las que pongan fin al procedimiento por cualquiera de las partes ante la Sala Superior.
- Revisión Administrativa.- Procede contra resoluciones de la Sala Superior al resolver el recurso de apelación. Las autoridades pueden oponer este recurso ante los Tribunales Colegiados de Circuito competentes.
- Excitativa de Justicia.- Es procedente cuando ha transcurrido el término de 10 días y la Sala ordinaria no dicta el fallo correspondiente.

10. Las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, serán apelables por cualquiera de las partes ante la Sala Superior. El recurso de apelación deberá



Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."

interponerse por escrito dirigido a la Sala Superior, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna.

La Sala Superior, al admitir a trámite el recurso, designará a un Magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a su derecho convenga.

Vencido dicho término, el Magistrado ponente formulará proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días.

La resolución puede tener los siguientes efectos:

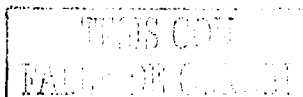
- Confirmar la sentencia.
- Modificar la sentencia.
- Revocar la sentencia para efectos.
- Revocar la sentencia y en sustitución de la sala ordinaria (por no haber reenvío), dictar un nuevo fallo.

11. Recursos contra las Resoluciones de la Sala Superior.

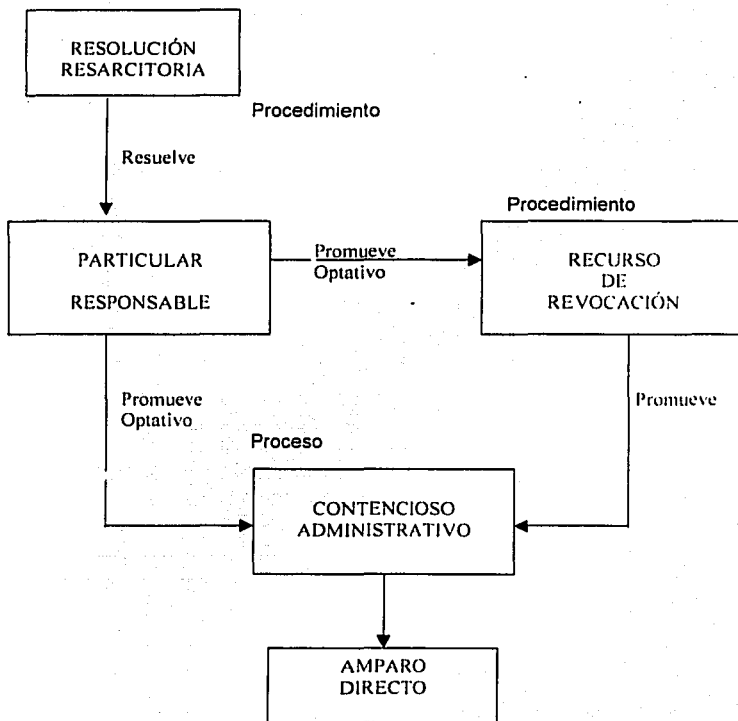
- Para las autoridades se instaura el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva.
- Para el actor o tercero perjudicado, procede el juicio de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa, dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del fallo respectivo.

12. Las sentencias de la Sala Superior constituirán Jurisprudencia obligatoria para ellas y las demás Salas, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por el voto de cinco magistrados en el mismo sentido.

Esquemmatizando, los medios de impugnación para el responsable en un procedimiento resarcitorio operan de la siguiente forma:



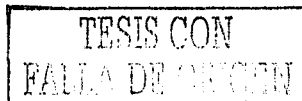
Capítulo IV.- "El Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria..."



TESIS CON
FALLA DE CENSURA

CAPITULO V

**ALCANCES Y PERSPECTIVAS DE LA
RESPONSABILIDAD RESARCITORIA**



1. PROBLEMÁTICA DE FORMA.

1.1. Inconsistencia jurídica.

Hasta aquí he abordado lo que, de conformidad con el derecho vigente, se entiende por responsabilidad resarcitoria, incluyendo lo referente a su procedimiento de fincamiento y de ejecución.

He tratado de precisar, con el mayor detalle posible, las formas en que distintas autoridades intervienen desde la solicitud de inicio hasta su tramitación para culminar en la determinación de un crédito fiscal y, en su caso, en la ejecución del mismo.

En cada apartado he señalado las inconsistencias que un procedimiento de esta naturaleza tiene y representa para las personas determinadas como responsables, tal y como está previsto en la ley; aunque no perdiendo de vista que siempre prevalece el propósito de defender los intereses de la hacienda pública, el cual es muy importante para cualquier entidad federativa, pero lo es más, por su dimensión y peculiaridades, para el Distrito Federal.

Sin embargo, es necesario plasmar en un Capítulo final las reflexiones que permitirán definir conclusiones claras y concretas, buscando dejar asentadas las inquietudes originales que motivaron este trabajo.

En primer lugar, es necesario dilucidar si es factible desde el punto de vista jurídico, que dos normas (una orgánica y otra especial) puedan reglamentar procedimientos que, si bien son distintos en su tramitación, concluyen en la determinación de un mismo tipo específico de responsabilidad.

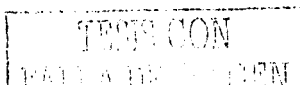
Esto, porque si bien en la práctica sólo se ha utilizado la vía que prevé el Código Financiero del Distrito Federal, lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentra vigente.

En ese sentido, tenemos dos normas vigentes que hacen posible el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria.

De tal suerte que también tenemos dos procedimientos, uno de naturaleza jurisdiccional y el otro estrictamente administrativo, pero tramitado por un órgano técnico-administrativo que depende del Poder Legislativo local.

Se tiene que precisar con toda claridad, la naturaleza de la autoridad que emite el acto, para determinar a su vez la de éste último.

Comenzaré en lo referente al procedimiento instaurado por el órgano fiscalizador legislativo.



Como ya se indicó en el Capítulo III, la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Asamblea Legislativa encargando de fiscalizar el ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, lo que, funcionalmente, lo hace tener naturaleza administrativa.

Reviste el carácter de autoridad, en el sentido invocado por la doctrina y la jurisprudencia, en tanto que tiene facultades de decisión y ejecución sobre sus actos, los cuales pueden, en un momento dado, afectar o incidir en la esfera jurídica de las personas.

A ese respecto, Ignacio Burgoa señala que autoridad *"es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa"*.²¹³

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dejado asentado su criterio con respecto al juicio de amparo, al señalar que el término de autoridad se amplía a aquellos órganos que *"con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quién se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades"*.²¹⁴

Por tanto y como lo indica Serra Rojas, el concepto de autoridad lo tiene cualquier persona que de una u otra forma ejerce el poder del Estado. Con respecto al acto administrativo en particular, el autor señala que éste *"ha de emanar de la autoridad pública. Ello supone que se derive de un ente público; dentro del ente público, el acto ha de emanar del órgano competente para ello; y, por último, el titular del órgano ha de tener aptitud para actuar en relación con dicho órgano y en relación con los interesados"*.²¹⁵

Entonces, el órgano fiscalizador del Poder Legislativo del Distrito Federal, es una autoridad administrativa desde la óptica de la función que realiza y de los actos que genera.

Pero, además de esa labor de fiscalización que esencialmente lleva a cabo, la Contaduría Mayor de Hacienda también realiza un trabajo de evaluación que

²¹³ BURGOA ORIHUELLA, Ignacio, "El Juicio de Amparo", Edit. Porrúa, 33ª ed. México, 1997, Pág. 299.

²¹⁴ Tesis: P.NXVII/97, "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO", Novena Época, Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Febrero de 1997, Pág. 118.

²¹⁵ SERRA ROJAS, Andres, Op. cit. Pág. 257.

permite determinar las posibles irregularidades en ambos rubros: de ingreso y gasto públicos.

La evaluación es un diagnóstico o dictamen contable que, para sus fines, comprende un apartado de observaciones. Ya también indiqué que las observaciones se formalizan en documentos técnicos denominados "*Pliegos de Observaciones*".

Luego entonces, toda esa actividad que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda constituye un procedimiento administrativo que tiende a la creación de un acto de la misma naturaleza (considerado desde el punto de vista material).²¹⁶

Ese acto o pliego consiste en fijar probables responsabilidades a determinados sujetos, derivado de las irregularidades que encontró en la revisión de la Cuenta Pública.

Pero en este punto es dónde se centra parte de la inconsistencia jurídica en materia de responsabilidades: la labor de la Contaduría Mayor de Hacienda no es, en principio, el determinar probables faltas o responsabilidades, sino esencialmente fiscalizar un estado contable, en un ejercicio específico, de una persona de derecho público como lo es el Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 39 de su Ley Orgánica establece el tipo de procedimiento para proceder ante irregularidades:

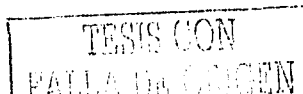
"Artículo 39.- Cuando en cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determinará la falta y promoverá el pliego de las responsabilidades que resulten, e integrará el o los expedientes técnicos correspondientes a efecto de:

a) Tratándose de faltas administrativas, cuya imposición en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se le atribuya al superior jerárquico, sean turnados los expedientes al mismo para que aplique la sanción que corresponda, y

b) Tratándose de faltas que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, promoverá el procedimiento administrativo de ejecución en virtud de que las responsabilidades y sanciones económicas que conforme a esta Ley se determinen e impongan, tendrán la naturaleza jurídica de créditos fiscales.

La autoridad que aplique las sanciones requeridas o efectúe la gestión de cobro deberá informar a la Contaduría sobre su cumplimiento".

²¹⁶ Se debe recordar que en la doctrina del Derecho Administrativo para determinar el acto de naturaleza administrativa, se toma el punto de vista formal (por el órgano del cual emana) y el punto de vista material (por el contenido del mismo acto).



En estricto sentido, existen dos tipos de pliegos:

- El de observaciones a la Cuenta Pública.
- El de responsabilidades.

Sin embargo, no se indica procedimiento alguno para establecer esas responsabilidades, además de que, por lo mismo, existe un vacío legal en dónde los afectados con esas imputaciones puedan alegar violaciones a sus garantías de seguridad jurídica y de legalidad.

Lo anterior se debe a que el acto de autoridad de la Contaduría Mayor se materializa en un señalamiento de responsabilidad que no es en el sentido de ser "probable" sino de una auténtica resolución que sólo se dirige a la autoridad administrativa para su ejecución.

Otro aspecto es que, en el caso del segundo documento, -pliegos de responsabilidades-, la norma sólo se refiere a la responsabilidad administrativa. Así se acredita con lo dispuesto en la misma Ley Orgánica en su artículo 40:

"Artículo 40.- Las responsabilidades administrativas en que se incurra en los términos de esta Ley, son independientes de las que puedan configurarse del orden civil o penal, en cuyo caso se estará a lo previsto por las normas que resulten aplicables".

Luego entonces, en términos de esta normatividad, la responsabilidad derivada por daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública ¿es exclusivamente responsabilidad administrativa?. Al menos así lo disponen los artículos señalados.

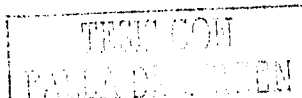
Esto lo trataré con mayor detalle en los siguientes puntos; por ahora lo dejaré tal y como lo expone la norma vigente en comentario.

Por otro lado, ese mismo artículo 40 exceptúa a las responsabilidades civil y penal, remitiéndolas a sus respectivas legislaciones. Sin embargo, si la civil es independiente y se rige en sus normas, ¿por qué razón en el diverso artículo 42 establece su prescripción? :

"Artículo 42 - Las responsabilidades de carácter civil a que se refiere esta Ley, que resulten por actos u omisiones, prescribirán a los cinco años posteriores a que se haya originado la responsabilidad. Las responsabilidades de carácter administrativo prescribirán a los tres años".

En cambio, en la penal si se remite a la legislación respectiva:

"Artículo 43.- Las responsabilidades de carácter penal prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables".



Capítulo V.- "Alcances y perspectivas..."

Por otra parte, en el procedimiento establecido en el Código Financiero del Distrito Federal, la autoridad que interviene es estrictamente administrativa ya que se trata de una unidad adscrita a una dependencia centralizada de la administración pública local.

Además, se instaure un procedimiento administrativo que va a culminar con la emisión de un acto o resolución que determine la responsabilidad resarcitoria.

Como ya se analizó, dicho procedimiento consta de varias fases o etapas en las que estrictamente se trata de dilucidar un conflicto preestablecido:

- El que defiende el interés de la hacienda pública, y
- El que defiende el interés del o de los sujetos señalados como probables responsables.

La Secretaría de Finanzas, por conducto de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, con este procedimiento pretende resarcir el daño o perjuicio ocasionado a la hacienda pública, determinando la cantidad por concepto de reparación que, bajo la naturaleza de crédito fiscal, una vez que ha quedado firme, incorpora una actualización al monto histórico desde la fecha en que ocurrió dicho daño o perjuicio.

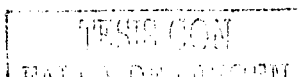
Los sujetos determinados como responsables de la afectación patrimonial, intervinieron en un procedimiento ante una autoridad administrativa en el cual trataron de demostrar, o bien, su no-participación en los hechos o, la no-existencia de dichos daños o perjuicios.

La competencia en materia de responsabilidades resarcitorias para la Secretaría de Finanzas se estableció con el Código Financiero del Distrito Federal, en vigor a partir del 1º de enero de 1995.

En tanto, la ampliación de competencia de esa dependencia para conocer de los pliegos de observaciones no solventados emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, lo fue por adición al artículo 495 del Código Financiero, en vigor a partir del 1º de enero del 2000.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentra vigente a partir del 28 de enero de 1999 y vino a abrogar la anterior que data del 31 de mayo de 1995.

Ante esa duplicidad de normas que regulan una misma responsabilidad, o al menos así lo puedo señalar hasta este punto, puedo concluir diciendo que no existe ningún antecedente sobre la determinación de una responsabilidad de tipo resarcitoria aplicando lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.



En cambio, aplicando lo conducente del Código Financiero del Distrito Federal y cómo se muestra en los Anexos de este trabajo, de julio del 2000 a diciembre del 2002, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal ha emitido un total de 264 resoluciones, correspondientes a 68 expedientes, sancionando a 161 servidores públicos, 37 particulares y absuelto a 73 probables responsables, lo que ha generado un fincamiento total por la cantidad de \$ 53' 174, 283.68 (Cincuenta y tres millones, ciento setenta y cuatro mil, doscientos ochenta y tres pesos 68/100. Moneda Nacional).

Sería conveniente, entonces, que el legislador razonara sobre la conveniencia de derogar el apartado correspondiente del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y evitar así una duplicidad innecesaria de procedimientos.

1.2. ¿Procedimiento administrativo o jurisdiccional?

Cualquier procedimiento administrativo mediante el cual una autoridad administrativa determine y, en su caso, resuelva un tipo de sanción, reviste una connotación distinta a la de cualquier otro que produzca un acto de la misma naturaleza.

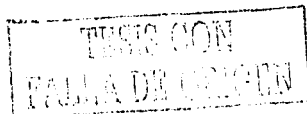
Y me refiero a una autoridad administrativa que no es del tipo jurisdiccional; esto es, no a un órgano que desarrolle en esencia función jurisdiccional, como sucede en el caso de los tribunales administrativos.

Aquí me refiero a autoridades ejecutivas, pertenecientes al aparato de la administración pública que tienen el imperio de producir un acto que afecta la esfera jurídica de un particular con especiales características y que, por lo mismo, *no tiene*, sino que *debe ser* resultado de un procedimiento que desarrolle *jurisdicción*.

En nuestro tiempo, considero que las concepciones clásicas de *acto* y de *procedimiento administrativos* deben ser más amplias y no limitarlas a esquemas teóricos que han sido rebasados por la realidad social.

Ya no se puede evitar el planteamiento de que cuando una autoridad administrativa aplica una sanción, en virtud de un procedimiento con intereses en contravención y en donde se ha desarrollado un tipo de instancia, observando requisitos y formalidades esenciales para garantizar la legalidad y la seguridad jurídica del presunto responsable, se está ante el ejercicio de una función jurisdiccional.

Como lo señalé en el Capítulo anterior, hace ya dos décadas que la doctrina del Derecho Administrativo en Argentina reconoce la existencia de actos administrativos de naturaleza jurisdiccional.



Capítulo V.- "Alcances y perspectivas..."

Pero, para abordar con precisión el tema que me ocupa en este apartado, primeramente me refiero a los supuestos de mi planteamiento.

Después de analizar los distintos y variados conceptos, en mi criterio, tradicionalmente se ha definido al acto administrativo como el resultado de la función administrativa y que se caracteriza por ser un acto jurídico de derecho público emanado de un órgano competente del Estado investido de autoridad, el cual de manera unilateral va a producir consecuencias de derecho en busca de la finalidad de satisfacer el interés general.

Cuando el particular acciona a la administración para obtener un permiso, una licencia o una autorización, o cuando el Estado realiza una expropiación u otorga una concesión, se desarrolla un procedimiento que tiende a la emisión de un acto jurídico unilateral: el acto administrativo.

En un sistema donde impera el Estado de Derecho, se permite que los gobernados afectados o con interés legítimo en esos actos, tengan a su alcance los medios legales para impugnarlos, para, en su caso y ante alguna irregularidad o ineficacia, hacerlos acordes con las previsiones que contiene la norma.

De esta forma, la actuación cotidiana del Estado frente a los gobernados se hace más palpable a través de sus órganos ejecutivos, cuando la administración pública emite esta variedad de actos.

Pero existe otro tipo de actos que el sistema normativo prevé y permite su emisión y aplicación por parte de la administración pública: el acto-sanción.

Ya en el Capítulo anterior me referí a lo que Andrés Serra Rojas identifica como *procedimientos administrativos de carácter imperativo-constitutivo* y, entre ellos, el *procedimiento administrativo sancionador*.

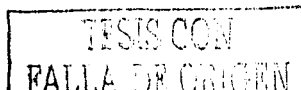
Ahora bien, la doctrina jurídica reconoce a la sanción como un concepto jurídico fundamental.²¹⁷

García Maynez la define como la *"consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado. A la norma que establece la sanción suele llamarse sancionadora"*.²¹⁸

Para Mario I. Álvarez Ledesma, la sanción *"es la pena o el castigo que con carácter coercitivo establece un sistema jurídico para el supuesto de que se incumpla con lo dispuesto en una norma. Luego entonces, la sanción impuesta por el Derecho es*

²¹⁷ Rojina Villegas define a los *"conceptos jurídicos fundamentales"* como *"aquellos que intervienen como elementos constantes y necesarios en toda relación jurídica, es decir, en toda forma de conducta jurídica que se produce por la aplicación de la norma de derecho a los casos concretos"*. ROJINA VILLEGAS, Rafael. "Introducción al Estudio del Derecho". Edit. Porrúa, 2ª ed. México, 1967. Pág. 123.

²¹⁸ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Edit. Porrúa, 30ª ed. México, 1979. Págs. 295 y 296.



*coercitiva, esto es, puede aplicarse utilizando la fuerza. La coacción es un elemento de la sanción, pero no es la sanción misma".*²¹⁹

La sanción es la reacción jurídica frente a la conducta ilícita o antijurídica. Cuando una persona viola lo preceptuado en una norma jurídica, se produce el acto ilícito o antijurídico.

Sin embargo y como lo señala el mismo Álvarez Ledesma, no toda violación a la norma deviene necesariamente en una sanción:

*"Para que esta se dé habrá de estar estipulada en la norma violada o en una norma relacionada con ella. Es así como se cumple con una de las condiciones de la seguridad jurídica brindada por el Derecho. Dicho de otro modo, toda sanción tiene como presupuesto necesario un acto ilícito, antijurídico o delito. Si embargo, el planteamiento contrario de la afirmación anterior no conduce a una conclusión correcta. De tal modo, si bien es cierto que toda sanción presupone un ilícito, no todo ilícito presupone una sanción".*²²⁰

La conducta es antijurídica porque así lo prescribe la norma y para lo cual, cuando así sucede, establece una sanción. El Estado tiene interés de sancionar, a través del derecho, aquellas conductas que lesionan finalmente la convivencia y paz sociales.

Ahora bien, cuando esa conducta ilícita produce un daño o una afectación en la persona o sujeto pasivo, surge la *indemnización*.

Álvarez Ledesma expone también que *indemnización* es un concepto jurídico complementario entendido como *"la obligación que surge como consecuencia de esa conducta ilícita a cargo del infractor y, por tanto deudor, de volver a situación jurídica afectada a su estado original"*.²²¹

Ante la imposibilidad de reestablecer las cosas al estado original que tenían antes de la conducta ilícita, surge la necesidad de realizar algo equiparable para satisfacer el interés jurídico afectado. Es entonces cuando se da la noción de *resarcimiento*, de pago de daños y perjuicios.

En ese sentido, la finalidad del procedimiento de responsabilidad resarcitoria previsto en el Código Financiero del Distrito Federal es reestablecer la afectación que sufrió la hacienda pública por la conducta irregular de servidores públicos y particulares.

²¹⁹ ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I.. "Introducción al Derecho". Edit. McGraw Hill. 1a ed. México, 1995. Pág. 219.

²²⁰ *Ibidem*. Pág. 221.

²²¹ *Ibidem* Pág. 235.



Si con dicha conducta se da otro tipo de responsabilidad como la penal o la estrictamente disciplinaria (administrativa), se tendrá que fincar por separado, de conformidad con la legislación aplicable a cada caso.

De tal suerte, lo resarcitorio implica una restitución en cantidad líquida por el monto del daño histórico sufrido, más la actualización necesaria por el tiempo transcurrido entre el daño y la resolución.

La responsabilidad se fija como una obligación de restituir las cosas al estado que tenían antes de que se produjera la conducta irregular, mediante el pago (voluntario o forzado) de la cantidad determinada por efectos de la resolución.

Es un tipo de responsabilidad subjetiva porque además del daño material, es imprescindible demostrar o acreditar la irregularidad desplegada por el sujeto activo o presunto responsable de la afectación a la hacienda pública.

Pero lo importante aquí no es tanto identificar el fondo de la cuestión planteada, que además será motivo del análisis contenido en el siguiente punto, sino la forma en que el procedimiento llevado a cabo por la autoridad administrativa resuelve la responsabilidad sobre los sujetos acusados de haber realizado con su conducta irregular una afectación a la hacienda pública.

No se trata entonces de incoar un procedimiento administrativo para producir un acto que la doctrina ha identificado como acto-unió o acto-condición.

Se trata más bien de resolver un tipo de responsabilidad en donde se da un claro conflicto de intereses.

Es más, me atrevo a señalar que ante cualquier fincamiento de responsabilidad de servidores públicos, y más aún tratándose de particulares involucrados, siempre existe el encuentro de intereses antagónicos.

Pensemos en la situación de los particulares que son determinados responsables solidarios con relación a los servidores públicos a los que se les encontró una responsabilidad directa:

- ¿Puede la autoridad administrativa resolver su responsabilidad empleando un simple procedimiento administrativo?
- ¿Estamos ante un procedimiento administrativo similar al que resuelve un permiso, una autorización o una concesión?
- ¿Si los particulares, al igual que los probables responsables directos, realizan toda una labor de defensa de sus intereses, ofreciendo pruebas en descargo de las imputaciones que se les hacen, alegando lo que a su derecho convenga y esperando una resolución que confirme su no-responsabilidad, entonces, existe tan sólo un procedimiento administrativo?

Concluyo este tema señalando que se está en presencia de un procedimiento administrativo desde el punto de vista formal o del órgano estatal que lo desarrolla; y, jurisdiccional, desde el punto de vista material o derivado de su contenido, trámite y efectos jurídicos.

Como lo indicaba la doctrina argentina de Derecho Administrativo, desde hace ya treinta años, en este tipo de casos nos encontramos con procedimientos administrativos de naturaleza jurisdiccional.

Tan es cierta la existencia de este tipo de procedimientos en el derecho positivo mexicano que, por ejemplo y ante casos de violación de derechos humanos, la competencia del órgano protector encuentra su excepción tratándose de procedimientos administrativos con esas características.

En efecto, el artículo 18 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, establece que dicha Comisión no podrá conocer de los casos concernientes a resoluciones de carácter jurisdiccional.

Ahora bien, en su artículo 19 se precisa qué se considera resolución de carácter jurisdiccional:

"Artículo 19.- Para los efectos de esta Ley se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:

I. Las sentencias o laudos definitivos que concluyan instancia;

II. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;

III. Los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal u órgano de impartición de justicia, para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal, y

IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Todos los demás actos u omisiones procedimentales diferentes a los señalados en las fracciones anteriores, serán considerados con el carácter de administrativos y en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La Comisión por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo".

En ese sentido, existe un claro reconocimiento a la existencia de procedimientos llevados a cabo por la autoridad administrativa, que tienen una naturaleza

jurisdiccional y que de fondo se trata de una resolución que contiene una valoración que determina una situación jurídica particular.

Reitero que es necesario ampliar la concepción de lo que es un procedimiento administrativo y retomar las situaciones que se dan en la realidad cuando se faculta a una autoridad administrativa a instaurar un procedimiento que va a resolver una determinada sanción (función materialmente jurisdiccional).

En estos casos, es cuando surge un tipo de procedimiento administrativo mediante el cual se realiza una función de naturaleza jurisdiccional con la finalidad de respetar las garantías de legalidad y seguridad jurídica a los presuntos responsables.

2. PROBLEMÁTICA DE FONDO.

2.1. ¿Responsabilidad civil o administrativa?

Este es quizás el planteamiento que considero más importante o de mayor trascendencia en este trabajo.

Ya no se trata tan sólo de indicar si estamos en presencia de un procedimiento administrativo o de tipo jurisdiccional, sino, en esencia, de conocer en realidad ante qué tipo de responsabilidad nos encontramos.

En el Capítulo II hice referencia a los tipos de responsabilidad de los servidores públicos que, tradicionalmente, se han reconocido:

- ✓ Política.
- ✓ Penal.
- ✓ Civil.
- ✓ Administrativa.

En ese apartado traté lo relativo a sus características, efectos y procedimientos por los cuales se resuelve su fincamiento.

Sin embargo, ahora surgen otras reflexiones:

¿La responsabilidad resarcitoria es sólo responsabilidad administrativa? o,

¿Puede ser que ni siquiera sea eso y estamos ante otro tipo de responsabilidad?

Capítulo V.- "Alcances y perspectivas..."

O bien, ¿puede suceder que sea un tipo complejo de responsabilidad que incorpore dos de las señaladas en la clasificación clásica?

Si eso fuera posible, ¿qué efectos o consecuencias tendría con respecto a la aplicación de las normas que la prevén en nuestro derecho positivo?

Y, finalmente, si así se considera, ¿qué alcances tendría la responsabilidad resarcitoria en lo futuro?

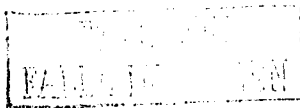
De acuerdo con lo expuesto en el Capítulo II, señalé que el criterio de la doctrina e incluso de la Suprema Corte de Justicia es en el sentido de que cada tipo de responsabilidad obedece a una causa distinta y genera consecuencias a su vez diferentes:

1. **La responsabilidad política** es para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos y omisiones que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
2. **La responsabilidad penal** es aplicable a servidores públicos que incurran en hechos a los que la ley califique de delitos y sancione como tales.
3. **La responsabilidad administrativa** para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública.
4. **La responsabilidad civil** para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

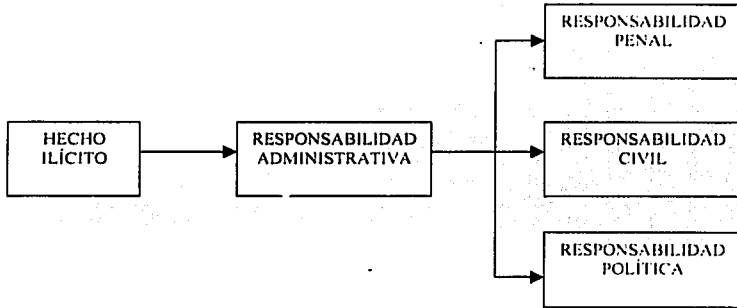
Luego entonces, si bien entre esos tipos de responsabilidad existe un sistema procedimental independiente y autónomo entre sí, lo determinante es que cualquier falta cometida por el servidor público en el desempeño de la función pública lo hace responsable desde el punto de vista administrativo, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal, e inclusive y de acuerdo a los supuestos, de índole política.

Esto es, en principio, cualquier conducta ilícita o antijurídica del servidor público en ejercicio o con motivo de su labor como tal será responsabilidad administrativa.

Pero además, tendrá que analizarse si independientemente de esa responsabilidad se incurre en alguna de otro tipo, ya sea penal, civil o incluso, política.



El esquema se representa de esta forma:



Aquí lo interesante es saber que el criterio sustentado por nuestro más alto tribunal, confirmado por la doctrina, es en el sentido de que siempre que se cause un daño o afectación de tipo patrimonial se está en presencia de la responsabilidad civil.

El problema es que en la práctica, como se trata de función pública, si el servidor público causa un daño, en principio se considera que es responsabilidad administrativa, por la calidad del sujeto activo o por el tipo de daño causado: en el patrimonio público.

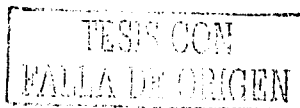
Sin embargo, ¿qué sucede cuando ese daño se comete en el patrimonio de los particulares?

Es entonces cuando se afirma que estamos en presencia de una responsabilidad de tipo civil; es decir, regulada por normas específicas y que se tramita mediante un juicio ante un órgano jurisdiccional.

La denominada *Responsabilidad Patrimonial del Estado* así opera.

Como ya lo traté en el Capítulo II, la responsabilidad civil puede ser:

- Subjetiva, y
- Objetiva.



Capítulo V.- "Alcances y perspectivas..."

La primera, requiere además de la conducta del sujeto activo, mientras que en la segunda solo basta la comprobación del daño causado.

Pero, en ambas hay responsabilidad civil, esto es, la obligación de reparar por los daños y perjuicios causados a otro.

Pues bien, la responsabilidad resarcitoria siempre es obligación de reparar: de resarcir por los daños y/o perjuicios ocasionados en la hacienda pública.

Pero mientras que la responsabilidad patrimonial del Estado es siempre civil, objetiva y con respecto a los particulares,²²² la resarcitoria en principio es administrativa, subjetiva-objetiva y con respecto a la hacienda pública.

De tal suerte que surge una interesante reflexión.

- ¿Si con la conducta del servidor público se causa un daño o perjuicio a la hacienda pública, estamos en presencia de una responsabilidad administrativa o civil?

- ¿Si participan además particulares, seguirá siendo responsabilidad administrativa o estamos en presencia de una responsabilidad civil operando a la inversa de la responsabilidad patrimonial del Estado, esto es, el Estado como una persona a quién se le causó un daño en su patrimonio?

Considero que resulta importante establecer aquí el tipo de consecuencia que genera la denominada responsabilidad resarcitoria y, después, la finalidad que busca la sanción que se resuelve por esa vía.

De conformidad con el Código Financiero del Distrito Federal y desde el punto de vista de la autoridad administrativa, el procedimiento de responsabilidad resarcitoria persigue:

1. Conocer de conductas irregulares cometidas por servidores públicos y particulares.

2. Determinar si con esos hechos se produjo un daño o perjuicio a la hacienda pública del Distrito Federal.

²²² Para mejor comprensión ver Capítulo I, " 6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917". Pág. 27, y Capítulo II, "3. TIPOS DE RESPONSABILIDAD. 3.3 Responsabilidad Civil". Págs. 84 a 92.



Capítulo V.- "Alcances y perspectivas..."

3. Imponer en consecuencia una sanción que permita resarcir o reparar esa afectación patrimonial.
4. Con ello, la autoridad no prejuzga sobre otro tipo de responsabilidad en que hayan incurrido los servidores públicos.

Ciertamente, en todos los casos de esta naturaleza ya existe en principio una responsabilidad de tipo administrativa: en otras palabras, siempre que se determine la responsabilidad resarcitoria ya se dio la responsabilidad administrativa, por la simple conducta irregular del servidor público (la falta a la disciplina administrativa).

Sin embargo, la determinación de responsabilidades administrativa y resarcitoria no se producen de manera simultánea.

Es más, la autoridad administrativa que resuelve una y otra es distinta y, cómo referí anteriormente, bajo procedimientos distintos.

Pero, además, con esta reflexión inconscientemente ya estoy separando la responsabilidad resarcitoria de la administrativa.

Entonces, ¿se trata de responsabilidades administrativas diferentes o de distintas responsabilidades?

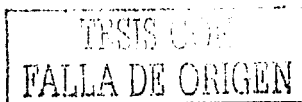
Si, como reconoce la doctrina, hay responsabilidad civil siempre que exista la obligación de reparar los daños causados a otro, entonces la responsabilidad resarcitoria es civil y no administrativa.

Si lo trascendente para la responsabilidad resarcitoria es la acción de reparar la afectación a la hacienda pública y no tanto satisfacer el orden y la disciplina con que debe desempeñarse el servidor público en su labor, entonces estamos en presencia de responsabilidad civil y no administrativa.

Y, finalmente, si con el resarcimiento o reparación que puede ocurrir antes de que la autoridad administrativa conozca de los hechos, desaparece la responsabilidad resarcitoria, estamos en presencia de responsabilidad civil y no administrativa.

Además, y como corolario a esta reflexión, se debe recordar que nuestra Constitución Política en su artículo 109 prohíbe expresamente la aplicación de responsabilidades de la misma naturaleza:

"No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".



Capítulo V.- "Alcances y perspectivas..."

Pero, entonces, si estamos en presencia de un tipo de responsabilidad distinta, es decir, de naturaleza civil ¿por qué la resuelve una autoridad administrativa y no un juez en materia civil?

Lo común en ambos casos es que se aplica jurisdicción, ya sea en un procedimiento administrativo con esa naturaleza o en el proceso ante la autoridad judicial.

Ahora bien, si siempre que se genera responsabilidad resarcitoria ya existe responsabilidad administrativa, al fincarse ambos procedimientos se producirá una violación al texto constitucional en el caso de aplicarse dos resoluciones aparentemente de la misma naturaleza.

Pero lo interesante es que no son de la misma naturaleza; se trata de responsabilidades distintas, con efectos también diferentes.

3. COMPARATIVO EN MATERIA FEDERAL.

Resulta curioso que en materia federal la situación que guarda el procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias es exactamente al revés de lo que ocurre en el Distrito Federal.

Ya señalé que en el Distrito Federal, frente al procedimiento del órgano fiscalizador legislativo, prevalece el procedimiento previsto en el Código Financiero fincado por la autoridad administrativa, que es la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, a través de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.

Sin embargo, en el ámbito federal y aunque también existe la dualidad de regulación, por su eficacia prevalece la legislación más reciente que es la correspondiente al órgano fiscalizador legislativo.

3.1 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Esta ley, que formó parte importante de la ambiciosa "*Reforma Administrativa*" del Presidente José López Portillo, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976 y en vigor a partir del 1º de enero de 1977.

En su Título Quinto, Capítulo IV intitulado "*De las Responsabilidades*", regula lo referente a las afectaciones que se produzcan a la hacienda pública federal derivadas de responsabilidades de servidores públicos y particulares.

Se incluía lo relativo al Distrito Federal por tratarse entonces de una dependencia de la administración pública federal centralizada.



Capítulo V.- "Alcances y perspectivas..."

En su artículo 45, otorga competencia a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de este tipo de responsabilidad:

"Artículo 45.- La Secretaría de Programación y Presupuesto dictará las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y de las que se hayan expedido con base en ella, y que se conozcan a través de:

I. Visitas, auditorias o investigaciones que realice la propia Secretaría;

II. Pliegos Preventivos que levanten:

a) Las entidades, con motivo de la glosa que de su propia contabilidad hagan;

b) Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en relación con las operaciones de las entidades paraestatales agrupadas en su sector;

c) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otras autoridades competentes.

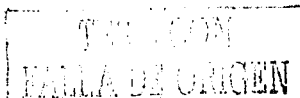
III. Pliegos de observaciones que emita la Contaduría Mayor de Hacienda en los términos de su Ley Orgánica".

Los artículos 46 y 47 de la citada ley, establecen las características de este tipo de responsabilidad:

"Artículo 46.- Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta Ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal 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 funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.



Capítulo V.- "Alcances y perspectivas..."

Los responsables garantizarán a través de embargo precautorio y en forma individual el importe de los oliegos preventivos a que se refiere el artículo anterior, en tanto la Secretaría de Programación y Presupuesto determina la responsabilidad".

"Artículo 47.- Las responsabilidades que se constituyan tendrán por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionen a la Hacienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal, o a las entidades de la administración pública paraestatal, las que tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán por la Secretaría de Programación y Presupuesto en cantidad líquida, misma que se exigirá se cubra desde luego, sin perjuicio de que, en su caso, la Tesorería de la Federación o la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, las hagan efectivas a través del procedimiento de ejecución respectivo".

Como se observa, es la Secretaría de Programación y Presupuesto, desde 1992 asumida en sus funciones por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la dependencia que determina la responsabilidad de indemnizar a la hacienda pública federal por los daños y perjuicios ocasionados.

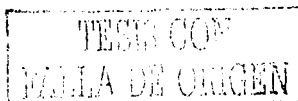
Sin embargo, no se establece un procedimiento para fincar tal responsabilidad, lo que significa que de manera evidente se emite un acto administrativo que se podría denominar "puro", producto de un procedimiento administrativo no jurisdiccional.

No obstante lo anterior, en su artículo 48, prevé la participación de otra dependencia como lo es la Contraloría General de la Federación, ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para "dispensar" de las responsabilidades de acuerdo a su "costo":

"Artículo 48.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá dispensar las responsabilidades en que se incurra, siempre que los hechos que las constituyan no revistan un carácter delictuoso, ni se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable, y que los daños causados no excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

La propia Secretaría podrá cancelar los créditos derivados del fincamiento de responsabilidades que no excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, por incosteabilidad práctica de cobro. En los demás casos se propondrá su cancelación a la Cámara de Diputados, al rendirse la Cuenta Anual correspondiente, previa fundamentación".

Finalmente, en una no muy acertada redacción, establece la naturaleza de este tipo de responsabilidad:



"Artículo 50.- Las responsabilidades a que se refiere esta Ley se constituirán y exigirán administrativamente, con independencia de las sanciones de carácter penal que en su caso lleguen a determinarse por la autoridad judicial".

3.2 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.²²³

Cinco años después de estar vigente la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Ejecutivo Federal expide su Reglamento para detallar las cuestiones reguladas en el texto legal.

Sin embargo, sucedió que con el Reglamento se contienen disposiciones que van más allá de la ley que pretendió reglamentar, con lo cual, de entrada, se convirtió en inconstitucional.

Tan es así que se excedió en sus previsiones con respecto de la ley que otorgó la competencia formal en materia de responsabilidades a la Secretaría de Contraloría:

"Artículo 156.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo constituirá de manera definitiva las responsabilidades que procedan con base en la Ley y en los términos de este Reglamento".

"Artículo 157.- Darán lugar a responsabilidades las irregularidades en que incurran los funcionarios y demás personal a que se refiere la Ley, por sus actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de las entidades comprendidas en las fracciones VI a VIII del artículo 2o. de la Ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46 de la misma.

A los particulares que intervinieran en las irregularidades mencionadas, les serán aplicables las disposiciones contenidas en este Reglamento".

"Artículo 158.- Las irregularidades que den origen a las responsabilidades a que se refieren los artículos anteriores, se consignarán en un documento que se denominará Pliego de Responsabilidades".

En otras palabras, la determinación definitiva de la responsabilidad la hace la Secretaría de Contraloría, mientras que la determinación presuntiva o preventiva

²²³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1981, en vigor a partir del 1º de enero de 1982.



Capítulo V.- "Alcances y perspectivas..."

está a cargo de las dependencias de la administración pública centralizada y, sobre todo, de las coordinadoras de sector.

De esta forma, las irregularidades detectadas por las diversas dependencias se hacen constar en los denominados *Pliegos Preventivos de Responsabilidades*, conteniendo la determinación de la cantidad líquida motivo del resarcimiento para, posteriormente, garantizarlo directamente a través de la unidad de ejecución:

"Artículo 165.- Al formularse un pliego preventivo se determinará en cantidad líquida la presunta responsabilidad que deberá contabilizarse de inmediato y se elaborarán las pólizas correspondientes".

"Artículo 166.- Contabilizado el pliego preventivo de responsabilidades, las entidades o los coordinadores de sector lo remitirán a la Tesorería de la Federación con el objeto de que en el acto de notificación se cubra su importe y de no ser así, se embarguen precautoriamente bienes a cada uno de los señalados como responsables.

Los pliegos que formule el Departamento del Distrito Federal como entidad o como coordinador de sector, los remitirá a su Tesorería para los efectos de notificación y embargo precautorio, en su caso.

Del resultado de dichas gestiones, tanto la Tesorería de la Federación como la del Departamento del Distrito Federal, informarán a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo oportunamente".

"Artículo 168.- Simultáneamente a la remisión a las Tesorerías respectivas, se enviará a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo una copia del mencionado pliego acompañando el expediente que contenga las actuaciones y documentos que sirvieron de base para su elaboración, a efecto de que la propia Secretaría constituya de manera definitiva las responsabilidades que procedan".

En una clara tendencia por propiciar la ineficacia de este tipo de responsabilidad, lo que en nuestro tiempo resulta obviamente inexcusable, el Reglamento establece un procedimiento administrativo plagado de vicios e irregularidades que para mejor comprensión se transcriben de manera textual:

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

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

Capítulo V.- "Alcances y perspectivas..."

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

"Artículo 174.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo constituirá las responsabilidades a que haya lugar dentro de un plazo improrrogable de sesenta días hábiles, contado a partir de la fecha en que reciba los pliegos preventivos con su expediente debidamente integrado.

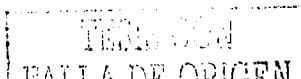
El mismo plazo se establece para el fincamiento de responsabilidades que deriven de los hechos que se descubran en las visitas, auditorias o investigaciones que practique la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y que se computará a partir de la fecha en que concluyan las mismas".

"Artículo 175 - Calificado el pliego preventivo, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuando proceda, fincará el pliego de responsabilidades debidamente fundado y motivado, determinando en cantidad líquida el daño o perjuicio causado, el o los sujetos responsables, así como las clases de responsabilidades en que se hubiere incurrido.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo remitirá el pliego de responsabilidades a la Tesorería de la Federación o a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, según proceda, para el efecto de su notificación y se concederá, al o a los sujetos responsables un término de quince días para que se cubra o, en su caso, por tratarse de créditos fiscales, para que se hagan efectivos en los términos de la Ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución respectivo, debiendo informar dichas autoridades a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el resultado de sus actuaciones".

"Artículo 176.- Cuando se descubran irregularidades que por naturaleza e importancia impliquen en forma fehaciente un grave daño o perjuicio de urgente reparación, las entidades o los coordinadores de sector lo harán del conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ésta de inmediato finque la responsabilidad correspondiente, sin que sea necesaria la formulación del pliego preventivo".

"Artículo 177.- Cuando las irregularidades sean imputables a los funcionarios de la Federación mencionados en el artículo 108 Constitucional, las entidades no levantarán el pliego preventivo de responsabilidades, sino que darán a conocer las irregularidades a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que su Titular las someta a consideración del Presidente de la República y se le dé el tratamiento que legalmente proceda.



Capítulo V.- "Alcances y perspectivas..."

Igual procedimiento se observará cuando quien aparezca como responsable desempeñe el cargo de Jefe de Departamento Administrativo, o de Subsecretario u Oficial Mayor de una Secretaría de Estado o de Secretario General u Oficial Mayor de un Departamento Administrativo".

Por otra parte, y de manera por demás sorprendente, se establece la posibilidad de solicitar la "dispensa de la responsabilidad" por parte del mismo responsable, si su monto no excede los cinco mil pesos; así como el procedimiento de cancelación por parte de la autoridad para montos no mayores a los diez mil pesos y en aquellos casos en que se exceda ésta última cantidad sin precisar su límite.

Desde luego, ante la evidente situación de no poder resarcir el daño debido a la misma normatividad, se prevé la salida con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación:

"Artículo 182.- Cuando agotado el procedimiento de cobro, no se logre resarcir a la Hacienda Pública Federal del daño o perjuicio causados, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en los casos procedentes, solicitará del Fondo para Indemnizaciones al Erario Federal el pago supletorio".

En cuanto a las causas de extinción de este tipo de responsabilidad, el artículo 184 del Reglamento señala las siguientes:

I. Por Pago;

II. Por reintegro del bien motivo de la responsabilidad, previa aceptación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

III. Por sentencia dictada por autoridad competente que deje sin efecto la responsabilidad constituida;

IV. Por pago supletorio del Fondo para Indemnizaciones al Erario Federal, de acuerdo con la Ley que lo rige;

V. Por prescripción declarada por autoridad competente, y

VI. Por resolución favorable de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo".

Por último y con la misma redacción que en la ley que reglamenta, el artículo 186 indica la naturaleza de esta responsabilidad:

"Artículo 186.- En virtud de que las responsabilidades constituyen créditos fiscales, la aplicación de este Reglamento se entenderá sin perjuicio de las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, en lo conducente".

3.3 Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Con fecha 29 de diciembre del 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación esta ley que vino a abrogar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978.

Sin embargo, el antecedente directo se encuentra en la reforma al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada oficialmente el 30 de julio de 1999 y que vino a cambiar todo el texto de dicho precepto.

Por virtud de esta reforma constitucional se crea la denominada "*Entidad de Fiscalización Superior de la Federación*", que sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Por la importancia que tiene este texto en materia de responsabilidades relacionadas con la hacienda pública federal, lo transcribo de manera íntegra:

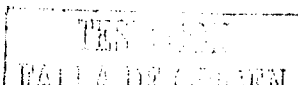
"Artículo 79.- La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

1. 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.



Capítulo V.- "Alcances y perspectivas..."

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

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

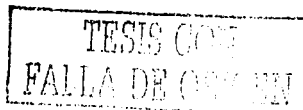
III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los 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.

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 encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.



Capítulo V.- "Alcances y perspectivas..."

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo".

Lo anterior significa que este órgano fiscalizador del poder legislativo federal, en caso de irregularidades detectadas en la revisión de la Cuenta Pública que hayan causado daños y perjuicios a la hacienda pública, tiene competencia para proceder a:

- Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas.
- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otro tipo de responsabilidad, en términos de lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De regreso con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ésta señala que la finalidad de las responsabilidades que con base en ella se finquen, tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a la hacienda pública federal y a su patrimonio.

En sus artículos 46 y 48 se precisan los sujetos y tipos de responsabilidad resarcitoria:

"Artículo 46.- Para los efectos de esta Ley incurrén 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".

"Artículo 48.- Las responsabilidades resarcitorias a que se refiere este Capítulo se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales

Capítulo V.- "Alcances y perspectivas..."

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".

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación emite a través de "pliegos de observaciones" la cantidad líquida correspondiente a la responsabilidad determinada, existiendo un procedimiento para su solventación:

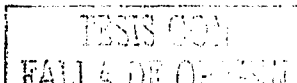
"Artículo 51.- La Auditoría Superior de la Federación, con base en las disposiciones de esta Ley, formulará a los Poderes de la Unión y entes públicos federales los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato".

"Artículo 52.- Los Poderes de la Unión y entes públicos federales, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contado a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación. Cuando los pliegos de observaciones no sean solventados dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos presentados no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventar las observaciones, iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que se refiere el siguiente capítulo, y, en su caso, aplicará las sanciones pecuniarias a que haya lugar, en los términos de esta Ley".

En cuanto al procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias, éste se encuentra previsto en su artículo 53:

"Artículo 53 - El fincamiento de las responsabilidades resarcitorias se sujetará al procedimiento siguiente:

1. Se citará personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia, haciéndoles saber los hechos que se les imputan y que sean causa de responsabilidad en los términos de esta Ley, señalando el lugar, día y hora, en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor; apercibidos que de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo.



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

Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Auditoría Superior de la Federación resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente, a él o los sujetos responsables, y notificará a éstos dicho pliego, remitiendo un tanto autógrafo del mismo a la Tesorería de la Federación, para el efecto de que si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, éste no es cubierto, se haga efectivo en términos de ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Cuando los responsables sean servidores públicos, dicho pliego será notificado al representante de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, según corresponda y al órgano de control interno respectivo.

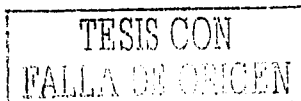
La indemnización invariablemente deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, o ambos, y se actualizará para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar a la Tesorería de la Federación proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, sólo cuando haya sido determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva.

El presunto o presuntos responsables podrán solicitar la sustitución del embargo precautorio, por cualquiera de las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación, a satisfacción de la Auditoría Superior de la Federación, y

III. Si en la audiencia la Auditoría Superior de la Federación encontrara que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias".

No obstante que en las cuestiones sustantivas se aplica lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, en cuanto al procedimiento en todo lo no previsto y por lo que hace al recurso de reconsideración se observan las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.



Capítulo I:- "Alcances y perspectivas..."

También es importante destacar que por disposición expresa de su artículo 55, tanto las multas como las sanciones resarcitorias tienen el carácter de créditos fiscales, correspondiendo a la autoridad fiscal federal hacerlos efectivos a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Ahora bien, el importe de las sanciones resarcitorias que se recuperen en esos términos debe ser entregado por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las respectivas Tesorerías de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que sufrieron el daño o perjuicio respectivo.

Dicho importe queda en calidad de disponibilidades y sólo puede ser ejercido de conformidad con lo establecido en el presupuesto de egresos.

El artículo 58 establece una dispensa a favor de los probables responsables y derivada de un criterio no muy sustentable:

"Artículo 58.- La Auditoría Superior de la Federación podrá abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen 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 por éste no exceda de cien veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal en la fecha en que cometa la infracción".

Finalmente, en una evidente confusión entre prescripción y caducidad, la ley establece:

"Artículo 63.- Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere este Título prescribirán en cinco años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos, la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento establecido en el artículo 53 de esta Ley".

"Artículo 64.- Las responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal que resulten por actos u omisiones, prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables".

"Artículo 65.- Cualquier gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable, interrumpe la prescripción de la sanción impuesta, prescripción que, en su caso, comenzará a computarse a partir de dicha gestión".

En conclusión, puedo indicar las siguientes observaciones sobre este procedimiento de responsabilidad resarcitoria federal:

1. En la actualidad se aplica el previsto en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Esto además de que el procedimiento de tipo administrativo se encuentra desarrollado en un reglamento y no en la ley.
2. El procedimiento de responsabilidad resarcitoria previsto en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación es más amplio que el contenido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Como se trata no sólo de la Revisión de la Cuenta Pública, sino además de cualquier manejo de recursos federales, comprende los poderes de la Unión, las autoridades estatales y municipales, los organismos públicos constitucionalmente autónomos así como los órganos jurisdiccionales por disposición de ley.

3. El procedimiento de responsabilidad resarcitoria previsto en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación debiera ser de naturaleza jurisdiccional, sin embargo no cumple con las formalidades esenciales de procedimiento. Sólo por poner un ejemplo: no determina el plazo para formular alegatos y el que señala se da antes del desahogo de pruebas.
4. Si la responsabilidad resarcitoria es un crédito fiscal, el plazo de 15 días que tiene la Tesorería de la Federación para tramitar el procedimiento administrativo de ejecución es incorrecto, dado que se tienen 45 días para impugnar o consentir dicho crédito, de conformidad con el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.
5. De manera incorrecta y por demás violatoria de la finalidad que persigue la determinación de una responsabilidad de este tipo, se permite la dispensa de la sanción, aunque con la aclaración de "por una sola vez". Además, y también incorrectamente, precisa que será la Auditoría Superior de la Federación la que determine si hubo o no la comisión de algún delito.
6. En el texto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se reconoce que la responsabilidad resarcitoria es exclusivamente de naturaleza administrativa. Luego entonces, ¿qué deberá entenderse por responsabilidad civil?

No obstante lo anterior, en su artículo 35, al referirse a los casos de responsabilidad de autoridades estatales y municipales, indica que además de las responsabilidades resarcitorias se promoverán las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiera lugar, lo que origina mayor confusión.



4. PROPUESTA PERSONAL.

He llegado aquí a la parte en que considero necesario precisar los aspectos que son fundamentales para comprender la naturaleza y los alcances de la responsabilidad resarcitoria en el Distrito Federal.

Desde el punto de vista de la afectación sufrida a la hacienda pública, considero que este tipo de responsabilidad ha resultado eficaz para reparar los daños y perjuicios ocasionados, además de ser un paliativo frente a las conductas ilícitas de los servidores públicos.

El procedimiento previsto en el Código Financiero el Distrito Federal ha venido perfeccionándose desde 1995 para, en la actualidad, respetar y observar las garantías individuales de los probables responsables.

En un principio, el procedimiento era similar o idéntico al previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Recordando que esta ley consideraba al Distrito Federal como una dependencia más de la administración pública federal centralizada: un Departamento Administrativo.

En mi criterio, el procedimiento evolucionó de ser un procedimiento administrativo en estricto sentido, a uno de naturaleza jurisdiccional.

Sin embargo, cabe reflexionar si lo anterior puede considerarse suficiente para garantizar la legalidad de los actos que determinan la sanción y, por otra parte, si se satisface completamente el interés general al resarcirse los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública.

En cuanto a su naturaleza, puedo señalar que se trata de una responsabilidad civil o al menos de una variante que es determinada por una autoridad administrativa y, concretamente, de tipo fiscal.

Por los argumentos expresados, no me parece acertado ubicarla en el catálogo de responsabilidades administrativas porque, independientemente de la conducta irregular o, inclusive, ilícita del servidor público, lo importante es demostrar y determinar la afectación a la hacienda pública con la finalidad de buscar su reparación inmediata y ésta, desde el punto de vista que se quiera utilizar, es responsabilidad civil.

Ante ello, no comparto las teorías que tratan de hacer suyas instituciones que ya existen en disciplinas distintas.

De nada le sirve a la doctrina del Derecho Administrativo sostener que la responsabilidad resarcitoria es una responsabilidad de tipo administrativo, si en esencia se observa que no es así.



Capítulo V.- "Alcances y perspectivas..."

Sucede lo mismo cuando hablamos de "contrato", "fideicomiso", "delito", "empresa", "trabajador", "autoridad", "acto jurídico", "prescripción", "caducidad", por poner algunos ejemplos, al ser conceptos adoptados de otras ramas del Derecho.

Lo importante es fortalecer jurídicamente esta responsabilidad, por los alcances y beneficios que representa finalmente a la sociedad.

No se debe perder de vista que se trata de resarcir un daño o perjuicio ocasionado a la hacienda pública, la cual se constituye con las contribuciones y demás ingresos que por ley se tiene obligación de cumplir con su pago, pues al final de cuentas se destinan al gasto público. Son pues, recursos públicos que requieren una protección por demás eficiente y eficaz.

Por otra parte, los responsables directos que ocasionan el daño o quebranto son servidores públicos que por sus conductas irregulares (de acción u omisión), ocasionan que la hacienda pública tenga un menoscabo que necesariamente repercute en la sociedad.

Me parece acertado que existan correctivos disciplinarios para garantizar la función de la administración pública. Pero también y tratándose de daños a la hacienda pública, resulta imprescindible que además se reparen por aquellos determinados responsables de su comisión.

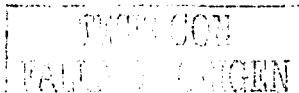
Considero que en esto no puede haber críticas fundadas; el problema está en el cómo determinar esa responsabilidad resarcitoria, con la finalidad de garantizar su plena legalidad y consolidar así una institución garante de la indemnización en casos de afectación a los recursos públicos.

Y esto presenta, en esencia y por principio, el reconocimiento sobre la naturaleza jurídica de ese tipo de responsabilidad, para después precisar la de su procedimiento de determinación.

Reconocida la naturaleza de responsabilidad civil y administrativa, en tanto que toda responsabilidad resarcitoria ya implica una falta administrativa, ahora es necesario reflexionar sobre si es permitido que una autoridad administrativa y no judicial sea la que determine la sanción por lo que hace a la reparación de los daños y perjuicios.

Esto es, tratándose de la sola obligación de reparar, la responsabilidad civil en principio es resuelta por un órgano judicial en un proceso determinado: un juez del orden civil ante quien se ha promovido una acción de reparación y después de tramitado el juicio correspondiente, dicta sentencia determinando la existencia o no de dicha obligación a cargo de la persona demandada.

Esto se aprecia con toda claridad tratándose de acciones entre particulares, que requieren de un fallo judicial para resolver la controversia establecida.



Capítulo V.- "Alcances y perspectivas..."

Sin embargo, tratándose de personas de derecho público como sujetos responsables, la responsabilidad civil ha evolucionado para hacer más eficiente su tramitación y satisfacción económica del particular afectado en su patrimonio: de un proceso judicial se está evolucionando a un procedimiento administrativo.

Por poner un ejemplo, la evolución de la responsabilidad civil del Estado y en particular del Gobierno del Distrito Federal, ha hecho que las legislaciones permitan un procedimiento administrativo para satisfacer de manera eficaz la reparación patrimonial de los particulares.

El problema es que a esto se le ha identificado como "*responsabilidad patrimonial*", cuando en esencia también es una responsabilidad civil.

Ya indiqué en Capítulos anteriores que la reforma constitucional al artículo 109 de nuestra Carta Magna incluye esa denominación. Sin embargo, lo importante es que a nivel constitucional se reconoce que la responsabilidad del Estado Mexicano por los daños que ocasione en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa irregular, será *objetiva y directa*.

En el Código Financiero del Distrito Federal, existe un Capítulo específico intitulado "*Del Pago por Concepto de Responsabilidad Patrimonial*", que comprende los artículos 328 a 331.

Sin ser propiamente el tema de este trabajo, menciono que en esos artículos se indica que el Distrito Federal tiene obligación de pagar los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas y que esos pagos se harán por conducto de la Secretaría de Finanzas.

Además dispone que en todos los casos se deberá determinar en cantidad líquida el monto de la indemnización y, cuando no se hubiera realizado, lo tendrá que hacer la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece:

"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 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.



Capítulo V.- "Alcances y perspectivas..."

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 rescoactiva".

Por tanto, la misma "responsabilidad patrimonial" del Estado o de una entidad federativa, como el caso del Distrito Federal frente a particulares, está evolucionando a un procedimiento administrativo en estricto sentido, con la finalidad de hacerla más ágil y eficaz que un juicio del orden civil.

Pero también, por lo señalado en la legislación y en la doctrina, tal vez resultaría más adecuado aclarar que la *responsabilidad patrimonial* es una especie del género *responsabilidad civil*, que se da cuando el obligado "a reparar" es una persona de derecho público frente a particulares.

Sin embargo, toda responsabilidad civil es de tipo patrimonial; esa es la finalidad de la indemnización, así sea daño material o, inclusive, moral.

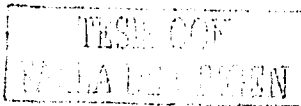
Al final de cuentas, se determina una obligación de reparar; debe resarcirse en forma pecuniaria el daño o perjuicio causado.

Pero entonces, tratándose de afectación en recursos públicos y de una responsabilidad originada al interior del Estado, por su mismo personal, en la misma función pública o por efecto de ella: ¿se considerará patrimonial o civil?

La respuesta no es tan complicada: es civil, porque toda responsabilidad civil es patrimonial.

Además, y como ya lo he señalado reiteradamente, en el supuesto de considerar a la responsabilidad de tipo resarcitorio como responsabilidad administrativa o una variante de ella, entonces la autoridad necesariamente tendría que optar por una de las siguientes vías:

- Se finca exclusivamente la responsabilidad disciplinaria o administrativa;
- Se finca exclusivamente la responsabilidad resarcitoria;
- Se tendría además que derogar el señalamiento constitucional que prohíbe "imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".



Capítulo V.- "Alcances y perspectivas..."

Lo anterior, porque siempre que existe responsabilidad resarcitoria ya se dio una falta a la disciplina administrativa.

Luego entonces, mi opinión es que nos encontramos frente a una incipiente institución que trata de justificar su presencia ante el orden jurídico y ante la sociedad, con sus propios resultados.

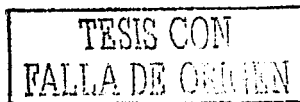
En los Anexos de este trabajo, el lector podrá darse cuenta y juzgar por sí solo la efectividad que ha tenido este procedimiento de responsabilidad resarcitoria a escasos dos años de su aplicación en el Distrito Federal.

En la práctica resulta tan innovador que, en la mayoría de los casos, ni los abogados que patrocinan la defensa de los probables responsables saben si están frente a un procedimiento administrativo, jurisdiccional o, inclusive, ante una variante de la responsabilidad civil objetiva.

Espero que con este trabajo de Tesis de Grado, haya podido expresar con claridad la naturaleza y alcances de la responsabilidad resarcitoria que se aplica en el Distrito Federal.

Finalmente, si bien esto no deja de ser una labor de tipo académico, la realidad es que nuestra sociedad requiere conformar instituciones novedosas que yendo más allá de los moldes clásicos del Derecho, permitan garantizar el interés general.

En ese sentido considero que el Derecho, como la sociedad misma a la que debe servir, tiene que transformarse y evolucionar día con día bajo pena de retrazar su anhelada perfección.



Conclusiones

CONCLUSIONES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PRIMERA. En México, siempre ha existido la necesidad de incorporar un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, con la finalidad de salvaguardar la función pública.

Desde la época prehispánica y reafirmado en la colonial, se consideró un régimen especial para regular la labor de los servidores públicos, sobre todo aquella que tenía que ver con el manejo de recursos públicos, mediante sanciones de tipo ejemplar.

SEGUNDA. El sistema de responsabilidades evolucionó de un procedimiento a cargo del Poder Legislativo a otro de tipo administrativo por las autoridades ejecutivas, con excepción del juicio político y los procedimientos de desafuero en contra de los miembros del Congreso.

Dicho sistema inició su consolidación en la Constitución Federal de 1857, sin embargo, sólo se refería a la responsabilidad de los altos funcionarios de los tres Poderes.

Fue a partir de la Constitución Política de 1917 en que se incluyó el sistema a todos los servidores públicos y no solo a los funcionarios; de ahí el cambio de la denominación del Título Cuarto entre ambas Constituciones.

TERCERA. A partir de 1982, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se fija de manera concreta el sistema de responsabilidades, con la clasificación de los tipos de responsabilidad política, penal, civil y administrativa.

Además, se desarrolla un control patrimonial a través de registros y antecedentes, así como el procedimiento administrativo de naturaleza jurisdiccional para imponer sanciones por faltas administrativas.

La responsabilidad política continúa siendo privativa para cierta categoría de altos funcionarios, y la penal y civil queda en manos de los órganos judiciales.

CUARTA. Es necesario reconocer la existencia de procedimientos administrativos de naturaleza jurisdiccional que producen actos administrativos jurisdiccionales y que deben aplicarse para todo tipo de determinación de sanciones, a efecto de garantizar la legalidad y seguridad jurídica de los sujetos encontrados responsables.

Conclusiones

Son de naturaleza jurisdiccional porque se observan formalidades esenciales de todo procedimiento seguido en forma de juicio y culminan con una resolución definitiva.

QUINTA. La responsabilidad resarcitoria surge como una responsabilidad de tipo administrativa, que evolucionó de un procedimiento administrativo en estricto sentido a otro de naturaleza jurisdiccional.

Tiene su regulación en legislaciones especiales como el Código Financiero del Distrito Federal, que considera a la sanción resarcitoria como un crédito fiscal.

Sin embargo, es necesario aclarar que lo que la ley considera como crédito fiscal es siempre un probable crédito hasta en tanto quede firme, ya sea por resolución jurisdiccional o por haberlo consentido el obligado a su pago.

SEXTA. Con respecto a la responsabilidad resarcitoria, tanto en el ámbito federal como en el Distrito Federal, existe un conflicto de leyes en el espacio. Se establecen dos procedimientos vigentes: uno a cargo del órgano fiscalizador del Poder Legislativo y otro a cargo de la autoridad administrativa, aunque en el Distrito Federal la misma es de carácter fiscal.

Sin embargo, en el Distrito Federal prevalece el procedimiento instaurado por la Secretaría de Finanzas a través de la Procuraduría Fiscal, mientras que en el ámbito federal, el procedimiento fincado por la Auditoría de Fiscalización Superior de la Federación.

SÉPTIMA. La responsabilidad resarcitoria es de fondo una responsabilidad civil, como también lo es la denominada responsabilidad patrimonial del Estado.

Es responsabilidad civil porque se determina una obligación de reparar o indemnizar por daños y perjuicios causados.

En consecuencia, pueden subsistir responsabilidades de tipo resarcitorio con las disciplinarias o administrativas, sin violar la prohibición prevista en el artículo 109 constitucional.

OCTAVA. La responsabilidad resarcitoria en el Distrito Federal es una variante de la responsabilidad civil que se finca a través de un procedimiento administrativo de naturaleza jurisdiccional.

Conclusiones

Sin embargo, siempre que exista responsabilidad resarcitoria ya se produjo una de tipo administrativo. Lo mismo ocurre en los casos de responsabilidad penal y política.

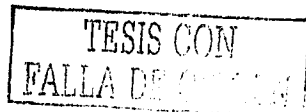
NOVENA. La responsabilidad civil a cargo de personas de derecho público o al interior de los órganos del Estado está evolucionando de un juicio a un procedimiento de carácter administrativo, pretendiendo con ello mayor eficacia.

Así acontece también con la responsabilidad patrimonial.

En ese sentido, la responsabilidad resarcitoria lejos de encontrarse fuera de contexto, es pionera en la evolución y transformación de un tipo de responsabilidad civil: de aquella que tiene que ver con el Estado o, mejor dicho, con servidores públicos como sujetos obligados a resarcir la afectación a la hacienda pública.

DÉCIMA. La responsabilidad resarcitoria en el Distrito Federal, a escasos dos años de su instauración, ha tenido resultados eficaces y se ha convertido en un instrumento útil como paliativo de conductas irregulares de servidores públicos.

Sin embargo, es necesario fortalecerla y hacer extensiva su existencia, con la finalidad de reconocer su eficacia como institución garante de los intereses de la hacienda pública.



ANEXOS

TESIS CON
EVALUACIÓN COMPLETA

Anexo 1

I. Resoluciones emitidas por la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal durante el periodo 2000-2001 a solicitud de la Contaduría Mayor de Hacienda ALDF.

A) Cuenta Pública 1996.

Número de Expedientes	No. de Servidores Públicos	No. de Particulares	Absueltos	Total de Resoluciones
24	73	19	53	145

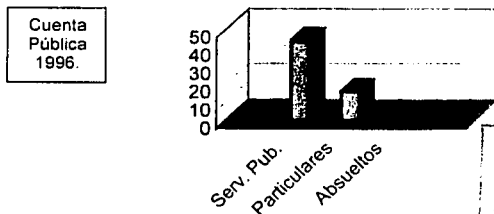


Fuente: Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal Informe 2002

II. Resoluciones emitidas por la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal durante el periodo de 2002 a solicitud de la Contaduría Mayor de Hacienda ALDF.

A) Cuenta Pública 1996.

Número de Expedientes	No. de Servidores Públicos	No. De Particulares	Absueltos	Total de Resoluciones
11	44	16	2	62



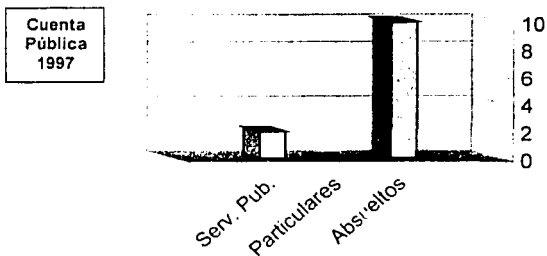
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fuente: Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal Informe 2002

Anexo 1 (Cont.)

B) Cuenta Pública 1997.

Número de Expedientes	No de Servidores Públicos	No. de Particulares	Absueltos	Total de Resoluciones
3	2	0	10	12



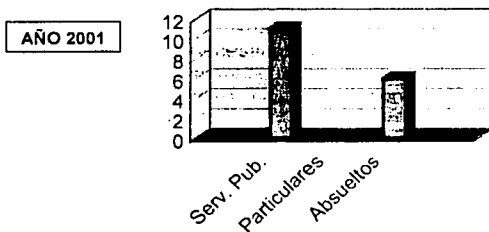
Fuente: Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Informe 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Anexo 2

I. Resoluciones emitidas por la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal en el 2001, por hechos detectados por las diversas unidades de la Secretaría de Finanzas.

Número de Expedientes	No. de Servidores Públicos	No. De Particulares	Absueltos	Total de Resoluciones
7	11	0	6	17

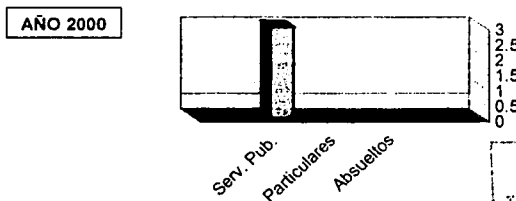


Fuente: Procuraduría Fiscal del Distrito Federal Programa Operativo Anual 2001

II. Resoluciones emitidas por la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal en el 2002, por hechos detectados por las diversas unidades de la Secretaría de Finanzas.

A) Ejercicio de afectación: 2000.

Número de Expedientes	No. de Servidores Públicos	No. de Particulares	Absueltos	Total de Resoluciones
3	3	0	0	3



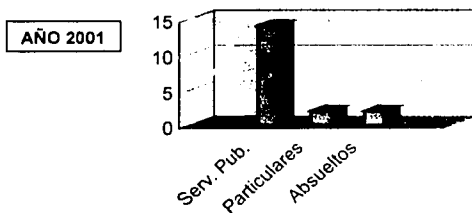
Fuente: Procuraduría Fiscal del Distrito Federal. Programa Operativo Anual 2002.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Anexo 2 (Cont.)

B) Ejercicio de afectación: 2001.

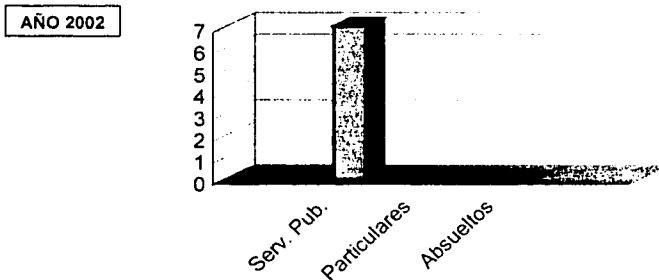
Número de Expedientes	No. de Servidores Públicos	No. de Particulares	Absueltos	Total de Resoluciones
13	14	2	2	18



Fuente: Procuraduría Fiscal del Distrito Federal Programa Operativo Anual 2002

C) Ejercicio de afectación: 2002.

Número de Expedientes	No. de Servidores Públicos	No. De Particulares	Absueltos	Total de Resoluciones
7	7	0	0	7



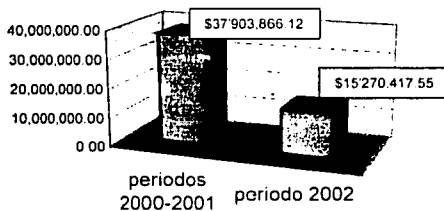
Fuente: Procuraduría Fiscal del Distrito Federal Programa Operativo Anual 2002

TRABAJO CON FALLA DE ORIGEN

Anexo 3

MONTOS TOTALES DETERMINADOS POR LA PROCURADURÍA FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS.

EJERCICIOS: 2000, 2001 y 2002.



Fuentes: 1) Procuraduría Fiscal del Distrito Federal Programa Operativo Anual 2000, 2001 y 2002.
2) Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal Informe 2002.

TOTAL: \$ 53'174,283.68

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

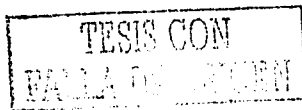
BIBLIOGRAFÍA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Bibliografía

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. 3ª edición. México, 1981.
2. AGUILAR y CABALLERO, Roberto. "Elementos de Legislación Fiscal". Cárdenas Editores. 3ª edición. México, 1972.
3. ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I.. "Introducción al Derecho". Editorial. McGraw Hill. 1ª edición. México, 1995.
4. ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. "Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativo". Editorial Porrúa; 4ª edición. México, 1999.
5. ARROYO HERRERA, Juan Francisco. "Régimen Jurídico del Servidor Público. Editorial Porrúa. 2ª edición. México 1998.
6. BARRAGÁN BARRAGÁN, José. "Algunos Documentos para el estudio del Origen del Juicio de Amparo. 1812-1861. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1ª, reimpresión. México 1987.
 - "El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824. (Antecedente inmediato del Amparo)". UNAM. 1ª edición. México, 1978.
7. BECERRA BAUTISTA, José. "El Proceso Civil en México". Editorial Porrúa. 8ª edición. México, 1980.
8. BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. "Obligaciones Civiles". Editorial Harla. 1ª. edición. México, 1980.
9. BIELSA, Rafael. "El Recurso Jerárquico". Editorial De Palma. 5ª edición. Buenos Aires, 1974.
10. BOFIA BOGGERO, Luis María. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIV. Editorial Deriskill. Buenos Aires, 1974.
11. BORJA SORIANO, Manuel. "Teoría General de las Obligaciones". Editorial Porrúa. 14ª edición. México, 1995.
12. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "El Juicio de Amparo". Editorial Porrúa. 33ª edición. México, 1997.
 - "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa. 29ª edición. México, 1997.
13. CASTILLO BLANCO, Enrique. "Función Pública y Poder Disciplinario del Estado". Editorial Nueva República. 1ª edición. Madrid, 1992.



Bibliografía

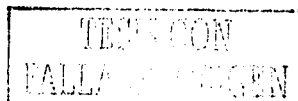
14. CATALDI, Guiseppe. "Lineamientos de Ciencia de la Administración". Editorial Dott A. Giuffre. Tomo I. Milán, Italia. 1965.
15. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. Facsímil de la Edición Mexicana de 1824. Comité de Asuntos Editoriales del Archivo General de la Nación. H. Congreso de la Unión. México, 1990.
16. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA, proclamada el 12 de febrero de 1857. Facsímil de la Edición Mexicana de 1857. Comité de Asuntos Editoriales del Archivo General de la Nación. H. Congreso de la Unión. México, 1990.
17. CHAVERO, Alfredo. "México a través de los Siglos". Tomo I. Libro cuarto. Capítulo XIII. Cumbre. México 1958.
18. DE LA GARZA, Sergio F. "Derecho Financiero Mexicano". Editorial Porrúa. 11ª edición. México, 1998.
19. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo". Editorial Limusa. México, 1986.
20. DE PINA, Rafael. "Obligaciones Civiles". Editorial Porrúa. 5ª edición. México, 1979.
21. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Real Academia Española. Editorial Espasa Calpe. Madrid, 1970.
22. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. 6ª edición. México, 1991.
23. DICCIONARIO UNIVERSAL DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS. Vol. I. Tomo I. Serie II. En Enciclopedia Parlamentaria de México. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1ª edición. México, 1997.
24. DROMI, Roberto. "Derecho Administrativo". Ediciones Ciudad Argentina. 4ª edición. Buenos Aires, 1995.
25. ENTRENA CUESTA, Rafael. "Curso de Derecho Administrativo". Editorial Tecnos. 10ª Edición. Vol. I/2 De la Organización Administrativa. Madrid, 1994.
26. FERNÁNDEZ, Miguel Ángel y SOBERANES, José Luis. "Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos". Instituto de Investigaciones Jurídicas, (Serie "G", Estudios Doctrinales), UNAM, 1ª edición. México, 1994.

Bibliografía

27. FLORES ZAVALA, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". Editorial Porrúa. 7ª edición. México. 1965.
 - "Las Finanzas Públicas Mexicanas". Editorial Porrúa. 7ª edición. México, 1983.
28. FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. 25ª edición. México, 1986.
29. FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Contencioso Administrativo". Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM. México, 1985.
 - "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos". Editorial Porrúa. 1ª edición. México, 1984.
30. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa. 30ª edición. México, 1979.
31. GORDILLO, Agustín. "Procedimiento y Recursos Administrativos". Editorial Macchi. 2ª edición. Buenos Aires, 1981.
 - "Tribunales Administrativos". Revista del Colegio de Abogados de la Plata. Año XXIII. No. 41. Sept-dic. Buenos Aires, 1981.
32. GUERRERO, Omar. "La Administración Pública del Estado Capitalista". Instituto Nacional de Administración Pública. 1ª edición. México, 1980.
33. HERNÁN CELORRIO, Atanasio. "Recursos contra el Acto Administrativo de Naturaleza Jurisdiccional", en "Acto y Procedimiento Administrativo". Varios autores. Editorial Plus Ultra. 1ª edición. Buenos Aires, 1975.
34. HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, Olga y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 13ª edición. México, 1999.
35. HERRERA PÉREZ, Agustín. "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos". Editorial Carsa. 2ª edición. México, 1991.
 - "La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. Diversas leyes que la regulan, con diferentes procedimientos y ante una misma institución". Trabajo de Investigación para obtener el Premio Nacional de Administración Pública. INAP. México, 1988.
36. JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. "Administración Pública para el Desarrollo Integral". Fondo de Cultura Económica. 2ª edición. México, 1975.

Bibliografía

37. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. "La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos". Fondo de Cultura Económica. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1987.
38. LARES MARTÍNEZ, Eloy. "Manual de Derecho Administrativo". Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. 5ª edición. Caracas, 1983.
39. LÓPEZ AGUSTÍN, Alfredo. "La Constitución Real de México". Editorial Porrúa. 7ª edición. México, 1982.
40. MAIRAL JIMÉNEZ, Fernando. "El Derecho Constitucional a la Igualdad en las Relaciones Jurídicas de Empleo Público". Editorial Técnicos. 7ª edición. Madrid, 1988.
41. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "El Recurso Administrativo en México". Editorial Porrúa. 4ª edición. México, 1997.
42. MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. "Curso de Derecho Civil". Editorial Herrero. México, 1989.
43. MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis. "Derecho Fiscal Mexicano". Editorial Porrúa. 3ª edición. México, 1980.
44. MELGAR ADALID, Mario. "El Consejo de la Judicatura Federal". Editorial Porrúa. 1ª edición. México 1997.
45. OROZCO ENRÍQUEZ, José de Jesús. "Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Manuel Porrúa. México, 1994.
46. OVALLE FAVELA, José. "Estudios de Derecho Procesal". UNAM. 1ª edición. México, 1981.
47. PUGLIESE, Mario. "Derecho Financiero". Editorial D'Imani. 2ª edición. Milán, 1966.
48. RABASA, Emilio O. "Historia de las Constituciones Mexicanas". Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª Reimpresión. México, 1997.
49. REVISTA DEL Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo 12.
50. ROJINA VILLEGAS, Rafael. "Derecho Civil Mexicano". Tomo V. Volumen II. Editorial Porrúa. 4ª edición. México, 1981.



Bibliografía

- "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa. 2ª edición. México, 1967.
- 51. SÁNCHEZ LEON, Gregorio. "Derecho Fiscal Mexicano".- Tomo I. Editorial Porrúa. 12ª edición. México, 2000.
- 52. SERRA PIÑAR, Carlos.- "Naturaleza de la Relación Jurídica que une al Funcionario con la Administración". Revista de Administración Pública. Instituto de Administración Pública. Alcalá de Henares, España 1987. No. 12.
- 53. SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. 17ª edición. México, 1996.
- 54. SILVA SILVA, Jorge Alberto. "Derecho Procesal Penal". Editorial Harla. 2ª edición. México, 1995.
- 55. TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. 19ª edición. México, 1983.
- 56. TORRE VILLAR, Ernesto de la. "La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano". UNAM. 2ª edición. México, 1978.
- 57. UVALLE BERRONES, Ricardo. "El Gobierno en Acción. La Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública". Fondo de cultura Económica. 1ª edición. México, 1984.
- 58. WEBER, Max. "Economía y Sociedad". Fondo de Cultura Económica. 11ª Reimpresión. México, 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de LEGISLACIÓN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil para el Distrito Federal.
- Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
- Código Financiero del Distrito Federal.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Penal para el Distrito Federal.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación:
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Nuevo Código Penal para el Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN