

00721
44



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

"EL PLIEGO DE RESPONSABILIDADES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FERNANDO ANDRADE LOPEZ



MEXICO, D. F. CIUDAD UNIVERSITARIA,

2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A mi madre, con mucho orgullo, por ser el símbolo de vida, amor, honestidad, fortaleza, unión, y demás valores que me han servido para regir mis actos y mi pensamiento. Te amo profundamente.

A mis hermanos Everardo y Ana Elizabeth, por su amor, confianza, paciencia y apoyo en todos los momentos de mi vida, y no importa los obstáculos que se puedan suscitar siempre estaré con ustedes, los amo de verdad.

A Claudia, por todo su amor, apoyo y tenacidad, sin ti este trabajo no hubiese sido posible, reconociendo que es un paso muy importante de los muchos que daremos juntos. Te amo con toda mi alma.

A mis tíos Noemi (q.e.p.d.) y Antonio, por ser una segunda familia, por su cariño y apoyo, siempre están en mi pensamiento.

AGRADECIMIENTOS

A Dios por permitirme vivir y llegar hasta este momento, rodeándome de todo lo que de verdad necesito.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme formado profesionalmente, y brindarme las herramientas necesarias para enfrentar la realidad.

Al Lic. Pedro Nogueroñ Consuegra, por sus consejos, comprensión y por la confianza, al brindarme una segunda oportunidad para la realización del presente trabajo.

A mis amigas, por sus enseñanzas, tolerancia, apoyo y presión psicológica, y principalmente por la oportunidad de conocerlas y compartir su valiosa amistad.

A Alex y Elizabeth, por su amistad y por compartir la idea del club de titulación.

**EL PLIEGO DE RESPONSABILIDADES EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
MEXICANA.**

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I. CONCEPTOS GENERALES	
1.1 DERECHO ADMINISTRATIVO	2
1.2 ACTO ADMINISTRATIVO	6
1.3 FUNCIÓN PÚBLICA O ADMINISTRATIVA	19
1.4 SERVIDORES PÚBLICOS	20
1.5 TIPOS DE RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS SERVIDORES PÚBLICOS	23
A. PENAL	27
B. POLÍTICA	32
C. CIVIL	37
D. ADMINISTRATIVA	47
CAPÍTULO II. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES.	
2.1 ANTECEDENTES DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO	55
2.2 PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES	91
2.3 MARCO JURÍDICO	97
2.4 CONCEPTO DE PLIEGO DE RESPONSABILIDADES	105
2.5 AUTORIDADES COMPETENTES QUE INTERVIENEN EN EL FINCAMIENTO Y EJECUCIÓN DE LOS PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES.	109

CAPÍTULO III. DIFERENCIAS ENTRE EL PLIEGO DE RESPONSABILIDADES Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES.

3.1 BREVE ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES.	113
3.2 FINALIDAD ENTRE LA APLICACIÓN DEL PLIEGO DE RESPONSABILIDADES Y EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES.	118
3.3 DAÑO O PERJUICIO CAUSADO AL ERARIO FEDERAL.	120

CAPÍTULO IV. PROBLEMÁTICA EN LA APLICACIÓN DE LOS PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES Y TRASCENDENCIA EN EL ÁMBITO ECONÓMICO Y ADMINISTRATIVO.

4.1 NECESIDAD DE ACTUALIZACIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL	124
4.2 VENTAJAS DE LA APLICACIÓN DE LOS PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES,	128
4.3 REPERCUSIÓN DE LOS PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES	130
ANEXO A	132
CONCLUSIONES	133
BIBLIOGRAFÍA	139

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis sobre la figura jurídica de Derecho Administrativo, concretamente de la materia de responsabilidades de servidores públicos, llamada Pliego de Responsabilidad, contemplada en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, las características y elementos que debe contener, la normatividad que los regula, además de las ventajas que puede representar su aplicación a fin de resarcir los daños o perjuicios causados al Erario Público por conductas irregulares en que incurran servidores públicos e incluso por particulares que intervengan en dichos actos.

Las diferencias existentes con el Procedimiento de responsabilidades previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las consecuencias originadas en la aplicación de uno y de otro.

Las autoridades que intervienen en el levantamiento de los Pliegos de Responsabilidades, su competencia, en cuanto a la aplicación y la ejecución, precisando el marco legal en que se desarrollan estas actividades.

La aplicación de los Pliegos de Responsabilidades, independientemente de restituir al Estado algún quebranto sufrido en su patrimonio en cantidad líquida, también podrán derivarse otro tipo de responsabilidades como la penal, la administrativa, civil; trascendiendo en las actividades económicas, políticas y sociales, tanto en la Administración Pública como en la sociedad misma.

Todos estos elementos se estudiarán, en el presente trabajo intentando brindar un mayor conocimiento sobre la aplicación y funcionamiento de los Pliegos de Responsabilidades, figura que tiene poco uso por parte de las autoridades encargadas de vigilar el ejercicio y control de los fondos públicos.

PAGINACION DISCONTINUA

CAPÍTULO I
CONCEPTOS GENERALES

1.1 DERECHO ADMINISTRATIVO

Dentro de la exposición del tema de Pliegos de Responsabilidades en la Administración Pública Federal, y su análisis como figura de Derecho Administrativo, y para comprender con mayor claridad será necesario conocer algunos conceptos tanto de Derecho como de Derecho Administrativo.

Existe una diversidad de conceptos que tratan de explicar o definir a la Ciencia del Derecho, en consecuencia cada autor lo define con características diferentes y que finalmente todas pueden ser válidas dado el enfoque que se trate.

Señalaremos algunos conceptos de Derecho, a fin de tener una base para la explicación del tema que se desarrollará durante la presente exposición.

El doctor Miguel Acosta Romero, conceptualiza el Derecho como un "sistema de normas bilaterales, exteriores, heterónomas y coercibles, con profundo contenido consuetudinario, espiritual y ético y que sirve de instrumento a una determinada sociedad humana para encauzar y regular la interferencia intersubjetiva de sus componentes, así como las relaciones con otras sociedades humanas, en busca de la realización de los fines comunes y en vista de valores que le son

correlativos como la justicia, la libertad, la seguridad y la justicia social".¹

El Profesor e investigador emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Eduardo García Máynez, conceptúa al Derecho, como un "orden concreto instituido por el hombre para la realización de valores colectivos cuyas normas –integrantes de un sistema que regula la conducta de manera bilateral, externa y coercible- son sancionadas y en caso necesario aplicadas o impuestas por la organización que determina las condiciones y los límites de su fuerza obligatoria".²

El maestro Rojina Villegas señala que "El derecho puede definirse como un conjunto de normas bilaterales, externas, generalmente heterónomas y coercibles, que tienen por objeto regular la conducta humana en su interferencia intersubjetiva"³

El Lic. Efraim Moto Salazar define derecho positivo de la siguiente manera: "es un conjunto de normas que regulan la conducta social de los individuos, susceptibles de recibir una sanción política, y que inspiradas en la idea de justicia, tienden a realizar el orden social."⁴

¹ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México. 1991. p. 12.

² García Máynez, Eduardo. Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa, México 1974, p. 135.

³ Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Ed. Porrúa. México. 2000. p. 7

⁴ Moto Salazar, Efraim. Elementos de Derecho. Ed. Porrúa. México. 1980. p. 11

El Dr. Castellanos Tena señala que "El derecho tiene como finalidad encauzar la conducta humana para hacer posible la vida gregaria; manifiéstase como un conjunto de normas que rigen la conducta externa de los hombres en sociedad, las cuales pueden imponerse a sus destinatarios mediante el empleo de la fuerza de que dispone el Estado. Se ha expresado que el Derecho no es sino la sistematización del ejercicio del poder coactivo del Estado, más indudablemente tal sistematización inspirase en ideas del más alto valor ético y cultural para realizar su fin primordial, de carácter mediato: la paz y seguridad sociales"⁵

En este orden de ideas, también se citan algunos conceptos de Derecho Administrativo.

Según el jurista mexicano doctor Miguel Acosta Romero, al Derecho Administrativo lo define desde dos puntos de vista, uno amplio y otro restringido o formal.

El concepto amplio es el conjunto de normas de derecho que regula la organización, estructura y actividad de la parte del Estado que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus

⁵ Castellanos Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Ed. Porrúa. México. 1993 p. 17

relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares.

El concepto restringido o formal lo define como el conjunto de normas de derecho público que regula el Poder Ejecutivo, administración pública y su actividad.

Ramón Martín Mateo afirma que "El Derecho administrativo es aquél que disciplina un conjunto de actividades eficazmente dirigidas al cumplimiento de los intereses públicos y para las cuales el ordenamiento concede potestades singulares"⁶

Asimismo, señala que el Derecho Administrativo actual es una rama autónoma que se autointegra, es decir, que se completa con arreglo a sus propias instituciones, a sus propias normas y preceptos.

Por su parte el Dr. Serra Rojas, opina que el Derecho Administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por normas que regulan las actividades directas o indirectas de la Administración Pública como del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control

⁶ Martín Mateo, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Instituto de estudio de Administración Local Madrid, Madrid 1985, p. 77

de las cosas publicas, sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.⁷

Por otro lado el jurista Jorge Olivera Toro, apunta que "Derecho Administrativo es la parte del Derecho Público que determina la organización y comportamiento de la administración directa o indirecta del Estado, en interés de la satisfacción de las necesidades públicas, y disciplinando a la vez sus relaciones jurídicas con el administrado".⁸

1.2 ACTO ADMINISTRATIVO

Resulta difícil poder delimitar el concepto de acto administrativo, en virtud de que en la doctrina existe una gran variedad de los mismos y cada quién aporta un criterio distinto, sin embargo trataremos de encontrar las definiciones más adecuadas.

A manera de preámbulo se han de mencionar las siguientes notas: a) es un acto jurídico, b) es de Derecho Público, c) lo emite la Administración Pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de sus funciones.

⁷ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. 1983. p. 133

⁸ Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México. 1967.p. 19

En la opinión del jurista mexicano Miguel Acosta Romero, el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

Dicho autor lo explica de la siguiente manera:

1. El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral; su origen es una decisión unilateral, por ejemplo, el nombramiento de un Secretario de Estado. La decisión de nombrar es del Jefe de Estado y es unilateral, aunque después el acto se convierta en bilateral, al aceptar el nombramiento la persona designada.

2. Una vez adopta la decisión unilateral, el paso siguiente es la expresión externa de la voluntad que también se realiza unilateralmente.

3. La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho.

4. Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u obligaciones, por lo tanto, puede tener una, varias todas las anteriores consecuencias.

Generalmente la situación de Derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que, en ciertas ocasiones, se cree situación jurídica general o, en ciertos casos, una combinación de ambas; por ejemplo, la concesión de servicio público crea derechos personalísimos y concretos al concesionario y crea situación jurídica general para los usuarios.

5. Es generalmente ejecutivo. La doctrina administrativa expone que el acto administrativo tiene dos características; ejecutorio y ejecutivo.

Respecto del carácter ejecutorio, en Teoría General del Derecho, puede entenderse esa expresión en dos sentidos: a) Que el acto tiene ejecución, y b) Que ha causado ejecutoria.

a) Que el acto tiene ejecución o ejecutividad del acto.

La doctrina no siempre es clara, en cuanto a que deba entenderse por ejecución y, en su caso, por ejecución forzosa, pero en general, es ejecutivo aquél acto que tiene la potestad necesaria para que, en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse por las autoridades su cumplimiento en forma coactiva.

En Derecho Administrativo debe entenderse por acto ejecutivo, el acto administrativo que tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente. Y que, además, su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello.

En este orden de ideas, el acto administrativo, en ciertos casos, tiene el carácter de ejecutivo, pero es de aclarar que este no es un dato constante y absoluto.

b) Que ha causado ejecutoria.

Por esto último se entiende aquella sentencia o acto, contra el cual ya no cabe ningún medio de impugnación, es decir, que es completamente definitivo.

En efecto, la palabra ejecutorio o ejecutoria, significa el que las autoridades adquieren firmeza, es decir, no sean ya susceptibles de ningún recurso.

6. Persigue el interés general. Es indudable que en la acción administrativa, no puede perseguirse otro interés que el de la colectividad.⁹

El acto administrativo tiene los siguientes elementos: 1. Sujeto; 2. Manifestación externa de la voluntad; 3: Objeto; y 4: Forma.

SUJETO. El Sujeto del acto administrativo siempre es un órgano de la Administración Pública. Puede decirse que en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos.

a) El sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto.

b) Los sujetos pasivos, son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

COMPETENCIA DEL SUJETO ACTIVO

Requisito del Sujeto activo del acto administrativo, es que debe ser competente. El órgano de la administración que crea el acto administrativo se ha considerado que debe tener competencia para ello. Se entiende por competencia la facultad para realizar

⁹ Acosta Romero, Miguel. Op.cit. p. 634-636.

determinados actos, que atribuye a los órganos de la administración pública el orden jurídico. Con esto creemos precisar que la competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material (ley del Congreso o Reglamento del Ejecutivo). Sin embargo, hay casos en la práctica administrativa en que se otorga competencia por medio de acuerdos o decretos del ejecutivo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido: "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite".

CONCEPTO DE AUTORIDAD

Para la doctrina administrativa francesa autoridad es un órgano del Estado investido de poder de decisión.

En México el Dr. Gabino Fraga, desarrolló hace varias décadas el concepto de autoridad con el que concuerdo señalando que autoridad es todo órgano del Estado, que tiene atribuida por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado.

Ignacio Burgoa se orienta también en sentido parecido, al decir 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.

Para los efectos de amparo la Suprema Corte ha establecido que el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

LA MANIFESTACIÓN EXTERNA DE LA VOLUNTAD.

La manifestación de voluntad, es decir, la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que esta actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, que se manifieste objetivamente esa voluntad. Es pertinente aclarar que no se confunde el hecho de que la manifestación de voluntad sea externa con la forma como se objetiva esta, que es otro elemento del acto administrativo.

La voluntad puede en efecto entenderse, como la voluntad interna subjetiva, tal como existe en el alma individual y no la declaración, es decir, la voluntad tal como se manifiesta y se objetiva al exterior de tal manera que sea apreciada por los otros hombres.

La voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos, que son :

- a) deber ser espontánea y libre;
- b) dentro de las facultades del órgano;
- c) no debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc., y
- d) debe expresarse en los términos previstos en la ley.

OBJETO

En nuestro criterio puede dividirse en:

- a) Objeto directo o inmediato. Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que se tiene competencia.
- b) El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir de acuerdo con la mayoría de opiniones, los siguientes requisitos:

1. Debe ser posible física y jurídicamente;
2. Debe ser lícito;

3. Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite (criterio de la especialidad).

FORMA

La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades.

En derecho la forma tiene una importancia capital, en la gran mayoría de los casos permite determinar la naturaleza jurídica de un texto.

La idea de forma juega un papel esencial en Derecho y es legítimo esperar que el empleo de una forma determine efectos precisos, del acto administrativo.

El jurista mexicano Gabino Fraga, hace una caracterización de los actos administrativos más importantes, bajo los siguiente criterios, que a saber son:

a) el de la naturaleza misma de los actos; b) el de las voluntades que intervienen en su formación; c) el de la relación que dichas voluntades guardan con la ley; d) el del radio de aplicación del acto; y e) el de su contenido y efectos jurídicos.

Los actos administrativos según su naturaleza, se pueden dividir en dos categorías, actos materiales y jurídicos, siendo los primeros los que no producen ningún efecto de derecho y los segundos los que sí engendran consecuencias de derecho.

Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, pueden dividirse en actos en los que interviene una voluntad única y actos formados por el concurso de varias voluntades.

Partiendo de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, los actos administrativos se clasifican en: el acto obligatorio, reglado o vinculado y el acto discrecional. El primero es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. El acto discrecional tiene lugar cuando la Ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué

momento debe obrar o cómo debe obrar o en fin qué contenido va a dar a su actuación.

Desde el punto de vista de radio de acción de los actos administrativos, éstos se pueden clasificar en actos interno y actos externos, según que sólo produzcan sus efectos en el seno de la organización administrativa o trasciendan fuera de ella.

Por razón de su contenido los actos administrativos pueden clasificarse en las siguiente categorías: A) Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares; B) Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica, y C) Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.

Dentro de la primera categoría se encuentran, entre otros, los actos de admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias, permisos o autorizaciones, las concesiones y privilegios de patente.

De la segunda categoría forman parte las órdenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.

En la tercera categoría se catalogan los actos de registro, de certificación, de autenticación, las notificaciones y las publicaciones.¹⁰

El acto administrativo es una declaración de voluntad, conocimiento y juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, emanada de un sujeto, la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa y que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

Como se desprende de la anterior definición, el acto administrativo tiene las características siguientes:

- a) Es un acto de derecho público
- b) Constituye una decisión ejecutoria.
- c) Emanada de una autoridad administrativa
- d) Es unilateral y concreta
- e) Crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva.
- f) Sirve para satisfacer el interés general.

¹⁰ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1993. p. 229-235.

El acto administrativo, contiene los siguientes elementos: manifestación de la voluntad, objeto, motivo, fin y forma. Los cuales deben coexistir para que el acto administrativo sea válido debido a que proviene de autoridades que funcionan dentro del orden jurídico al amparo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual modo el acto administrativo debe ser emitido por autoridad competente cumpliendo con los requisitos de formalidad y de legalidad de conformidad con la garantía individual contenida en el artículo 14 de nuestra Carta Magna, resumiéndose en la debida fundamentación y motivación a que debe ceñirse todo acto de autoridad.

Existe el concepto de un autor argentino, Julio R. Comadira que señala: "es posible concebir el acto administrativo como una declaración emitida por un órgano estatal, o un ente público no estatal, en ejercicio de la función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitantes, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros".¹¹

De los anteriores conceptos podemos concluir que la figura de los Pliegos de Responsabilidades, es un acto administrativo, ya que

¹¹ Comadira, Julio R. Derecho Administrativo. Ed. ABELEDO-PERROT, Buenos Aires, Arg. p. 25.

conforme a las características que serán estudiadas más adelante, son emitidos por una autoridad de la Administración Pública Federal.

1.3 FUNCIÓN PÚBLICA O ADMINISTRATIVA

Respecto a este punto, es de señalarse que se existen dos métodos de clasificación para poder distinguir entre los diferentes tipos de funciones que existen: la función ejecutiva, legislativa y judicial.

El método formal, consistente en atribuirle al acto, la naturaleza del órgano de donde emana, con independencia de su contenido o datos esenciales; este criterio también se conoce como subjetivo u orgánico; siendo legislativos todos los que provengan del Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras en forma conjunta o separada; actos jurisdiccionales, todos los que emanen del poder Judicial, y actos administrativos, aquellos emitidos por un órgano de la Administración Pública.

El criterio material, intrínseco o esencial se refiere principalmente a las características de cada uno de los actos, basándose en la naturaleza misma de cada uno de los actos, con independencia del poder del que devengan o sea emitidos.

En este orden de ideas, tenemos que la Administración Pública además de los actos puramente administrativos, realiza materialmente actos legislativos y judiciales.

Lo que conlleva a sostener que existe una coordinación en las actividades de los tres poderes, a fin de llevar a cabo las tareas del estado.

Para el jurista mexicano Gabino Fraga, la función administrativa desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, la considera como la actividad que Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.¹²

1.4 SERVIDORES PÚBLICOS

Los ordenamientos federales que regulan substantivamente la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal, pero si enuncian a quienes se les debe dar tal carácter; por esta razón es necesario recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamento interiores de cada potestad pública o, en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate.

¹² . Fraga Gabino, Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, 1993, p. 63.

El criterio para definir el término servidor público tiene su fundamento en la formalización de su relación con el estado y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan.

En base a lo anterior, se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal o en los Gobiernos Estatales o municipales.

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

Resulta oportuno hacer una clasificación de los servidores públicos con base en la leyes que rigen sus relaciones laborales con el Estado y en aquéllas que regulan su conducta.

Una primera clasificación se basa en las prerrogativas constitucionales y en la forma en que son nombrados los funcionarios en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Funcionarios. Son los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad; estos a su vez, se dividen en: funcionarios electos, funcionarios designados, funcionarios que gozan de inmunidad procesal y, funcionarios que no gozan de inmunidad procesal.

Empleados. También existen diversidad de opiniones que pretenden señalar las diferencias entre el funcionario y el empleado. Las diferencias fundamentales que se han considerado entre ellos son: la duración del empleo; la retribución; sus facultades de mando y decisión y sus facultades constitucionales o legales. Para el maestro Gabino Fraga la diferencia se encuentra en: "...Que el primero supone un encargo esencial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa, que da al titular una carácter representativo; mientras que el segundo solamente supone una

vinculación interna, que hace que su titular solamente concorra a la formación de la función pública..."¹³

Una segunda clasificación se refiere a la legislación laboral aplicable que regula las relaciones de esta naturaleza entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y los organismos descentralizados, que tengan a su cargo funciones de servicios públicos y sus trabajadores o empleados es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Este ordenamiento define, en su artículo 3º, a los trabajadores como: Toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales; asimismo los divide en dos grupos: trabajadores de confianza y trabajadores de base.

1.5 TIPOS DE RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Los servidores públicos dentro del ámbito de su actuación y en el ejercicio de sus funciones, pueden incurrir en actos considerados como ilícitos o irregulares, dichos actos son sancionados por distintos ordenamientos dependiendo de la naturaleza de los mismos y la

¹³ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa. p. 129.

manera en que trasciendan, si se afectan intereses públicos o particulares; existiendo independencia en la aplicación de las leyes que regulan las conductas del servidor público, pudiéndose aplicar dos procedimientos de naturaleza distinta, verbigracia, el procedimiento administrativo de responsabilidades regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y el Código Penal Federal, en el caso de que con la conducta desplegada se pueda tipificar algún delito de los previstos en el Título Décimo "Delitos cometidos por los servidores públicos".

Es importante mencionar que la particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

En este sentido se manifiesta Gabino Fraga cuando señala que "la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo.

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".¹⁴

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Independientemente de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la *lex Aquilia* de que "aquel que cause un daño o otro tendrá la obligación de repararlo" tal como lo establece el artículo

¹⁴ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Vigésimotercera Edición, Editorial Porrúa. México, 1984. Pág. 169.

1910 del Código Civil Federal, al regular la responsabilidad civil, en que se plantea la exigencia de una acción (positiva o negativa) que cause daños en la esfera jurídica de una persona que actúa sin derecho y sin otra justificación, como sería el caso fortuito o la fuerza mayor, y además incluye la posibilidad de que el daño se produzca por un obrar en contra de las buenas costumbres.

En la exposición de motivos de la Iniciativa de reformas a diversos ordenamientos jurídicos, presentada al Congreso de la Unión el 2 de diciembre de 1982, se dice que "Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone."

Al respecto, Álvaro Bunster señala que "Ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto de la

Constitución". "Puesta en relación la responsabilidad del servidor público con las demás instancias de responsabilidad abarcadas por las reformas de 1982, ella aparece en una posición intermedia. Las modificaciones al texto constitucional, obedeciendo a sanos principios e inspiradas en el loable propósito de poner el orden en un materia tenida hasta ahora por confusa, han logrado, en una medida de nitidez que no corresponde discutir aquí, demarcar el plano de la responsabilidad política, el de la responsabilidad penal y el de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos".¹⁵

En conclusión, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa; las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A. Responsabilidad Penal

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional "La comisión de delito por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal" por lo que en el

¹⁵ Bunster, Álvaro. Las responsabilidades de los servidores públicos, México, Ed. Manuel Porrúa, 1984, p. 9

Título Décimo de Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que "Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de algunos de los delitos previstos en este título o el subsecuente".

Los delitos de referencia son:

Ejercicio indebido de servicio público,
Abuso de autoridad,
Coalición de servidores públicos,
Uso indebido de atribuciones y facultades,
Concusión,
Intimidación,
Ejercicio abusivo de funciones,
Tráfico de influencia,
Cohecho,
Peculado,
Enriquecimiento ilícito.

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar

empleo, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente denominada *fuero*, aunque de acuerdo con nuestra Constitución solamente puede existir el fuero de guerra), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada *Declaración de Procedencia*.

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional son:

"...los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal,

el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero General Del Instituto Federal Electoral,..."

También gozan de esta protección los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de la judicaturas locales, pero en estos casos, la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que, con base en su soberanía resuelvan lo procedente.

Una situación especial se presenta con relación al Presidente de la República, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional, dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.

El procedimiento por la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el Juicio Político en su etapa ante la Cámara de Diputados, ya que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece que se actuará *en lo pertinente* de acuerdo con lo previsto para el juicio político.

Por tanto, la Sección Instructora, integrada por cuatro diputados de cada una de las Comisiones de la Cámara, en los términos del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procurará establecer:

- a). La subsistencia del *fuero* constitucional;
- b). La existencia del delito, y
- c). La probable responsabilidad del inculpado.

Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la Sección Instructora deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público, en su caso; se concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después de que lo hagan se les retirará del recinto para proceder a la discusión y votación correspondiente.

Si se resuelve que ha lugar a proceder en contra del inculpado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los *ilícitos oficiales* y los *delitos comunes* que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas, al grado de poder afirmar que "Actualmente, con claridad que no admite desvío, se distingue entre tres tipos de infracciones: la falta política, la falta administrativa y el delito, que característicamente se refiere al ilícito penal".¹⁶

B. Responsabilidad Política.

En los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional, "se impondrá 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 u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas."

¹⁶ González de la Vega, René. "Responsabilidad Penal", Revista Praxis, núm. 60. INAP, México, 1984, p. 104.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, enunciados en el citado artículo 110, son: "los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativos, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos".

En razón de la características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

Tratándose de los gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de las Judicaturas locales, su responsabilidad política a nivel Federal se genera, además, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, así como

por el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local que corresponda resuelva en definitiva.

La precisión de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales quedó a cargo del legislador ordinario, quien en el artículo 7° de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos estableció en ocho fracciones los casos correspondientes.

Estos son:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federal cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter graves, en los términos de la fracción anterior, y

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a la leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el mencionado artículo 110 de la Constitución Federal, así como en el 8° de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y pueden ser la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años.

Por la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, el juicio político se atribuye a un cuerpo político, conforme al procedimiento que se detalla en los capítulos II y III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se desarrollan las bases establecidas por el artículo 110 de la Constitución Federal, y que puede ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

El juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, a través de su Sección Instructora, practica las diligencias

necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculpado, y formula sus conclusiones determinando la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente. Este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados, erigida en Órgano de Acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda por mayoría absoluta de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora, y formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, para que se dé lectura a las conclusiones que le presenten y además se escuche a las partes, para que después se proceda a la votación, que determinará el resultado con la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.

C. Responsabilidad Civil.

Dentro del Título Cuarto de la Constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la Exposición de Motivos de las reformas a este Título Constitucional, al hacer mención de los cuatro tipos que integran el Sistema de Responsabilidades de los servidores públicos se hace referencia a ella.

Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. El párrafo de referencia literalmente dispone que "En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que "nadie tiene derecho de dañar a otro", y encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27 que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo

en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.

De acuerdo con lo anterior, si nadie esta obligado a soportar u daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los término que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal.

En sentido estricto esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado ya que, como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que éste responda por ellos. "El funcionamiento del Estado de Derecho exige que se establezca en la legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, cuando al actuar en razón de los intereses de la colectividad cause una lesión legítima, ya que los particulares no tienen por qué soportarla".¹⁷

¹⁷ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, Elementos de Derecho, Segundo Curso. Ed. LIMUSA, México 1989. p. 167.

Sin embargo, conforme al texto del artículo 1927 del Código Civil, en vigor a partir del 1° de febrero de 1994, el Estado sólo es responsable de manera solidaria, del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituya ilícitos dolosos, y su responsabilidad será subsidiaria en todos los demás casos, de lo que desprende que en un principio la responsabilidad directa es cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado.

De acuerdo con lo anterior, no podemos dejar de manifestar que si vivimos en un Estado de Derecho, debería haberse superado el dogma de que "el Estado no puede causar daño" y, por lo tanto, aunque internamente le exigiera al empleado causante del daño, que cubra las cantidades que el erario público pagó.

El artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal dispone que "el Estado tiene obligación del responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para

responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos". Por su parte el texto actual del artículo 1928 de este Código dispone que "el que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empelados, funcionarios y operarios, pueden repetir de ellos lo que hubiere pagado".

Por lo tanto, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil y éste sólo lo establece de manera directa a cargo de funcionarios y empleados públicos; solidaria cuando se genere por ilícitos dolosos de ellos, y subsidiaria en todos los demás casos, necesariamente se debe concluir que en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se puede generar entre particulares, no entre el Estado y sus empleados.

Además de la cuestión planteada, es indudable que en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado con lo que se producirá una responsabilidad resarcitoria, sólo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo, y se regula por la leyes y procedimientos administrativos. "La idea de responsabilidad por los daños causados a otros aparece como una constante en el derecho. Se presenta con carácter, enfoques y regulaciones diversas en sus distintas ramas.

Puede así hablarse de responsabilidades variadas según que la conducta se analice con el criterio de una u otra disciplina jurídica".¹⁸

Así tenemos que las leyes administrativas, como las de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, han dispuesto que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado, como consecuencia de los actos u omisiones que les sean imputables, responsabilidades que se constituirán y exigirán en la vía administrativa. Por su parte en las reformas introducidas el 10 de enero de 1994, en el artículo 77 bis de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, claramente se reguló esta situación.

En efecto, el texto actual del artículo 77 bis de esta ley señala en su primer párrafo que "Cuando en el procedimientos administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar

¹⁸ Borja Martínez Manuel. "La Responsabilidad Civil", Revista Praxis, núm. 60, INAP, México, 1984, p. 115.

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

De acuerdo con lo expuesto, la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones, que causen daños a los particulares..."Cuando el afectado es el Estado, entendemos que con el monto de dicha sanción que cubren los daños y perjuicios causados, pues se contempla como responsabilidad civil del servidor público".¹⁹

Conforme a lo hasta aquí señalado respecto de este tipo de responsabilidad, se puede derivar que ella se integra con los siguientes elementos:

- a) Los sujetos,
- b) La acción u omisión,
- c) El daño, y
- d) El nexo causal.

Con relación a lo sujetos, tratándose de una responsabilidad oficial resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en ejercicio de las funciones que le

¹⁹ Soberanes Fernández José Luis, "La responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos". Las responsabilidades de los servidores públicos", México, Ed. Manuel Porrúa, 1984, p.136.

están encomendadas, en los términos del artículo 1927 del Código Civil, ya que si el daño se produce cuando el agente no actúa investido del cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, no le es imputable en su carácter de servidor público.

"Sobra decir que si la actuación no se realiza en ejercicio de la funciones que tienen encomendadas, ésta (la responsabilidad) cae de lleno en los supuestos del derecho común, pero si el daño al tercero ha sido causado por funcionario en ejercicio de sus atribuciones, entonces habrá que proceder de modo análogo al señalado por el Estado, esto es, sólo en ausencia de disposiciones expresas contenidas en el derecho administrativo cabrá la aplicación del derecho común".²⁰

En ambos casos el responsable directo resulta ser la persona física, sólo que si el sujeto actuó en ejercicio de funciones públicas, el afectado tendrá a su favor un responsable solidario si la actuación fue dolosa, o subsidiario, que es el Estado, en el supuesto de que la actuación ilícita no se hubiera realizado con ese carácter. "...de tratarse de una conducta estrictamente personal de éstos, sin ninguna vinculación directa o indirecta con la función o servicio de

²⁰ Borja Martínez, Manuel. Op.cit. p.129.

que se trate, la responsabilidad personal es exclusiva de éstos, sin que pudiera extenderse a la propia Administración Pública".²¹

Respecto al segundo de los elementos, la acción u omisión, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que la ley establece u omisa de lo que ordena, independientemente de que haya sido dolosa o culposa. Es más, el Código Civil sólo hace referencia a la ilicitud de la actuación cuando se trata de hechos dolosos, de tal suerte que en este caso nos encontramos una responsabilidad objetiva, puesto que basta que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad en general, la cual será calificada como solidaria o subsidiaria, según el caso.

En cuanto al daño, como elemento objetivo, esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta porque no habría nada que resarcir, puede ser material o moral, ya que artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, y el 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la

²¹ Ortiz Reyes, Gabriel. Op.cit. p. 26.

consideración que de sí misma tienen los demás. Señala además, que se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Ezquerria Portocarrero considera que el daño debe reunir los siguientes elementos:"a) Que el daño sea cierto, lo que implica que deba de existir la evidencia de haberse producido y no que pueda ser eventual, posible o hipotético. La certeza de daño puede ser presente o futura. En el primer caso significa que se haya producido al momento de ejercerse la acción indemnizatoria; en el segundo "lo que constituye la certidumbre del daño, más que su realización misma, es el hecho de haberse producido las circunstancias que lo determinan". b) Que el daño sea personal de demandante. Lo cual implica que sólo la persona que ha sufrido el daño puede exigir su reparación".²²

Finalmente, el nexo causal implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

²² Ezquerria Portocarrero, La responsabilidad del Estado por falta del servicio público, Bogotá, 1972, pág. 70.

En conclusión, la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada "civil", independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.

Lo importante de esta responsabilidad a cargo de los servidores públicos es que a partir de la reforma a los artículos 1916, 1927 y 1928 del Código Civil, así como la inclusión del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, quedó establecido un vínculo entre el procedimiento administrativo y la responsabilidad civil de los servidores públicos, a efecto de otorgar mayores posibilidades para hacer efectivas las reclamaciones en materia de la responsabilidad patrimonial de dichos servidores.

D. Responsabilidad Administrativa.

Para abordar este punto, es importante señalar que se analizará en base a la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, vigente hasta el día 13 de marzo de 2002 y aplicable por los hechos que se hayan suscitado hasta esa fecha, añadiendo que por existir interpretación jurídica de la misma el análisis referido es a la luz de esta Ley.

En los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones", los cuales se encuentran enunciados en veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos su Título Tercero se denomina "responsabilidades administrativas", que inicia con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento y en seguida en el artículo 47 se establece el "Código de conducta ético en el servicio público", con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y de esta manera a

nivel instrumental se cristalizan algunos de los enunciados de la traducción del término *legalidad*, vistos anteriormente como modalidades de la directiva general de renovación de la sociedad".²³

Al respecto, se estima conveniente citar la tesis 1.40.A.220.A que formulara el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y que se publicó en el Semanario Judicial de la Federación, novena Época, tomo IX, pág. 872, enero 1999, y la cual dice:

"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ARTICULO 47, DEBIDA INTERPRETACIÓN DEL.- Al efecto, el dispositivo en cita es uno de los que integran el capítulo denominado. "Sujetos y obligaciones del servidor público", de la ley aludida; si bien en dicho precepto no se reglamenta expresamente que el resultado positivo de un análisis toxicológico, practicado a un servidor público debe sancionarse, es relevante hacer énfasis en que el artículo Invocado es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que está sujeto, por lo que si ejerce su función en contravención a dichas obligaciones, no es necesario que la conducta irregular del servidor se encuentre tipificada en forma específica, es suficientemente establecer

²³ Del Val, Enrique. "Responsabilidad Administrativa", Revista Praxis, núm. 60, INAP, México, 1984, p.98.

que no se ajusta a los supuestos exigidos para examinar la responsabilidad que la acción u omisión pueda ocasionar."

Amparo directo 5274/96.- Miguel Ángel Uribe Alvarado.- 12 de febrero de 1997. Unanimidad de votos.- Ponente: David Delgadillo Guerrero.- Secretaria: Elsa Fernández Martínez.

La regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no fue desarrollada adecuadamente en nuestro país, ya que inicialmente, la materia sobre responsabilidades de los empleados del Estados se encausó fundamentalmente a los aspectos político y penal.

La anterior afirmación puede comprobarse con la revisión de la bibliografía mexicana. Los tratados de Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Jorge Olivera Toro y Miguel Acosta Romero, sólo la enuncian al tratar la relación jerárquica, sin entrar en mayor análisis, así como también con un enfoque laboral, en la parte relativa al régimen jurídico de los trabajadores del Estado (Función Pública) Por su parte Raúl F. Cárdenas enfoca su excelente obra *Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*, básicamente a las responsabilidades política y penal. Destaca la obra de Gabriel Ortiz Reyes, *El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*, en la que realiza un importante análisis de esta responsabilidad. También se han hechos

importantes publicaciones sobre la materia por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene una explicación histórico-jurídica, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente tampoco la regularon por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente de Derecho Laboral.

"El resultado objetivos en el ámbito jurídico, es que en la legislación previa a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se encontraba sistematización del régimen de responsabilidades administrativas, encontrándose éste instrumentalmente disperso, y siendo inconsistente y en muchos casos lagunoso".²⁴ "En realidad cuando se habla de 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 disímolos, 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 alguno

²⁴ Del Val, Enrique. Op. cit., pág. 98.

supuestos se aplican también a los directivos o empleados de las empresas de carácter público.²⁵

El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1962, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos. Por otra parte, cuando la actuación del servidor público, en ejercicio de sus funciones haya causado daños y perjuicios a los particulares, la responsabilidad frente a ellos es propiamente civil, que en los términos de los artículos 1927 del Código Civil, y 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, genera un derecho a favor de los afectados, el cual puede ser hecho valer en vía administrativa o jurisdiccional.

²⁵ Fix Zamudio, Héctor. "Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado" Las responsabilidades de los Servidores Públicos. México. Editorial Manuel Porrúa. 1984. p. 60.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, que de acuerdo con el artículo 108 constitucional y 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos comprende a los "... representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judicial Federal u Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal..."

En virtud de que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye una parte importante de presente estudio, sus análisis se realizará en el curso de los capítulos posteriores, por lo que aquí sólo dejaremos enunciados que ésta se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

Por tanto, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 de simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial; un juicio político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior

jerárquico del servidor público. Por otra parte, frente a los particulares, la responsabilidad será de carácter civil, y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante los jueces de esa materia.

CAPÍTULO II
NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PLIEGOS DE
RESPONSABILIDADES

2.1. ANTECEDENTES DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.

Dentro de los antecedentes de las responsabilidades administrativas en México, podemos señalar brevemente los siguientes aspectos:

ÉPOCA PREHISPÁNICA

Es el estudio de los orígenes históricos el que permite conocer y definir un determinado orden jurídico en su modalidad peculiar, por lo que se impone analizar los actuales mecanismos de control y responsabilidad de los servidores públicos a la luz de nuestros antecedentes prehispánicos.

En principio conviene señalar que se centrara la atención en el reino de los aztecas, por ser éste el más representativo y el más importante, así como por encontrarse regulada en su derecho la institución de que se trata, aunque también se hará referencia la derecho del reino de Texcoco, en la medida que reglamenta el control y responsabilidad de sus funcionarios.²⁶

²⁶ Lánz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1993. p. 26.

Todas las provincias conquistadas por los aztecas, eran tributarias de la corona, de todas las producciones de la naturaleza y de todas las obras de arte que podían ser útiles en alguna manera al rey.

Además de los pueblos y provincias sometidos que tributaban, había cuatro clases de tributos:

- 1) Los colonos de las propiedades de nobles y guerreros distinguidos. Dichos colonos cultivaban las propiedades aludidas y daban parte de los productos a sus propietarios en lugar de pagar el tributo al rey.
- 2) Los habitantes de los calpullis (barrios), que tributaban al jefe del barrio y al rey.
- 3) Los comerciantes e industriales.
- 4) Los "majeques", especie de esclavos de la tierra, que entregaban tributo al dueño de las sementeras que sembraban y no pagaban tributo al rey.²⁷

Todas estas contribuciones juntamente con los cuantiosos regalos que hacían al rey los gobernadores de las provincias y señores de lugares, y los despojos de la guerra, formaban aquella inmensa riqueza constituyendo la Hacienda Pública.

²⁷ Ibidem. p. 27.

Organización y control de la Hacienda Pública.

La máxima autoridad de la organización fiscal era el Cihuacóatl. Bajo él estaba el Hueycalpíxqui, o calpíxqui mayor, quien estaba encargado de recoger todo lo que los calpíxque menores le entregaban, y de llevar las cuentas en los libros respectivos.²⁸

Fue a través de los jeroglíficos como los aztecas llevaban una cuenta exactísima de las entradas de la Hacienda pública, tanto por concepto de sus tributos como por los de los territorios conquistados. Así, en la nómina de cada uno de dichos territorios, se les fijaban las cosas y cantidades de ellas que habían de tributar y cada ochenta días, se entregaban al calpíxqui, que cuidaba de remitirlas a México. En esta nómina constaban los nombres jeroglíficos de cada pueblo, e inmediatamente junto a ellos, los signos figurativos de los objetos que se habían de entregar, señalando su monto con los caracteres numéricos conocidos.²⁹

Ahora bien, el control general de todos los tributos que conformaban la Hacienda Pública correspondía al Cihuacóatl que cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, de tal modo que el rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales

²⁸ Ibidem. p. 27.

²⁹ Ibidem. p. 28.

del reino, pues estos debían dedicarse precisamente a lo que de antemano y por bien público estaba determinado, lo que revela un gran progreso administrativo para aquellos tiempos y aquellas circunstancias.

En el reino de Texcoco el consejo de Hacienda se formaba de los Calpixque y de los principales pochteca de la ciudad; tres principales de los primeros cuidaban especialmente de los tributos y demás rentas reales. En lo demás, la organización social era semejante a la de México.

Respecto del control represivo contra los funcionarios de la administración fiscal, esto es contra los calpixque, cabe señalar que si incurrían en malos manejos de la recaudación de los tributos se les reducía a prisión y se les condenaba a muerte; además sus bienes se aplicaban al rey y su mujer e hijos eran echados de su casa.

Un mecanismo de control preventivo sobre los restantes funcionarios de la administración, y en especial sobre los jueces lo constituía la selección cuidadosa de quienes debían impartir justicia.³⁰

Con referencia al control represivo de las conductas ilícitas de los funcionarios su implementación se llevó a cabo con penas rigurosas,

³⁰ Ibidem. p. 28.

acordes a la gravedad que revestía la responsabilidad oficial en los reinos de México y Texcoco. Tales penas iban desde la simple amonestación, cuando el caso no era grave, hasta la muerte misma, si la falta era importante, existiendo, además, la destitución del cargo, la inhabilitación para ocupar uno en lo futuro, el trasquilamiento y derrumbamiento de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez.³¹

Los mecanismos de control preventivo y represivo originaron un florecimiento de la justicia en los reinos de México y Texcoco que admiró a los españoles conquistadores, al grado de que los jurisconsultos y cronistas peninsulares no vacilaban en poner a los tribunales del pueblo azteca como modelo a los jueces hispanos.³²

ÉPOCA COLONIAL

La Corona española siempre tuvo un gran interés en el establecimiento de un sistema legal de garantías tendiente a asegurar el funcionamiento de la Hacienda indiana, mediante la doble función de control de la actuación de los funcionarios del fisco y el castigo de las transgresiones que se originaran.

³¹ Ibidem, p. 30.

³² Ibidem, p. 31.

Fueron numerosas las medidas que a este respecto se tomaron, pudiendo afirmarse que el principio de administración conjunta o actuación colegiada constituyó, por sí sólo, una garantía. A ésta deben agregarse las fianzas, los juramentos, inventarios, libros, llaves, la rendición de cuentas, el tribunal del mismo nombre, las pesquisas las residencias y las visitas.

El otorgamiento de fianza personal estaba regulado en las leyes y era práctica acostumbrada para el ejercicio para el ejercicio de los oficios. Esta obligación comprendía a oficiales reales propietarios, oficiales provisionales y oficiales de las cajas subordinadas importantes.

El juramento era otra medida de garantía que se exigía a los oficiales reales al inicio de su gestión. Por él se obligaban a guardar secreto y a desempeñar bien y fielmente sus oficios.

Por lo que toca a los inventarios, uno se hacía de los bienes existentes en la caja en la toma de posesión, y otro de los bienes que poseía el nuevo oficial real al iniciar el desempeño de su oficio.

Los libros que con minuciosa reglamentación llevaban los oficiales reales constituyeron también una garantía de una correcta y fiel administración. Los libros de cuentas eran examinado detalladamente

en las operaciones normales de toma de cuentas y en las inspecciones giradas a las Cajas.

Una garantía también generalizada fue que los bienes del Rey se guardaran en un arca con varias cerraduras y llaves, que eran tres por lo general. De esta manera se trató de evitar la libre disposición de los fondos reales, ya que la caja sólo podía abrirse con el concurso de todos los que gozaban de ese derecho. La llave no se podía dar a otra persona, bajo pena de pérdida de bienes y privación de oficio.³³

La rendición de cuentas, que fue otra de las garantías de la administración de la Hacienda, se estableció en Indias desde el inicio de la colonización. Así los primeros oficiales del fisco con nombramiento real recibieron la facultad de tomar cuentas a quienes interinamente habían actuado en las expediciones de conquista. Las leyes de 1542 y 1543 establecieron la obligación de rendir cuentas cada tres años y de enviar un tiento anual (resumen de lo recibido y gastado).

Con la expedición de las Ordenanzas del 10 de mayo de 1554 se fijó un sistema único de toma de cuentas para todos los territorios

³³ Ibidem. p. 51.

indianos que rigió, con algunas aclaraciones hechas posteriormente, hasta la creación de los Tribunales de Cuentas.

De conformidad con las Ordenanzas mencionadas, las cuentas deberían ser tomadas por el presidente de la Audiencia y los oidores en los lugares donde coincidiera la sede de la Audiencia con la de los oficiales reales, en tanto que en los restantes territorios debían ser tomadas por el Gobernador, con dos regidores y el escribano del Consejo. La revisión, que era anual (y cada tres años la cuenta final), debían iniciarse al empezar el año y debería concluirse dentro de los dos primeros meses, con la advertencia de que de no concluirla por negligencia no les serían pagados sus salarios a los oficiales reales.³⁴

Cabe señalar que concomitantemente a este sistema de rendición de cuentas, que durante medio siglo constituyó el sistema ordinario para tal efecto, subsistió el procedimiento de enviar comisionados especiales (contadores de cuentas) desde la Península, y de dar intervención en la toma de cuentas a jueces de residencia y visitadores.

Los Tribunales de Cuentas de Indias, creados por Felipe III mediante las Ordenanzas de 24 de agosto de 1605, constituyeron otro de los

³⁴ Ibidem, p. 52.

medios de la Corona para asegurar la rendición periódica de cuentas dado que el sistema implantado en 1554 adolecía de graves errores pues, por una parte la renovación anual de los que tomaban las cuentas hacía que carecieran de la práctica y experiencia necesarias y, por otra, dicha función estaba encomendada a las autoridades gubernativas y judiciales, que tenían ya muchas tareas que realizar.

Estos Tribunales tuvieron sus asientos en las ciudades de Los Reyes, México y Santa Fe, y estuvieron integrados cada uno de ellos por tres contadores de resultas, dos oficiales con título real para ordenar las cuentas y un portero con vara de justicia que ejecutaba lo ordenado por los contadores.³⁵

Sus atribuciones consistían en tomar y dar finiquito de las cuentas de los oficiales reales y de los tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y cogedores de las rentas reales.

Habían de entenderse también en el cobro de los retrasos en el pago de deudas al fisco; recibían las fianzas que los oficiales reales estaban obligados a prestar al tomar posesión de su encargo, y les tomaban cuenta anualmente. Tenían obligación de enviar razón de todo al Consejo de Indias, y en particular de aquello en lo que consideraran conveniente que el Rey proveyera para la buena

³⁵ Ibidem, p. 52.

administración, cobro y recaudo de la Real Hacienda. Asimismo, el contador más antiguo debía asistir con voz y voto a las Juntas de Hacienda que convocara el Virrey o Presidente, Contaban, en suma, con funciones de asesoramiento y decisión en todo lo que afectara a la Hacienda Indiana.

Las Contadurías de Cuentas de Indias eran auténticas Audiencias, y los contadores jueces legítimos y competentes; por ello, despachaban por autos en forma de provisiones estampados con el sello real. Las contadurías mencionadas habían de ser obedecidas por todas las autoridades.³⁶

Con la llegada al trono de España de los monarcas de Borbón, se inició un periodo de reformas políticas y administrativas, inspiradas en un sentido altamente centralizador, que tuvieron repercusión acusada en los territorios de las Indias.

El nervio de estas reformas introducidas por Carlos III en la Nueva España lo constituyó la aplicación del sistema de intendencias, mediante la expedición de la real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España de 1786. Con la creación de las intendencias, terminó el periodo de organización administrativa de los siglos XVI y XVII,

³⁶ Ibidem. p. 53.

caracterizados por la autonomía de las distintas demarcaciones territoriales, creadas con fines fiscales, y su dependencia directa de la metrópoli.

Bajo el nuevo sistema, los gobernadores, corregidores, y alcaldes mayores fueron sustituidos por doce intendentes y sus subalternos, encargados de las cuatro materias fundamentales: Justicia, Policía, Hacienda y Guerra.³⁷

Si bien es cierto que la Real Hacienda fue preocupación primordial de la Corona, y por lo tanto, se establecieron medios de control rigurosos para regular la actuación de los oficiales reales, también lo es que los demás funcionarios de la Administración estuvieron sujetos a diversos mecanismos de control, generales unos y específicos otros.³⁸

Las medidas tendientes a ejercer este control fueron:

Las instrucciones. Si de un lado se otorgaron a virreyes, presidentes y gobernadores amplísimas atribuciones, las mismas les fueron limitadas, sin embargo, por medio de instrucciones muy minuciosas a las que habían de ceñirse estrictamente en el desempeño de sus cargos.

³⁷ Ibidem. p. 53.

³⁸ Ibidem. p. 54.

El equilibrio de poderes entre virreyes y Audiencia. No obstante la superioridad jerárquica de los primeros, las Audiencias criticaban frecuentemente las disposiciones administrativas que emanaban del Virrey, por estar facultadas para protestar formalmente ante él en contra de dichas disposiciones, aunque "sin demostración ni publicidad". Aún más, si el virrey insistía en su actitud, la Audiencia podía apelar ante la Corona.

El hecho de que la Audiencia —e inclusive los oidores en lo individual— pudieran mantener correspondencia con la Corona, sin necesidad de autorización por parte del virrey o del presidente de la Audiencia, incrementaba aún más la eficacia de este control sobre la actividad administrativa virreinal.

La figura jurídica de la Real Confirmación. Encomiendas de indios, ventas y composiciones de tierras baldías o realengas, remates y renunciaciones de los Oficios Públicos enajenables, Ordenanzas redactadas por las Audiencias, los Cabildos Municipales y otros organismos administrativos; raro era el acto jurídico de alguna significación que no necesitase de la confirmación del Rey para obtener plena validez, de ahí que la obligación de cumplir este

requisito fuese también un medio de controlar la actuación de los funcionarios en Indias.³⁹

El deber de las autoridades coloniales de informar a la Corona

Se habla de informar virtualmente sobre todo, : sobre los distintos ramos de la Real Hacienda, sobre actos de gobierno y administración, sobre el ejercicio por delegación del Regio Patronato Indiano, sobre asuntos de justicias, sobre comercio y navegación, sobre problemas relacionados con las misiones, las Reducciones de indios y los negros. Lo mismo, hablan de ser objeto de información actos de alta trascendencia y de interés general, que hechos de interés restringido o estrictamente particular. Las cartas y representaciones que a estos efectos se habían de escribir, debían versar cada una de ellas sobre una materia [...] y porque convenía [...] se previno a Virreyes y Presidentes que "no escriban generalidades [...] enviando la mayor comprobación posible".⁴⁰

Ante las dificultades que presentaba el gobernar desde la península vastos territorios, tomando en cuenta sobre todo los medios de comunicación tan irregulares, era necesario que la Corona contara con instrumentos efectivos de control de sus funcionarios, que

³⁹ Ibidem. p. 55.

⁴⁰ Ots y Capdequí, José María, *El Estado español en las Indias*, 6ª. Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México 1982, p. 50-51.

impidieran los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de su deber. Además de los medios de control generales que se implantaron, es importante comentar por separado las visitas y juicios de residencia, ya que constituyeron los mecanismos de control más eficientes de que se valió el monarca para evitar o corregir las conductas indebidas del personal de su Administración.

Las visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitania general, bien la gestión de un funcionario determinado.

Las visitas se diferenciaban fundamentalmente de los juicios de residencia en que eran despachadas en cualquier momento en que la sospecha o la denuncia surgieran, en tanto que los segundos sólo se exigían al terminar su mandato la autoridad residenciada.

El juicio de residencia fue la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo.

Tenia por objeto averiguar la conducta de las autoridades a quienes comprendía, para lo cual siempre debía procederse de oficio, sin menoscabo de las demandas públicas que pudieran establecer contra

los residenciados cuantas personas se consideraran agraviadas por los actos de su administración.

MÉXICO INDEPENDIENTE (1824-1917)

La Contaduría Mayor sujeta a la Inspección exclusiva de la Cámara de Diputados dividida en dos secciones, Hacienda y Crédito Público, sustituyó al Tribunal de Cuentas, suprimido por la Ley de 16 de noviembre de 1824 y tenía como función el examen y glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el secretario del despacho de Hacienda así como el de las de Crédito Público.

Las cuentas anotadas se contenían en la memoria que el secretario del ramo estaba obligado a enviar cada año al Congreso, y debían comprender extractos puntuales, claros, sencillos y comprobados de las cuentas de la Tesorería General, comisarías y administraciones de rentas, así como también del estado de la deuda nacional.⁴¹

Todas estas cuentas debían pasarse para su glosa a la Contaduría Mayor la cual se entendería con los inmediatos responsables, por conducto del gobierno, sobre las observaciones y consultas a que hubiere lugar hasta ponerlas en estado de dar cuenta a la Cámara de

⁴¹ Lánz Cárdenas, José Trinidad. Op.cit. p. 87.

Diputados a fin de que el Congreso pudiera emitir la resolución correspondiente.⁴²

Respecto a la Contaduría Mayor de Hacienda, el decreto de 26 de noviembre de 1853 dispuso que la misma tuviera el carácter de Tribunal de Cuentas integrado por dos Salas, en las cuales se terminaría todo juicio de cuentas, cualquiera que fuese la cantidad sobre la que versara dicho juicio. Como sección del Tribunal de Cuentas se estableció una Contaduría Mayor encargada de glosar las cuentas de las oficinas de Hacienda.⁴³

La Organización de la Hacienda Pública experimento un progreso considerable en el año de 1881 con la expedición de dos ordenamientos fundamentales: La Ley de 30 de mayo y el Reglamento de la Tesorería General de 29 de junio, ambos de ese año. La Ley de referencia dio nueva organización a la Tesorería General al atribuirle facultades de fiscalización sobre el cumplimiento de las leyes de Ingresos y del presupuesto de egresos, así como sobre todas las oficinas, empleados y agentes con manejo de fondos públicos, tanto en lo relativo a las labores de recaudación y pagaduría, como a las de contabilidad. Así, la Tesorería tenía el derecho y la obligación de glosar preventivamente las cuentas de todas las oficinas

⁴² Ibidem. p. 88.

⁴³ Ibidem. p. 115.

recaudadoras o distribuidoras y las de todos los empleados o agentes federales que manejaran caudales de la nación, reasumiéndolas en su cuenta propia a cuyo efecto las oficinas, empleados y agentes mencionados tenían el deber de remitirle sus cuentas comprobadas con los justificantes originales.⁴⁴

La Tesorería estaba facultada para examinar y glosar de manera preventiva las cuentas que le debían rendir todas las oficinas y empleados con manejo de fondos federales. En caso de desacuerdo con alguna partida de tales cuentas, debía asentar la suma de que se tratara con cargo a la cuenta de "Responsabilidades por manejo de fondos federales", y asentar en el libro auxiliar respectivo la responsabilidad del jefe o encargado de la oficina, pagadoría o empleado, que conforme a la ley debiera reportarlo.⁴⁵

Finalmente se dispuso que la Tesorería vigilara que todos los empleados de la administración que manejaran fondos tuvieran garantizado su manejo y que comunicara a la secretaría del ramo el vencimiento de los plazos que hubiese concedido para tal fin, suspendiendo a la vez el pago de los sueldos de los empleados que por tal motivo no debían percibirlos.⁴⁶

⁴⁴ Ibidem. p. 124.

⁴⁵ Ibidem. p. 125.

⁴⁶ Ibidem. p. 126.

De conformidad con la Ley de 23 de mayo de 1910 se establecieron reformas a la Tesorería General de la Federación, cambiando su denominación a la Tesorería de la Federación limitándose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores público, así como a administrar los bienes de la Hacienda Pública, bajo la subordinación de la Secretaría de Hacienda.⁴⁷

La Dirección de Contabilidad y Glosa estaba encargada de llevar la contabilidad de la Hacienda Federal, de dirigir la de las oficinas de la federación y glosar sus cuentas, calificando la justificación, la comprobación y el registro de la contabilidad y de las operaciones practicadas bajo la sujeción de la Secretaría de Hacienda.⁴⁸

Mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917 fue creado el Departamento de Contraloría, estructurado por su ley orgánica expedida por el ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda, con fecha 19 de enero de 1918.

El establecimiento de contraloría obedeció a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la nación a través del control previo, y evitar

⁴⁷ Ibidem. p. 127.

⁴⁸ Ibidem. p. 127.

así que se consumaran actos en perjuicio del erario, a diferencia de los antiguos métodos.⁴⁹

El ejercicio del control previo como móvil para la creación de contraloría fue para conseguir una inspección eficaz sobre las finanzas nacionales estimando necesario retirar ciertas funciones de la Secretaría de Hacienda y conferirlas al nuevo órgano administrativo, a fin de desarrollar con la debida autoridad e independencia la labor fiscalizadora, que con su intervención oportuna evitara el gasto injustificado o excesivo y la defectuosa administración de los bienes nacionales.⁵⁰

Posteriormente con el Decreto de 8 de enero de 1926 que adicionaba la Ley Orgánica de Secretarías, la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación tuvo ciertas modificaciones en cuanto a las responsabilidades de los funcionarios y empleados que manejaban fondos o bienes de la nación fueron, objeto de especial atención en la ley, el hecho de que fuera competencia de Contraloría fincar las responsabilidades y vigilar porque se hicieran efectivas, por los medios judiciales, cuando no fuere suficiente la acción administrativa, condujo a establecer una clasificación precisa de las

⁴⁹ Ibidem. p. 168.

⁵⁰ Ibidem. p. 169.

mismas y a señalar los medios adecuados para proceder en cada caso.

El Departamento de Contraloría entre otras facultades, se encontraba la de revisar, glosar, depurar y liquidar las cuentas de todas las oficinas y empleados con manejo de fondos federales; establecer la forma de justificación y comprobación de sus ingresos y egresos; revisar y compulsar sus contabilidades, a efecto de esclarecer dudas; exigirles la rendición oportuna de cuentas e informes, y sancionarlos en caso de incumplimiento, dispensarles las faltas o defectos que existieran en la justificación o en la comprobación de las cuentas rendidas, cuando las mismas no entrañaran dolo, ni se causara daño a la Hacienda Pública.

Si en práctica de la glosa se descubría falta de comprobación o justificación era obligación de Contraloría formular las observaciones correspondientes, y en los casos de omisión o defecto en el cobro, o de que la comprobación manifestara mayor cantidad que la asentada en la cuenta, expedir una por cobrar a cargo del cuentadante por el importe de la diferencia, sin perjuicio de ejercitar acción contra el deudor principal o contra los empleados que hubiesen incurrido en el error.

Otro supuesto de responsabilidad se configuraba por el desempeño de dos o más empleos o comisiones incompatibles, y en este caso solamente debía aplicarse a la partida del presupuesto de egresos el sueldo de mayor asignación y los restantes quedaban a la responsabilidad del empleado o subsidiariamente a la del pagador cuando se demostrara que éste había tenido conocimiento del desempeño de los empleos incompatibles.

Los errores o defectos detectados al verificar la glosa de las cuentas originaban, en primer lugar, observaciones de orden –las que se fundaban en las deficiencias y errores técnicos en que incurrían los cuentadantes en la formación o rendición de las cuentas o en las infracciones a las disposiciones relativas- y, en segundo término responsabilidades, las que podían ser de tres clases:

- a) Responsabilidades por falta de comprobación
- b) Responsabilidades por falta de justificación, y
- c) Responsabilidades de efectivo.

Las observaciones por falta de comprobación –que posteriormente se convertían en responsabilidades del mismo tipo, de no ser satisfechas en el término de ley-, tenían lugar por la omisión de documentos que acreditaran los pagos que aparecían en las cuentas.

Las observaciones por falta de justificación –base de las responsabilidades del mismo nombre- tenían como causa la realización de erogaciones no comprendidas en las partidas del presupuesto de egresos, el sobrepasar las asignaciones de las partidas mencionadas o la falta de las ordenes de pago o de los documentos justificativos previstos por las leyes.

Las observaciones de efectivo que motivaban las responsabilidades de igual nombre- derivaban de los errores u omisiones que se tradujeran en pérdidas de numerario, valores o derechos de la Hacienda Pública.⁵¹

La cancelación de las responsabilidades procedía por alguno de los siguientes motivos. Las de efectivo por reintegro que hicieran los cuentadantes o en su caso los demás responsables subsidiarios, o los deudores principales, o bien por dispensa del contralor cuando la diferencia se refiriera a todo un periodo o concepto determinado, o por muerte del deudor en estado de insolvencia, por prescripción, por sentencia ejecutoria, por condonación de responsabilidad civil subsidiaria, o cuando se tratara de adeudos menores y fueran incobrables.

⁵¹ Ibidem. p. 262-264.

Se lograba la cancelación de las responsabilidades por falta de comprobación mediante el envío de los documentos faltantes, o con reintegros correspondientes.

Las de falta de justificación, por el envío de los documentos faltantes, y cuando procedía, por el reintegro respectivo.

Finalmente, las responsabilidades citadas en el último término por dispensa del contralor cuando las faltas o defectos no entrañaran dolo, ni se causara daño al erario.⁵²

Era facultad de Contraloría constituir las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurrieron los funcionarios, empleados y agentes de la Federación con manejo de fondos o bienes, y que fueran descubiertas con motivo de la inspección y glosa de sus cuentas, siendo aplicable dicha facultad a los casos de cohecho, peculado o concusión, la que comprendía a los particulares que intervinieran en la comisión de tales delitos.

En el caso de responsabilidades administrativas relacionadas con la Ley Orgánica del Departamento o su reglamento, el contralor debía informar a la dependencia respectiva, y proponer el procedimiento

⁵² Ibidem. p. 265.

que debía seguirse contra el responsable, sin perjuicio de imponer las correcciones disciplinarias o multas que resultaran procedentes. En los supuestos en que debían efectuarse reintegros o enterarse multas, era obligación hacerlos del conocimiento de la Tesorería de la Federación para que los hiciera efectivos. Si se trataba, en cambio, de funcionarios y empleados del Departamento, tocaba al contralor conforme al reglamento exigir esta clase de responsabilidades.

En lo concerniente al procedimiento administrativo para hacer efectivas las responsabilidades civiles —que resultaban de faltas o errores cometidos en el manejo de fondos o bienes que traían aparejada la pérdida o menoscabo de dichos bienes, o por no satisfacerse las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el Gobierno Federal, o de la comisión de un delito—, se disponía la exigencia de la caución que se hubiere otorgado; de estimarse inútiles nuevas gestiones con el responsable para su satisfacción, y la aplicación de la facultad económico coactiva sobre sus bienes, por conducto de la Tesorería, si la caución no bastaba para cubrir el importe de la responsabilidad. Al iniciarse el anterior procedimiento, el contralor debía proponer a la dependencia respectiva, la suspensión o la destitución del responsable, para que se tomaran las medidas pertinentes, con excepción de los secretarios de Estado, subsecretarios u oficiales mayores, jefes de departamentos administrativos, gobernador del distrito y de los territorios federales,

pues en ese caso el contralor debía remitir un informe al presidente de la República.

Respecto a los casos de responsabilidad penal, la labor del Departamento comprendía, a grandes rasgos, el levantamiento de un acta circunstanciada, una vez descubierta la existencia de un delito; la práctica de las averiguaciones más urgentes encaminadas a fijar los elementos del delito y a señalar al presunto responsable; y la consignación del hecho al agente del Ministerio Público. La Oficina de Asuntos Jurídicos tenía a su cargo instruir el expediente recibiendo declaraciones, practicando careos, inspección de documentos, contabilidades y, en general, allegándose todas las pruebas necesarias para los fines arriba anotados, concluido lo cual, emitía su dictamen, que de aprobarse, se remitía junto con el expediente al Procurador General de la República para que ejercitara la acción penal. No terminaba ahí la labor del Departamento, pues su deber era seguir cooperando con el Ministerio Público en la aportación de pruebas y en todas las diligencias que contribuyeran a comprobar el delito y a determinar la responsabilidad, así como procurar mantener activo el proceso judicial.

En contra de las resoluciones del Departamento en materia de responsabilidades, cabía la revisión a solicitud del afectado, o bien la revisión de oficio.

Procedía esta última cuando en base a la glosa de otras cuentas o por cualquier otra circunstancia el contralor encontrara meritos suficientes para modificar una decisión anterior.

Tenia lugar la segunda, cuando la petición estuviera fundada en documentos o pruebas que antes no hubieran podido tenerse presentes y de las que aparecieran el error, falsedad u omisión, base de la resolución recurrida o bien cuando el interesado estimara violada la ley en su perjuicio.

En contra de la resolución que declaraba improcedente la solicitud de revisión, de la que confirmaba la determinación recurrida y de la que recaía a la revisión de oficio en el mismo sentido, no procedía recurso administrativo alguno.⁵³

El 27 de octubre de 1932 a través de una iniciativa de ley que fue aprobada el 16 de diciembre de ese año, por la que el Jefe del Ejecutivo, proponía la reforma de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 en las partes correspondientes a la determinación de las competencias respectivas de la Secretaría de Hacienda y del Departamento de Contraloría, la desaparición de este último y la reorganización de la Secretaría de Hacienda para que asumiera íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes

⁵³ Ibidem. p. 268-269.

a su carácter propio de administradora del patrimonio de la Federación, tanto respecto al manejo de fondos en sus diversas modalidades –recaudación, pago, contabilidad, glosa y rendición de cuentas- como en cuanto a la fiscalización preventiva.⁵⁴

Aún cuando la Secretaría de Hacienda se mantuvo como órgano único de control en un período de 14 años (1933-1947), el mismo que duró con ese carácter el Departamento de Contraloría, resulta apropiado hablar de una "dispersión del control", si se considera que el lapso mencionado es proporcionalmente pequeña comparado con los 50 años que comprende esta etapa y que durante ella las funciones fiscalizadoras y de control se depositaron en diversas dependencias.

La ley de Secretarías y Departamento de Estado de 7 de diciembre de 1946, marcó el inicio de la dispersión aludida, al privar a la Secretaría de Hacienda de ciertas facultades de control y conferirlas a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, de nueva creación. Cuando el número de las entidades paraestatales iba en aumento y se les dio una regulación específica a través de la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, las atribuciones de la misma no se encomendaron tampoco de manera exclusiva a la Secretaría de Hacienda sino que de ellas participó

⁵⁴ Ibidem. p. 282.

también la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. A estas dos dependencias se agregó la Secretaría de la Presidencia creada por la Ley de Secretarías y Departamento de Estado de 1958, configurándose así un sistema triangular de control que operó hasta 1976, en que la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto asumió el carácter de órgano central de los sistemas de planeación y control, al otorgársele la mayoría de facultades que correspondían a la extinta Secretaría de la Presidencia y otras que eran competencia de la de Hacienda, Patrimonio Nacional e Industria y Comercio. Con las funciones asignadas además a las Secretarías de Asientos Humanos y Obras Públicas, Patrimonio y Fomento Industrial y Comercio, la de la Hacienda fue una vez más desplazada del concierto de la administración pública como el órgano centralizador de las facultades fiscalizadoras y de control.⁵⁵

Las medidas administrativas sobre responsabilidades en contra y a favor de la federación, consistían en el fincamiento y registro de las responsabilidades que se descubrieran con motivo de la glosa de cuentas, y proviniera de irregularidades cometidas por las oficinas y agentes federales en el desempeño de sus funciones. Los órganos de la Secretaría de Hacienda encargados de esta función fueron la

⁵⁵ Ibidem, p. 305.

Tesorería de la Federación (1933-1934) y la Contaduría de la Federación a partir de 1935.⁵⁶

Durante el año de 1933, la Secretaría de Hacienda ejerció la casi totalidad de facultades a ella atribuidas, por conducto de la Tesorería de la Federación. Así como esta oficina estaba encargada de la recaudación, custodia y distribución de los ingresos y fondos federales; de la autorización de las órdenes de pago; de la intervención en contratos que implicaran el gasto de fondos públicos, comprometieran el crédito público o afectaran bienes federales; de la contabilidad general de la federación; de la glosa preventiva de ingresos y egresos; del fincamiento, registro y exigibilidad de responsabilidades; de la formación de cuenta pública anual; del Crédito Público y Deuda Pública; del registro de personal federal; de la inspección y vigilancia; y de las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

Un año después, la Dirección General de Egresos sustituyó a la Tesorería en el ejercicio de algunas de las atribuciones enunciadas. Dicha Dirección se ocupó de la vigilancia en la ejecución del Presupuesto de Egresos, de la autorización de órdenes de pago y de la expedición de los certificados prescritos por la ley para la celebración de contratos.

⁵⁶ Ibidem. p. 308.

La creación de la Contaduría de la Federación en 1935 reafirmó la disgregación de las facultades de la Tesorería, al asumir el nuevo órgano las relativas a la contabilidad de la federación, glosa de cuentas, constitución de responsabilidades, formación de la cuenta pública y relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por último, las funciones importantísimas de inspección y vigilancia dejaron también de pertenecer a Tesorería, al ser conferidas, en 1936, a la Oficina Central de Inspección Fiscal.⁵⁷

El año de 1935 significó para la Tesorería otro desgajamiento en sus facultades, comparable solamente en su aspecto cuantitativo con el sufrido un año antes a consecuencia de la Dirección General de Egresos, al ser privada de las relativas a la contabilidad de la Federación, glosa de cuentas, constitución de responsabilidades, formación de la cuenta pública anual y conducción de las relaciones entre la Secretaría de Hacienda y la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados, y conferirse las mismas a la Contaduría de la Federación. Cabe señalar, sin embargo, que si bien la Tesorería resultó afectada con tal medida, no aconteció lo mismo con la Secretaría de Hacienda que conservó intacto su poder, dada la dependencia respecto de ella del nuevo órgano de control.⁵⁸

⁵⁷ Ibidem. p. 309-310.

⁵⁸ Ibidem. p. 329.

Las responsabilidades a favor de la Federación, cuyo fincamiento estaba confiado a la Contaduría, eran aquellas provenientes de irregularidades cometidas en el desempeño de las funciones de las oficinas y agentes con manejo de fondos, valores o bienes, que se descubrieran con motivo de la glosa de cuentas. Más concretamente, las responsabilidades se configuraban por cualquier daño o perjuicio estimable en dinero, que sufriera el fisco por actos u omisiones que fueran imputables a un funcionario, empleado a agente de la Federación y entrañaran dolo, culpa o negligencia de su parte, o bien el sólo incumplimiento de alguna de las obligaciones relacionadas con su actuación.

Podían incurrir en responsabilidad los funcionarios, empleados y agentes que hubieran ejecutado directamente los actos originarios de la misma, los que hubiesen tenido a su cargo la revisión o autorización de esos actos y los particulares que hubiesen participado deliberadamente en su comisión. En atención a estas formas de participación, la responsabilidad era directa, subsidiaria o solidaria, respectivamente, pero ya se tratara de cualquiera de ellas su finalidad consistía en indemnizar al fisco por los daños y perjuicios que se le ocasionaran, y debían constituirse y exigirse administrativamente, sin perjuicio de las de carácter penal que procedieran.

Una vez constituidas las responsabilidades, tocaba también a la Contaduría comunicarlas directamente a los interesados, exigir que las cubrieran —requiriendo en primer término, al responsable directo y, después al subsidiario—, dar aviso de ellas a las oficinas que debieran conocerlas y, en su caso, remitirlas a la Tesorería de la Federación para que las hiciera efectivas por medio del procedimiento administrativo de ejecución. Concomitantemente a lo anterior, se requería exigir de los particulares involucrados en las irregularidades que motivaran la responsabilidad, las obligaciones que adeudaran al fisco, para que con las cantidades que se obtuvieran y hasta donde las mismas alcanzaran, se reintegrara a los funcionarios o empleados el monto que de aquélla se les hubiera hecho efectivo.

La competencia de la Contaduría en materia de responsabilidades sólo se encontraba limitada respecto de su personal superior, que estaba constituido por la Secretaría de Hacienda, y de los funcionarios enumerados en el artículo 108 constitucional, cuyo caso debía comunicarse al titular de la citada secretaría para que le diera el curso legal correspondiente. Igual procedimiento que este último debía observarse cuando se tratara de fincar responsabilidades al jefe, secretario general u oficial mayor de un departamento administrativo, o a un subsecretario mayor de una secretaría de Estado. Por otra parte en virtud de una medida inadecuada y poco

práctica, dado que la facultad respectiva seguramente se resolvía en la mera firma del funcionario al que se encomendaba, consideradas su alta investidura y la relevancia de sus ocupaciones, la imposición de correcciones disciplinarias a los funcionarios, empleados y agentes de la Federación, por faltas a la Ley Orgánica de la Contaduría o a sus disposiciones reglamentarias, correspondían al presidente de la República, a propuesta de la Secretaría de Hacienda.

Por último, la Contaduría tenía a su cargo el registro contable de todas las responsabilidades estimables en dinero que se constituyeran a favor o en contra de la Federación, la dispensa de las mismas, siempre que los hechos que las originaran no revistieran carácter delictuoso, ni se debieran a culpa grave o descuido notorio del responsable y los daños causados al fisco no excedieran de \$100, así como la cancelación de los créditos a favor de la Federación que no excedieran de \$500, en los casos en que agotados los procedimientos administrativos no hubiera podido obtenerse su cobro por muerte del deudor en estado de insolvencia, falta absoluta de datos sobre la existencia del mismo, o bien, por que de llevarse a cabo el cobro, resultara incosteable. Si se trataba de créditos mayores a la cantidad señalada, que fueran incobrables por encontrarse por alguno de los dos primeros supuestos a que se ha

hecho referencia, la cancelación debía proponerse al Poder Legislativo al rendirse la cuenta anual correspondiente.⁵⁹

El marco jurídico que sirvió de sustento inicial a la reforma administrativa iniciada por el presidente José López Portillo, estuvo constituida por tres ordenamientos básicos cuyas correspondiente iniciativas recibió el Poder Legislativo de la Unión simultáneamente, durante el mismo primer mes de la administración lopez-portillista, habiendo sido promulgadas en seguida. Tales ordenamientos fueron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, así como las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública, publicadas ambas el 31 del mismo mes y año.

Uno de los renglones más caracterizados y trascendentes de esta transformación orgánica lo constituyó la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, erigida en órgano central normativo de los sistemas de planeación y de control Integral, y designada como dependencia por cuyo conducto el Ejecutivo Federal habría de elaborar los planes nacionales de desarrollo económico y social, así

⁵⁹ Ibidem, p. 330-331.

como programar su financiamiento –tanto en inversión como en gasto corriente- y evaluar los resultados de su gestión.⁶⁰

La Reforma Administrativa promovida por el presidente José López Portillo, tuvo como piedra angular la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que obviamente se incluía a la Secretaría de Programación y Presupuesto como una nueva dependencia del Ejecutivo Federal, con atribuciones bien definidas en el artículo 32 de la citada Ley.

Es importante referir que en su fracción XII establecía: *“Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y al Departamento del Distrito Federal”*; otro dato digno de resaltar es que la Contaduría de la Federación se adscribió orgánicamente a la Subsecretaría de Presupuesto, como se puede apreciar en el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1977, y que en el artículo 29 contenía sus atribuciones, enunciando únicamente la contenida en la fracción III, *“Fincar las responsabilidades a favor del erario federal, cuando proceda”*.

⁶⁰ Ibidem, p. 413.

Posteriormente, con fecha 28 de febrero de 1980, se publica un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, desapareciendo la Contaduría de la Federación, sin embargo, sus funciones en materia de responsabilidades, las realizaría una unidad administrativa denominada Dirección General de Contabilidad Gubernamental, definiéndose sus atribuciones en el artículo 25, siendo la fracción IV, la que nos interesa y que a la letra señala: *"Constituir y tramitar las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal, así como proponer las medidas administrativas que procedan"*.

Transcurrido el tiempo y ante la necesidad de perfeccionar los sistemas de manejo de los recursos del Estado y en fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de los mismos, y que para cumplir con el propósito de que el gobierno de la República se constituyera en patrón de conducta, se precisaba la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de secretaría de Estado, para sistematizar y robustecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública.

Hasta llegar a lo que hoy conocemos como la Secretaría de Contraloría Desarrollo Administrativo, con atribuciones bien especificadas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, y en relación con los Pliegos Definitivos de Responsabilidades, el Reglamento Interior de la citada dependencia, establece en el apartado correspondiente a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, así como en el artículo 47 fracción III, otorga a los Titulares de los Órganos Interno de Control de las dependencias y entidades, la facultad de calificar y determinar en forma definitiva las responsabilidades que se consignen en los Pliegos Preventivos que deriven de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y de su Reglamento.

2.2 PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES

Previo a que se consignen irregularidades en un Pliego de Responsabilidades, deberá realizarse un pliego preventivo de responsabilidades, mismo que a continuación se explicará.

El pliego preventivo de responsabilidades lo podemos definir como un documento jurídico contable levantado por las dependencias o entidades en los cuales se asientan las irregularidades cometidas por servidores públicos que afectan la Hacienda Pública del Gobierno Federal, o de las Entidades.

Esta figura se contempla en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en los artículos 45 fracción II, 46, 47 y 49; así como en el Reglamento de la Ley citada en los artículos 158, 161, 162 a 166, 171 y 172; y que a continuación se explicará brevemente:

El artículo 45 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal señala que la Secretaría de Programación y Presupuesto, (dependencia que ya no existe, como ya se explicó en el punto anterior), hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 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 administración pública paraestatal, derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en esa ley y de las que se hayan expedido con base en ella y que se conozcan a través de, entre otras, 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.

A su vez, el artículo 161 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y gasto Público Federal, indica que las irregularidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, o al patrimonio de las

entidades que se descubran con motivo de la glosa que de su propia contabilidad hagan, y que constituya una responsabilidad, se harán constar en un documento que se denominará Pliego Preventivo de Responsabilidades, en el mencionado artículo explica lo que se debe de entender por glosa, que consiste en la revisión, depuración y liquidación de las cuentas rendidas, verificadas numérica, legal y contablemente, aplicando las disposiciones e instrucciones especiales que se establezcan, así como la comprobación que posteriormente se hiciera de las mismas.

Los Pliegos Preventivos de Responsabilidades como se ha mencionado, son documentos en los que se hacen constar en forma líquida, los daños o perjuicios estimables en dinero ocasionados en el patrimonio de las dependencias o entidades de la Administración Pública⁶¹, obviamente los citados daños o perjuicios se originan por conductas activas o pasivas de servidores públicos, inclusive de particulares, esto es así ya que la Ley de Presupuesto, prevé distintos tipos de responsabilidades; que a saber son:

Responsabilidad directa. Este tipo de responsabilidad se constituirá en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron.

⁶¹ Art. 161 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Responsabilidad subsidiaria. 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.

Responsabilidad solidaria. Este tipo de responsabilidad se atribuye a los particulares en caso de que hayan participado y originado una responsabilidad.

Una vez levantado el pliego preventivo y debidamente contabilizado como lo establece el artículo 166 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, se remitirá a la Tesorería de la Federación, para que en el acto de notificación se cubra su importe, y de no ser así, se embarguen precautoriamente a cada uno de los responsables, de igual modo esta medida cautelar se encuentra regulada en el artículo 46, último párrafo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Los responsables podrán inconformarse a través escrito que deberán presentar ante la Secretaría de Contraloría o los Órganos Internos de Control, dentro de un plazo de 20 días hábiles, rindiendo las pruebas que consideren oportunas, a fin de que sean tomados en cuenta al

momento de fincar de manera definitiva las responsabilidades planteadas en el pliego preventivo de responsabilidades.⁶²

Simultáneamente, se enviará a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, copia del pliego preventivo de responsabilidades así como la documentación que sirvió de base para la elaboración del mismo, la remisión a que se hace referencia es con el objeto de que dicha dependencia del ejecutivo federal, conforme a sus facultades, que más adelante se precisarán, finque de manera definitiva las responsabilidades a que haya lugar.⁶³

Es importante señalar que el embargo precautorio de bienes de los responsables, es con la finalidad de que se asegure el resarcimiento de los daños o perjuicios causados, y no los dilapiden o desaparezcan en el desarrollo de la calificación y fincamiento de las responsabilidades.

Para efectos de la que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, califique en forma oportuna, los Pliegos Preventivos de Responsabilidades, formulados por las unidades de Auditoría Interna o equivalentes en la entidades, es necesario que éstas integren los expedientes con los elementos siguientes:

⁶² Art. 169 del mismo.

⁶³ Art. 156 del mismo.

1.- PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES CON SU CARÁTULA, MISMA QUE DEBE CONTENER LOS DATOS DE REFERENCIA SUFICIENTES PARA SU IDENTIFICACIÓN, NÚMERO, FECHA, OFICINA DONDE SE SUSCITÓ LA IRREGULARIDAD, NOMBRE DE LOS RESPONSABLES, TIPO DE RESPONSABILIDAD, CARGO, DOMICILIO , R.F.C., PERIODO DE LA IRREGULARIDAD Y LAS HOJAS SIGUIENTES RELATIVAS AL CONCEPTO Y DESCRIPCIÓN DE LAS IRREGULARIDADES.

2.- COPIA DE LA ORDEN DE REVISIÓN, EN SU CASO.

3.- ACTAS ADMINISTRATIVAS DONDE SE HAGAN CONSTAR EN FORMA DETALLADA LOS ACTOS U OMISIONES QUE DIERON ORIGEN A LA IRREGULARIDAD, SEÑALANDO LA PARTICIPACIÓN DE CADA UNO DE LOS RESPONSABLES.

4.- COPIA AUTÓGRAFA O DEBIDAMENTE CERTIFICADA DE LOS DOCUMENTOS CON LOS QUE SE ACREDITE LA IRREGULARIDAD.

5.- CÉDULA DEMOSTRATIVA DE LA IRREGULARIDAD QUE FORMULE EL PERSONAL DE LA UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA O EQUIVALENTE.

6.- CUANDO LOS RESPONSABLES DIRECTOS Y SUBSIDIARIOS HAYAN CAMBIADO DE ADSCRIPCIÓN, O CAUSADO BAJA, DE SER POSIBLE, RENDIR INFORMACIÓN ACERCA DE SU LOCALIZACIÓN.

7.- CUALQUIER OTRA DOCUMENTACIÓN O INFORMACIÓN ESPECÍFICA QUE SE CONSIDERE ÚTIL PARA EJECUTAR LA CALIFICACIÓN DEL PLIEGO PREVENTIVO.

Por lo que respecta a la motivación, ésta se refiere a que en el pliego preventivo deben expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para emitir el acto y en cuanto a la fundamentación, ésta significa que se debe señalar, el precepto legal aplicable al caso, es decir, que se adecue a la conducta que se trata de sancionar. Adicionalmente, se requiere que en el propio pliego, sea invocada la normatividad que faculta a la autoridad para emitirlo.

2.3 MARCO JURÍDICO

Respecto a este punto es importante señalar que las Responsabilidades de los servidores públicos encuentran su fundamento original y primigenio en la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto, concretamente a partir del artículo 108 constitucional, que a la letra señala:

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

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los términos del primer párrafo de este artículo y para los

efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios."

Desprendiéndose del anterior artículo, un señalamiento enunciativo, más no limitativo de las personas que son consideradas como servidores públicos, y por lo tanto susceptibles de aplicarles las leyes relativas a las responsabilidades, de acuerdo la naturaleza de sus funciones y las conductas o actos que impliquen o conlleven a irregularidades en el desempeño de las mismas.

Asimismo, en el artículo 109 de nuestra Carta Magna, dispone lo siguiente:

"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 este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

1. 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 u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público 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 empleos, cargos o comisiones.

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

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se 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 pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan."

En el anterior artículo, se dan las bases para que la Legislatura Federal o las legislaturas locales explidan conforme a sus competencias las leyes de responsabilidades de los servidores públicos a efecto de sancionar a quienes cometan irregularidades que redunden en deficiencia en el ejercicio de sus funciones.

Los pliegos de responsabilidades, objeto del presente análisis, encuentran su fundamento legal en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, dicho ordenamiento jurídico establece las bases y directrices a que debe sujetarse la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, cumpliendo con los planes nacionales de desarrollo económico y social que establezca el Ejecutivo Federal.

Así pues, es en el Capítulo V, denominado "De las Responsabilidades", donde la Ley de Presupuesto marca la pauta de una manera muy general, para la aplicación de los pliegos de responsabilidades, siendo en su Reglamento donde se explica con más detalle el procedimiento para su aplicación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento que establece las bases de organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal, entendiéndose por centralizada a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamento Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y paraestatal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.⁶⁴

A su vez el artículo 37 de la ley invocada en el párrafo anterior, en la fracción XVII, que a la letra señala: "Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en términos de ley,..."

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, artículo 32 fracción XI, que señala que la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, calificará los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias y entidades y la procuraduría General de la República, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto

⁶⁴ Art. 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Público Federal, fincando cuando proceda los pliegos de responsabilidades a que hubiere lugar.

De este mismo Reglamento en el artículo 47 fracción III, que habla en relación a las facultades de los Titulares de los Órganos Internos de Control, en el segundo párrafo del punto uno, dispone que calificarán los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, órganos desconcentrados y entidades y la Procuraduría General de la República, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, fincando cuando proceda los pliegos de responsabilidades a que hubiere lugar, salvo los que sean competencia de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

El Código Fiscal de la Federación, en cuanto a que los pliegos de responsabilidad constituyen créditos fiscales, de acuerdo con el artículo 4°, que señala: "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".

De igual modo, en el Código Tributario se establecen las bases y mecanismos para hacer efectivo un crédito fiscal mediante el procedimiento administrativo de ejecución⁶⁵, en caso de que los pliegos de responsabilidades no sean cubiertos en el término de quince días.⁶⁶

Por lo que respecta al cobro de los pliegos de responsabilidades, estos son turnados a la Tesorería de la Federación, por conducto de las Administraciones Locales de Recaudación, como unidades administrativas auxiliares en la instauración del procedimiento administrativo de ejecución, conforme a sus atribuciones contenidas en la Ley y el Reglamento del Servicio de Administración Tributaria.

A fin de normar los criterios para el cobro de las sanciones impuestas a servidores públicos, así como a particulares que intervengan en actos que impliquen daños o perjuicios a la Hacienda Pública se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1998, los Lineamientos y Procedimiento para el Control, Seguimiento y Cobro de las Sanciones Económicas, Multas y Pliegos de Responsabilidades.

⁶⁵ Art. 145 del Código Fiscal de la Federación.

⁶⁶ Regla 19 de los Lineamientos y Procedimiento para el Control, Seguimiento y Cobro de las Sanciones Económicas, Multas y Pliegos de Responsabilidades. Emitidos por la SECODAM. 15 de enero de 1998.

Obviamente, se deberá señalar todas las leyes y normatividad interna aplicable, a cada una de las oficinas donde se originen las irregularidades, así como el sustento legal para el levantamiento de los Pliegos Preventivos, así como los Definitivos.

2.4 CONCEPTO DE PLIEGO DE RESPONSABILIDADES.

El Pliego de Responsabilidades lo podemos definir como un documento jurídico-contable que calificado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, debidamente fundado y motivado, determinando en cantidad líquida el daño o perjuicio causado, así como la clase de responsabilidad en que hubiere incurrido la persona o personas que se les hubiere fincado; de esta definición podemos analizar varios elementos para su mayor comprensión, iniciaremos con la calificación del Pliego que corresponde a la Secretaría de Contraloría, esta acción deriva de lo señalado en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como se especificó en el punto anterior.

La calificación consiste en el análisis de los pliegos preventivos que se reciban, concluyendo con la confirmación, modificación o revocación de los mismos.⁶⁷

En cuanto a la fundamentación y motivación, señalaremos que al ser un acto de autoridad tiene que cumplir con los principios constitucionales consagrados en los artículos 14 y 16, de legalidad y seguridad jurídica, a fin de que no sean tildados de inconstitucionales o ilegales a través de algún medio de impugnación.

Se deberá determinar en cantidad líquida el daño o perjuicio causado al erario público, es decir se plasmara de manera fehaciente el monto económico, con la finalidad de resarcir precisamente sin lugar a dudas el menoscabo que haya ocasionado al mismo.

Los tipos de responsabilidades que se pueden consignar en los pliegos definitivos son las mismas que se explicaron en el punto correspondiente a los pliegos preventivos y que de manera enunciativa puede ser directa, subsidiaria y solidaria.

La estructura de un Pliego de Responsabilidades, es similar a la de un Pliego Preventivo, sin embargo, la motivación y fundamentación diferirá en cuanto a la competencia de la autoridad que emita el

⁶⁷ Art. 172 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

citado Pliego, ya sea la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial dependiente de la SECODAM, o los Titulares de los Órgano Internos de Control de las dependencias o entidades, y la manera de cómo se llega a la conclusión de confirmar, modificar o revocar los pliegos preventivos, haciendo un análisis lógico-jurídico de todos los elementos de prueba que existan, así como las circunstancias de modo, tiempo y lugar que hayan originado el daño o perjuicio al patrimonio del erario público.

Conforme al Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, calificará invariablemente los pliegos preventivos de responsabilidades que reciba, constituyendo las responsabilidades a que haya lugar en un plazo improrrogable de sesenta días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciba los pliegos preventivos, con su expediente debidamente integrado.⁶⁸

Una vez que se haya calificado el pliego preventivo, cuando proceda la mencionada Secretaría, 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, remitiendo a las Administraciones Locales de Recaudación que correspondan, a efecto de su

⁶⁸ Art. 174 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

notificación concediéndose un término de quince días para que se cubra el importe del pliego, o en su caso, por tratarse de créditos fiscales, para que se hagan efectivos a través del procedimiento administrativo de ejecución.

El carácter de créditos fiscales se los da la propia Ley en su artículo 47 que a la letra señala:

"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 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".

Esto relacionado con el artículo 4° del Código Fiscal de la Federación, que señala que 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 a aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

2.5 AUTORIDADES COMPETENTES QUE INTERVIENEN EN EL FINCAMIENTO Y EJECUCIÓN DE LOS PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES

Por lo que respecta a este punto, la primera autoridad que interviene son las unidades de auditoría de las dependencias y entidades, encargadas de realizar la glosa de sus contabilidades, y que detecten algún daño o perjuicio, consignándolo en un pliego preventivo de responsabilidades.⁶⁹

Otra unidad administrativa, es el Servicio de Administración Tributaria a través de la Administración General de Recaudación y de las Administraciones Locales de Recaudación⁷⁰, encargadas de la notificación del pliego preventivo, para solicitar su solventación, o en su caso, embargar precautoriamente bienes suficientes que cubran el importe del daño; de igual modo, posterior a la calificación de los pliegos preventivos y convertirse en definitivos, se remiten a esta misma autoridad para su cobro a través del procedimiento administrativo de ejecución; otra de sus funciones es enviar toda la información referente a las gestiones de cobro a las demás

⁶⁹ Art. 161 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

⁷⁰ Art. 22 fracción II del Reglamento del Servicio de Administración Tributaria.

autoridades que intervienen en el proceso de imposición, control y seguimiento de los Pliegos de Responsabilidades.

Una autoridad esencial es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, es competente para calificar en forma definitiva los pliegos preventivos que le sean remitidos⁷¹, es de señalarse que dicha Dirección tiene a su cargo el seguimiento de los créditos fiscales, teniendo la obligación de concentrar la información que se genera por parte de la Administración General de Recaudación, y de las Locales de Recaudación, así como de la Tesorería de la Federación a través de la Dirección Técnica de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.

También conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los Órgano Internos de Control a través de sus titulares tienen las facultades de calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que le sean remitidos por las unidades administrativas competentes de las dependencias o entidades en las que ejercen el control.⁷²

⁷¹ Art. 32 fracción XI del Reglamento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

⁷² Art. 47 fracción III del mismo.

Por último la Tesorería de la Federación a través de la Dirección Técnica de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, interviene también como autoridad que concentra la información referente al seguimiento y cobro de los Pliegos de Responsabilidades.

A manera de explicación gráfica de las autoridades que intervienen en el procedimiento para el levantamiento y seguimiento de los pliegos de responsabilidades, se incluye el anexo A.⁷³

⁷³ Ver página 132.

CAPÍTULO III
**DIFERENCIAS ENTRE EL PLIEGO DE RESPONSABILIDADES
Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
RESPONSABILIDADES**

3.1 BREVE ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigente a partir del 13 de marzo del 2002, que es reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula en materia de: los sujetos de responsabilidad administrativa, 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 y el registro patrimonial de los servidores públicos.

En este orden de ideas el procedimiento administrativo de responsabilidades, conforme al artículo 21 de la Ley citada, menciona en su fracción I que se citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en términos de la misma ley o de otras disposiciones aplicables.

En el oficio citatorio para la audiencia de ley se deberá expresar el lugar, día y hora en que tendrá verificativo; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al

servidor público, así como el monto del beneficio o lucro obtenido y daño o perjuicio económico causado y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor; enunciando todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos mismos que se relacionaran con las previsiones contenidas en el artículo 8°. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; una vez realizada la notificación al presunto responsable, si éste deja de comparecer sin causa justificada se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le atribuyen.

Es importante referir que en el artículo 8° de la Ley en comento, se enumeran las obligaciones que en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión deben observar los servidores públicos, algunas son de carácter económico, otras no lo son, algunas se catalogan como graves, esto de acuerdo con la magnitud y trascendencia de la obligación, encaminado a salvaguardar los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deben regir en el servicio público.

Una vez concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tenga relación con los hechos atribuidos. De acuerdo a la propia ley, las pruebas

ofrecidas se valoraran conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado en forma supletoria.⁷⁴

Desahogadas las pruebas la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo las sanciones administrativas correspondientes, notificando la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. El plazo anterior se podrá ampliar por única vez hasta por cuarenta y cinco días hábiles cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

En caso de que se acredite alguna responsabilidad que tenga su origen en alguna de las fracciones del artículo 8º. de la ley en comento, la Secretaría, el contralor interno o el titular de responsabilidades impondrá las sanciones administrativas consistentes en amonestación privada o pública, suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año, destitución del puesto, sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.⁷⁵

⁷⁴ Art. 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁷⁵ Art. 13 de la misma.

En caso de que no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, la inhabilitación se impondrá de seis meses a un año. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede

Es importante referir, que cuando a juicio de las autoridades, previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, dicha suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se le esté imputando al servidor público.

La suspensión temporal cesará cuando así lo resuelvan las autoridades independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento, sin embargo, en todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte resolución.

En caso de que algún servidor público se le hubiere encontrado responsable, una vez sustanciado el procedimiento a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aquél podrá optar en interponer recurso de revocación o

impugnarla directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.⁷⁶

El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la misma.⁷⁷

La demanda de nulidad se presentará ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro de los 45 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva, como lo marca el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, ordenamiento que regula el procedimiento contencioso administrativo.

Por lo que se refiere a las facultades de la autoridad para imponer sanciones prescribirán en un término de tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo, ahora bien, si se trata de infracciones graves la Ley señala que el plazo de prescripción será de cinco años.

Dicha prescripción se interrumpirá al iniciarse el procedimiento de responsabilidades, entendiéndose por éste, el momento en que se

⁷⁶ Art. 25 de la misma.

⁷⁷ Art. 26 de la misma.

notifica al presunto responsable el citatorio en donde se le hacen saber las irregularidades que se le imputan; en caso de que se dejaré de actuar en los procedimientos, la prescripción comenzará a correr a partir del último acto procedimental o de la última promoción.

3.2 FINALIDAD ENTRE LA APLICACIÓN DEL PLIEGO DE RESPONSABILIDADES Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES.

La teleología en la aplicación de los pliegos de responsabilidades es el resarcimiento de los daños o perjuicios que se haya ocasionado a la Hacienda Pública, como se ha explicado en puntos anteriores, es decir, que con la conducta ya sea activa o pasiva de los servidores públicos, inclusive de particulares que intervengan en tales hechos, y que sean motivo de algún tipo de responsabilidad, ya sea directa, subsidiaria o solidaria, originen un menoscabo estimable en dinero al patrimonio estatal.

De tal suerte que si a algún servidor público que se le comprueba que en el ejercicio de sus funciones originó una afectación al patrimonio del erario público, conforme al procedimiento que se establece en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, se le finca responsabilidad en forma definitiva,

condenándolo al resarcimiento de la cantidad estimable en dinero equivalente a la del quebranto ocasionado, ni más ni menos.

De lo que se colige que este tipo de procedimiento su esencia es meramente económica, es decir, si alguna conducta irregular por parte de algún servidor público no tiene como consecuencia un daño o perjuicio susceptible de ser cuantificado económicamente, no se le podrá fincar responsabilidad con base en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como su Reglamento. En todo caso, se le podrá fincar responsabilidad administrativa pero con base en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Contrario al objetivo buscado con la aplicación del procedimiento administrativo de responsabilidades, que se contempla en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no tiene únicamente la finalidad la recuperación del daño que sufra el erario federal, sino el sancionar en todo momento las conductas que infrinjan en cualquier forma las disposiciones de la ley citada, y las que se dicten con base en ella, esto debido a la conveniencia de suprimir prácticas nocivas, que redunden en perjuicio del interés público, y con la intención de inhibir conductas que se traduzcan en la deficiente prestación del servicio público, derivada por el desapego a los principios de legalidad, honradez,

lealtad, imparcialidad y eficiencia que todo servidor público debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

La Ley en comento, prevé hipótesis que no necesariamente son de contenido económico, sin embargo, las conductas irregulares de los servidores públicos pueden ser reprochadas y sancionadas por esta vía.

3.3 DAÑO O PERJUICIO CAUSADO AL ERARIO FEDERAL.

Para poder definir el concepto de daño y perjuicio, será necesario referirnos a lo que nos señala el Código Civil, en los artículos 2108 y 2109, que a la letra rezan:

“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”.

Partiendo de este concepto, el Estado a través del fincamiento de los Pliegos de Responsabilidades, puede exigir de los servidores

públicos (incluso de particulares), que en ejercicio de sus funciones ocasionen un daño o perjuicio estimable en dinero, reparen dicha falta de carácter económica, y que se origina por la falta de cumplimiento a las obligaciones que como servidores públicos tienen encomendadas y por el desapego a los procedimientos aplicables a cada caso en particular.

Este daño o perjuicio deberá acreditarse fehacientemente, ya sea con una póliza de afectación contable, cédula demostrativa del daño, por inventario físico contra lo que esta registrado en libros, etc.; de tal modo que pueda ser cuantificado en cantidad líquida, es decir, no se podrá exigir responsabilidad si el daño no se encuentra debidamente acreditado, de lo contrario sería incongruente fincar una responsabilidad a través del Pliego de Responsabilidades, cuando su naturaleza es resarcitoria, sino se tienen los elementos suficientes para determinar el monto del menoscabo sufrido en el patrimonio del Estado.

De tal suerte, que la responsabilidad de los servidores públicos se origina por una conducta activa o pasiva que implique la generación de un daño, consecuentemente, nace la obligación de exigir la reparación, y en tratándose de Pliegos de Responsabilidades, ya una vez calificado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y de conformidad con la propia Ley de Presupuesto,

Contabilidad y Gasto Público Federal, es un crédito fiscal a favor de la federación, equivalente al daño producido, con la finalidad de indemnizar o satisfacer a la obligación de la reparación señalada.

CAPÍTULO IV

PROBLEMÁTICA EN LA APLICACIÓN DE LOS PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES Y TRASCENDENCIA EN EL ÁMBITO ECONÓMICO Y ADMINISTRATIVO.

4.1 NECESIDAD DE ACTUALIZACIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.

Respecto a la actualización que debiera tener la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, obedece a que la misma no ha sido reformada concomitantemente con los cambios sufridos en el devenir de las Instituciones, así como de los procedimientos administrativos inherentes a ellas; en primer lugar, la Ley aún hace referencia a la Secretaría de Programación y Presupuesto, dependencia que desapareció en el año de 1992, y sus funciones pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que en materia de fincamiento de responsabilidades, al momento de fundamentar la actuación de la autoridad, resulta inapropiado, en virtud de que la Secretaría de Programación no tiene existencia jurídica.

Por lo que se refiere a la remisión de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades a la Tesorería de la Federación para que por su conducto, notifique y requiera el importe consignado en los pliegos, y en caso de no cubrirse, proceder al embargo precautorio de bienes suficientes, en tanto se determina en forma definitiva la responsabilidad, a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, o los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades. En tales condiciones debería señalarse

que el envío deberá ser a las Administraciones Locales de Recaudación que correspondan, ya que estas son oficinas auxiliares de la propia Tesorería, y conforme al Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria tienen facultades para llevar a cabo el embargo precautorio, así como iniciar el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales, en razón a que de conformidad con la Ley de Presupuesto, señala que los Pliegos de Responsabilidades son créditos fiscales, aplicándose en lo conducente el Código Fiscal de la Federación.

Es necesario que también se precise con claridad la prescripción para la formulación de los pliegos de responsabilidades, ya que no se encuentra contemplada, consecuentemente existen controversias al no estar determinada esta importante figura, que ni el Poder Judicial, ni el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, han podido establecer a través de tesis de jurisprudencia.

A continuación se transcribe las siguiente tesis: Segunda Época, Instancia: Pleno, R.T.F.F.:Año IX. No. 94. Octubre 1987, Tesis: II-TASS-10238, página 370.

"PLIEGO DEFINITIVO DE RESPONSABILIDADES.- SI CONSTITUYE UN CRÉDITO FISCAL.- De conformidad a lo que establece el artículo 47 de la Ley de Presupuesto,

Contabilidad y Gasto Público, así como el 186 de su Reglamento, los pliegos de responsabilidades sí constituyen créditos fiscales; en tales condiciones, la caducidad de las facultades de la autoridad para hacer efectiva esta responsabilidad se produce en cinco años, por ser supletoriamente aplicable el Código Fiscal de la Federación".

Revisión N° 510/84.- Resuelta en sesión de 7 de octubre de 1987, por mayoría de 8 votos y 1 más con los resolutivos.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretaria: Lic. Ana Rosa Rice Peña.

Segunda Época, Instancia: Pleno, R.T.F.F.:Año VIII. No. 86. Febrero 1987, Tesis: II-TASS-9643, página 646.

"CADUCIDAD.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, las facultades de las autoridades fiscales para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en el plazo de cinco años. Sin embargo, esta disposición no es aplicable respecto de los pliegos de responsabilidades emitidos por la Dirección General de

Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en primer término porque no se trata de una autoridad fiscal, y segundo, porque no se da ninguno de los supuestos previstos por dicho numeral, ya que dichos pliegos fueron emitidos por cobrar viáticos por meses corridos contraviniendo lo dispuesto por los artículos 43 y 51 del reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y aunque en los términos del artículo 4° del código Fiscal de la Federación se consideren créditos fiscales, no obstante, ello es únicamente para efectos de su cobro por disposición expresa de los artículos 46 y 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Revisión N° 1682/84.- Resuelta en sesión de 20 de febrero de 1987, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.- Secretario: Lic. Alberto Ocampo Gómez.

Por otro lado, la Ley y su Reglamento son muy generales en cuanto al contenido de los requisitos que deberán reunir tanto los pliegos preventivos de responsabilidades, como los definitivos, es decir no existe un criterio definido para su elaboración, y la insuficiente normatividad emitida por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo, obstaculiza la utilización de este procedimiento, siendo que su aplicación por parte de todos los órganos de la Administración Pública conduciría a un mecanismo resarcitorio de los daños o perjuicios que se ocasionaran por actos u omisiones de servidores públicos, inclusive particulares de una manera más rápida y eficaz.

4.2 VENTAJAS DE LA APLICACIÓN DE LOS PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES.

La conveniencia para la Administración Pública, de aplicar esta figura jurídica, radica esencialmente en la indemnización o resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados en su patrimonio, y que no sólo puede obligar a la reparación a sus servidores públicos que intervengan directamente o solidariamente, sino que inclusive puede exigir de particulares la responsabilidad a que haya lugar, teniendo una opción más de recuperación.

Como se ha mencionado anteriormente, la naturaleza del Pliego de Responsabilidades es resarcitoria, y el pago realizado por alguno de los responsables extingue el crédito fiscal, independientemente de que por otras vías se exija algún otro tipo de responsabilidad, siendo importante recalcar que en cuanto las Administraciones Locales de Recaudación, una vez iniciado el procedimiento administrativo de

ejecución, logren recuperar el monto de lo consignado en el Pliego de Responsabilidades, lo harán de conocimiento de la Secretaría de Contraloría o de las Contralorías Internas de las dependencias o entidades, según sea el caso, a efecto de que se realice la cancelación del crédito y se lleven a cabo los ajustes contables en la oficina en donde se ocasionó el daño, registrando el ingreso cuadrando las cantidades con el cruce de las cuentas respectivas.

Una ventaja más, es que al momento de levantar los pliegos preventivos de responsabilidades por parte de las unidades de auditoría de las dependencias o entidades, y remitirlos a las Administraciones Locales de Recaudación para su notificación y solventación, y si no se cubre, se procederá a embargar precautoriamente bienes suficientes que importen lo consignado en el citado pliego, en tanto se determina en forma definitiva la responsabilidad a que haya lugar, y a partir de esta determinación, como se considera crédito fiscal, se tienen cinco años para poder iniciar el procedimiento de cobro coactivo.

Por otro lado, existe una ventaja para los servidores públicos a los que se le finca un Pliego de Responsabilidad, a diferencia del procedimiento administrativo de responsabilidades, en el primero no hay mandamiento que ordene su inscripción en algún tipo de registro en el que se asiente como antecedente en el expediente laboral del

servidor público, caso que no ocurre en el procedimiento consignado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos que sí ordena que se debe de llevar un registro de las sanciones impuestas⁷⁸, inclusive en este tipo de procedimiento al momento de determinar una sanción se valora también la reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones que como servidor público debe observar.

Esto de alguna manera es beneficioso al servidor público, ya que si se le considera responsable en un Pliego de Responsabilidad, al momento de exigirle el cobro, este lo paga con la consecuencia de que se extingue la responsabilidad, y el referido servidor público podrá continuar para la Administración Pública, sin problema alguno.

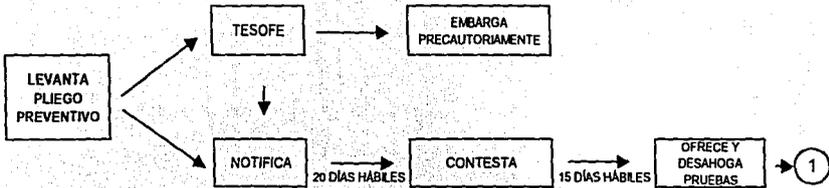
4.3 REPERCUSIÓN DE LOS PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES, EN EL ÁMBITO ECONÓMICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

La figura de los Pliegos de Responsabilidades reviste una importante manera de resarcir los daños o perjuicios estimables en dinero por la conducta de los servidores públicos, en el ejercicio de su empleo cargo o comisión, indemnizando al erario público, por una cantidad equivalente a la del daño causado, con el consecuente equilibrio en

⁷⁸ Art. 24 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

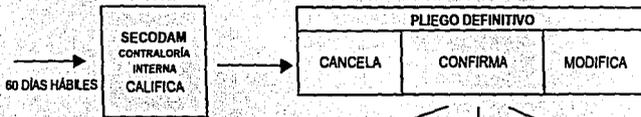
los presupuestos de cada dependencia o entidad, sin tener que llevar a la cuenta de responsabilidades, cantidades que difícilmente pueden ser recuperadas, inclusive, en muchas ocasiones, por la tardanza en la determinación de los daños a través de otros procedimientos, de tal suerte, que el fincamiento de responsabilidades previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, representa una forma de mantener un control sobre el actuar de los servidores públicos que tienen intervención en el manejo de recursos públicos, así como la posibilidad de indemnizar por sus actos u omisiones que originen un menoscabo o desvío en el patrimonio federal o local, dependiendo de donde emanen estas, generando ingresos económicos que permitan que no haya un desajuste en las contabilidades de las dependencias o entidades.

DEPENDENCIA
O ENTIDAD

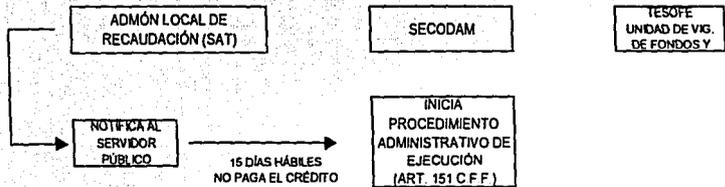


CONTROLADORA
INTERNA

(1)



SERVICIO DE
ADMINISTRACIÓN 5 DÍAS HÁBILES
TRIBUTARIA



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CONCLUSIONES

1. El Pliego de Responsabilidades es una figura que se desarrolla en el ámbito de Derecho Administrativo, ya que con base en los conceptos que se analizaron al principio de este trabajo, esta rama de Derecho regula la actividad de la Administración Pública, identificada también por algunos autores con el Poder Ejecutivo.
2. El Pliego de Responsabilidades, es una figura de carácter administrativo al ser contemplado en un ordenamiento jurídico de tal naturaleza, tendiente a la manera en que las dependencias y entidades, llevarán la organización, presupuestación, información, contabilidad, gasto público, etc., como lo es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y su reglamento, asimismo por las autoridades que intervienen desde el momento en que se levanta un pliego preventivo, hasta convertirse en definitivo previamente calificado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
3. Dada su naturaleza resarcitoria y al ser confirmado, se convierte en un crédito fiscal, tiene ejecución y ésta se hace a través del procedimiento administrativo de ejecución, en

donde interviene otra autoridad administrativa, el Servicio de Administración Tributaria, a través de las Administraciones Locales de Recaudación.

4. Es un acto administrativo, ya que conforme a su naturaleza cumple con los elementos del mismo, existe la decisión unilateral y voluntad de fincar un Pliego de Responsabilidades, por parte de la autoridad que tiene facultades conforme a la Ley, por el incumplimiento de las normas, que conllevan a la causación de un daño o perjuicio al erario público, posteriormente, al exteriorizarse esa voluntad, se crean obligaciones para los sujetos responsables, por último, es ejecutivo, en razón de que sino se cubre el importe del mismo, puede hacerse efectivo coactivamente por las instancias competentes.

5. El Pliego de Responsabilidades pretende ser una herramienta más, dentro del sistema de las responsabilidades en México, que conlleven al control y estricto cumplimiento de las normas jurídicas relacionadas con el manejo de recursos públicos, restituyendo al Estado por las pérdidas que sufra en su patrimonio derivadas de actos u omisiones de servidores públicos, inclusive de particulares que intervengan en tales irregularidades.

6. Es un procedimiento que se desarrolla de una manera rápida y eficiente si se cumple con los plazos que la Ley de Presupuesto y su Reglamento disponen, rápida porque al momento en que se detecta la irregularidad por parte de las dependencias o entidades, se procede a cuantificarla, integrando el expediente para su remisión simultáneamente a la Administración Local de Recaudación para su notificación y solventación, o en su caso, el embargo precautorio, y a la SECODAM u Órganos Internos de Control para la calificación de los mismos.

7. Se debe señalar que en todos los casos, la cantidad a indemnizar debe estar determinada y ser equivalente únicamente al quebranto ocasionado, añadiendo que éste tendrá que estar debidamente soportado, ya que si no existe daño o carece del sustento que lo causa, no se podrá fincar este tipo de responsabilidad.

8. Un punto importante que hay que referir, es que independientemente de que se finque esta responsabilidad, conforme al artículo 109 Constitucional, pueden derivarse otro tipo de responsabilidad, como puede ser la penal, la administrativa (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), inclusive la civil,

y que podrán iniciarse, cumpliendo con el principio de autonomía procesal, previsto en el artículo citado, atendiendo a las características especiales y requisitos necesarios a cumplir para cada materia.

9. En la práctica resulta beneficioso la aplicación de los Pliegos de Responsabilidades, en virtud de que al considerarse por el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, como créditos fiscales, deberá entenderse que seguirán las mismas reglas que establece el Código Fiscal de la Federación, en lo que la propia Ley o su Reglamento no prevea, es decir opera la supletoriedad; de tal suerte, que en tratándose de prescripción ésta opera en cinco años, por lo que la autoridad cuenta con un margen mayor de tiempo, para estar en posibilidad de determinar e imputar responsabilidad por un daño al patrimonio de la dependencia o entidad que se trate.

10. Por lo que se refiere a las notificaciones el Código Tributario Federal, prevé un procedimiento bien detallado de la manera de practicarse éstas; en general, existe un contexto con los elementos suficientes para apoyar el uso del pliego de Responsabilidades.

11. La Ley de Presupuesto, y su Reglamento, por lo que respecta al Capítulo de Responsabilidades, requiere de una actualización acorde con los cambios estructurales de la Administración Pública, inclusive una mayor precisión en el propio procedimiento, tanto del levantamiento de los pliegos preventivos, como de la calificación, que los convierte en definitivos, para que su eficacia sea aún mayor.
12. La propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conjuntamente con la de Hacienda y Crédito Público, como entes globalizadores, de la Administración Pública deberían desarrollar e implementar un manual de procedimientos o instructivo que precise o particularice, todos aquellos aspectos en que la Ley es muy general, oscura o insuficiente.
13. La esencia del Pliego de Responsabilidades es muy favorable atendiendo al objetivo deseado, que es el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública, sin embargo por la poca evolución que ha tenido, lo obsoleto que resulta la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y principalmente, el desconocimiento de su existencia y aplicación, han impedido que esta figura jurídica sea poco utilizada.

14. El Pliego de Responsabilidades puede representar un mecanismo con mayor auge y con los resultados esperados, que son indemnizar al Estado, por actos u omisiones de servidores públicos o particulares (en su caso), que produzcan un quebranto susceptible de ser cuantificado, y así lograr que los presupuestos de las dependencias y entidades se vean menos lesionados, procurando en todo momento finanzas sanas y equilibrio económico, dentro del desarrollo de la Administración Pública.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México. 1991.
2. Bunster, Álvaro. Las responsabilidades de los servidores públicos, México, Ed. Manuel Porrúa, 1984.
3. Castellanos Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Ed. Porrúa. México. 1993.
4. Comadira Julio R. Derecho Administrativo. Ed. ABELEDO-PERROT, Buenos Aires, Arg.
5. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, Elementos de Derecho, Segundo Curso, Ed. LIMUSA, México 1989.
6. Ezquerro Portocarrero, La responsabilidad del Estado por falla del servicio público, Bogotá, 1972.
7. Fix Zamudio, Héctor. "Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado" Las responsabilidades de los Servidores Públicos. México. Editorial Manuel Porrúa. 1984.
8. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. 1993.
9. García Máñez, Eduardo. Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa, México 1974.
10. Lánz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.
11. Martín Mateo, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Instituto de estudio de Administración Local Madrid, Madrid 1985.
12. Moto Salazar, Efraín. Elementos de Derecho. Ed. Porrúa. México. 1980.
13. Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1967.
14. Ots y Capdequí, José María. El Estado español en las Indias, 6ª. Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México 1982.

15. Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Ed. Porrúa. México. 2000.
16. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1983.
17. Soberanes Fernández, José Luis, "La responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos". Las responsabilidades de los servidores públicos", México, Ed. Manuel Porrúa, 1984.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Código Civil para el Distrito Federal.
- Código Penal Federal.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto (23 de marzo de 1977).
- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto (28 de febrero de 1980).
- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto (25 de enero de 1983).

JURISPRUDENCIA

- Segunda Época, Instancia: Pleno, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año IX. No. 94. Octubre 1987, Tesis: II-TASS-10238.
- Segunda Época, Instancia: Pleno, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año VIII. No. 86. Febrero 1987, Tesis: II-TASS-9643, página 646.

LINEAMIENTOS

- Lineamientos y Procedimiento para el Control, Seguimiento y Cobro de las Sanciones Económicas, Multas y Pliegos de Responsabilidades, emitidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1998.

HEMEROGRAFÍA

1. Borja Martínez, Manuel. "La Responsabilidad Civil", Revista Praxis, núm. 60, INAP, México, 1984.
2. Del Val, Enrique. "Responsabilidad Administrativa", Revista Praxis, núm. 60, INAP, México, 1984.
3. González de la Vega, René. "Responsabilidad Penal", Revista Praxis, núm. 60. INAP, México, 1984.