



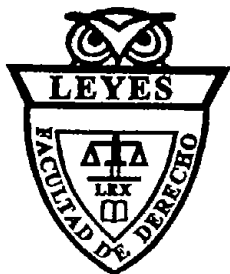
# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Derecho  
Fiscal y Finanzas Públicas

LA SANCIÓN RESARCITORIA POR DAÑOS  
Y PERJUICIOS CAUSADOS A LA HACIENDA  
PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**LETICIA MILLAN AZPEYTIA**



DIRECTOR DEL SEMINARIO: Lic. Miguel Angel Vazquez Robles.  
ASESOR: Lic. Hugo Carrasco Iriarte



Ciudad Universitaria

2005

m342415



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y  
FINANZAS PUBLICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

Cd. Universitaria, D.F., 30 de Noviembre de 2004.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.


Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **MILLAN AZPEYTIA LETICIA** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA SANCIÓN RESARCITORIA POR DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS A LA HACIENDA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**".

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

**"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".**

Atentamente  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"**  
Director.

LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.  
NOMBRE: LETICIA MILLAN  
AZDEYTIA  
FECHA: 30 de marzo de 2005  
FIRMA: 

**AL LIC. HUGO CARRASCO:** por guiarme en la realización de esta tesis, gracias a la cual seré profesionista.

**A LA LIC. ANGÉLICA GARCÍA:** por su amistad incondicional, por apoyarme y motivarme constantemente.

**A LAS LIC. ROSALBA GOMEZ Y BEATRIZ ISLAS:** por el cariño y aprecio que guardo para ellas, por su apoyo personal y profesional.

**A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS:** a quienes sería interminable nombrar, pero agradezco su amistad, experiencias y consejos.

**A TODOS USTEDES:** Gracias, es lo único que acierto a decir por todo el apoyo que me han brindado en el transcurso de mi vida, por toda la ayuda recibida, ya que han hecho más ligero mi camino, por las palabras de aliento escuchadas en los momentos más difíciles, ahora que hago realidad uno de mis más anhelados sueños quiero agradecer todo el amor, paciencia y comprensión para conmigo. Por todo y mucho más, gracias.

**AL LIC. HUGO CARRASCO:** por guiarme en la realización de esta tesis, gracias a la cual seré profesionalista.

**A LA LIC. ANGÉLICA GARCÍA:** por su amistad incondicional, por apoyarme y motivarme constantemente.

**A LAS LIC. ROSALBA GOMEZ Y BEATRIZ ISLAS:** por el cariño y aprecio que guardo para ellas, por su apoyo personal y profesional.

**A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS:** a quienes sería interminable nombrar, pero agradezco su amistad, experiencias y consejos.

**A TODOS USTEDES:** Gracias, es lo único que acierto a decir por todo el apoyo que me han brindado en el transcurso de mi vida, por toda la ayuda recibida, ya que han hecho más ligero mi camino, por las palabras de aliento escuchadas en los momentos más difíciles, ahora que hago realidad uno de mis más anhelados sueños quiero agradecer todo el amor, paciencia y comprensión para conmigo. Por todo y mucho más, gracias.

## ÍNDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN.....	I
<b>CAPÍTULO PRIMERO ASPECTOS GENERALES</b>	
1. La función pública.....	1
2. Los servidores públicos.....	2
2.1. Clases de servidores públicos.....	2
2.2. Fundamento constitucional y legal del régimen de los servidores públicos.....	8
3. Tipos de responsabilidad.....	12
3.1. Política.....	16
3.2. Penal.....	20
3.3. Administrativa.....	23
3.4. Civil.....	25
4. La responsabilidad resarcitoria en el Distrito Federal.....	29
4.1. Concepto.....	30
4.1.1. Elementos.....	30
4.2. Naturaleza jurídica.....	33
4.3. Origen del financiamiento de responsabilidades resarcitorias en el Distrito Federal.....	35
4.4. Formas de financiamiento.....	41
4.4.1. Directa.....	41
4.4.2. Subsidiaria.....	41
4.4.3. Solidaria.....	43
4.5. Autoridades que conocerán del procedimiento de responsabilidad resarcitoria.....	44
4.5.1. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	44
4.5.1.1. Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	46
4.5.2. Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.....	56
4.5.2.1. Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.....	58
4.5.2.2. Tesorería del Distrito Federal.....	62
5. Aspectos constitucionales.....	63
<b>CAPITULO SEGUNDO ANTECEDENTES</b>	
1. Época colonial.....	70
2. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	73
3. Constitución de las Siete Leyes de 1836.....	75
4. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....	75

4.1. Ley de Responsabilidades Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 1870.....	77
4.2. Ley de Responsabilidades y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios de la Federación de 1896.....	78
5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	79
5.1. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940.....	80
5.2. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.....	84
5.3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.....	87
5.4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002.....	91
5.5. Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal de 2002.....	99

### **CAPITULO TERCERO**

#### **EL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR LA SANCIÓN RESARCITORIA PREVISTO EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL**

1. Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria.....	102
1.1. Requisitos que debe cumplir la solicitud de fincamiento.....	106
1.2. Notificación.....	108
1.3. Período probatorio.....	112
1.4. Período de alegatos.....	116
1.5. Resolución.....	117

### **CAPÍTULO CUARTO**

#### **LA SANCIÓN RESARCITORIA POR DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS A LA HACIENDA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

1. La sanción resarcitoria.....	120
2. Procedimiento Administrativo de Ejecución.....	136
3. Medios de defensa para impugnar la resolución en que se determina la sanción resarcitoria.....	145
3.1. Recurso de revocación.....	145
3.2. Juicio de nulidad.....	152
4. Propuesta de reforma.....	162

CONCLUSIONES.....	166
BIBLIOGRAFÍA.....	170

## INTRODUCCIÓN

El presente tema de tesis surge ante la inquietud de conocer a fondo la sanción resarcitoria prevista en el Código Financiero del Distrito Federal, la cual también es regulada por la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa.

Para verificar si en el fincamiento de dicha sanción, se observan las garantías que tienen a su favor las personas a quienes se les hace la imputación de haber causado un daño o perjuicio a la Hacienda Pública.

Asimismo, conocer si el procedimiento para determinar la sanción resarcitoria es administrativo, o cual es su naturaleza jurídica, y sobre todo si se apega a la constitución.

Y finalmente, determinar si realmente es un medio eficaz para indemnizar o resarcir a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

La importancia del tema radica en que la denominada responsabilidad resarcitoria va más allá del simple control disciplinario del Estado hacia sus servidores públicos, al determinar que éstos deban reparar un daño o un perjuicio sufrido en su patrimonio por actos u omisiones realizados con dolo o negligencia.

Pero, además este tipo de responsabilidad se hace extensiva a particulares (personas físicas o morales) que tuvieron relación directa en la conducta del servidor público.

Ya que si bien es cierto, que el problema del mal ejercicio de la función pública, hace necesario que el Estado busque mecanismos eficaces para erradicarlo y en su caso, sancionarlo; al mismo tiempo que instrumenta las acciones tendientes a resarcir los daños o perjuicios ocasionados en el manejo, administración y/o aplicación y destino



de los recursos públicos. Por otro lado, se encuentra la necesidad de observar los principios fundamentales que la Constitución Política Mexicana establece en defensa de los gobernados, mismos que operan como fundamento de las autoridades y como garantías individuales para los primeros.

De ahí que resulte importante reflexionar en los aspectos relacionados con la sanción resarcitoria, principalmente al tratarse de una institución novedosa poco estudiada por los juristas en nuestro país, por lo que resultó de mi inquietud el abordar dicha institución con la finalidad de reconocer su eficacia como institución garante de los intereses de la Hacienda Pública.

No obstante, se debe reconocer que es un tema amplio, que se encuentra relacionado con distintas materias como la economía, las finanzas, la contaduría, el derecho, por lo que en la presente investigación se hará hincapié en los aspectos jurídicos y la eficacia de la sanción resarcitoria en el Distrito Federal.

En ese tenor, el presente trabajo consta de cuatro capítulos que se desarrollan de la siguiente manera:

Con el primero de ellos que denomino “aspectos generales” me propongo definir algunos conceptos necesarios para el estudio y comprensión del presente trabajo, lo relativo a la función pública, la naturaleza jurídica de la responsabilidad resarcitoria, las autoridades que actualmente llevan a cabo el procedimiento para el fincamiento de dicha responsabilidad y los aspectos constitucionales aplicables a la misma.

En el segundo capítulo se trata lo relativo a los antecedentes del sistema normativo de las responsabilidades de los servidores públicos en México, desde la época colonial hasta la legislación vigente, así como los antecedentes y motivos del por qué surge el procedimiento para determinar la sanción resarcitoria.

En el tercer capítulo se examina el procedimiento vigente aplicable para determinar la sanción resarcitoria, desde los requisitos de procedibilidad hasta la resolución definitiva con la que culmina.

Finalmente, en el cuarto capítulo se analiza la sanción resarcitoria, su eficacia y aplicación en la actualidad, así como así como también los medios de defensa con que cuenta el servidor público o particular para impugnar la resolución definitiva en que se determina la sanción en comento.

Asimismo, se trata la problemática derivada la existencia de dos ordenamientos jurídicos vigentes que establecen el mismo tipo de responsabilidad pero a cargo de autoridades distintas; precisándola en un apartado específico de propuesta de reforma.

## CAPITULO PRIMERO ASPECTOS GENERALES

### 1. LA FUNCIÓN PÚBLICA

Como lo señala Humberto Delgadillo "bajo el rubro función pública, los tratadistas estudian las relaciones de la Administración Pública con sus funcionarios y empleados, lo cual puede dar lugar a confusiones, ya que el concepto función denota acción, actividad, y lo público es lo relativo al Estado, de lo que se deriva que la función pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares"<sup>1</sup>

Para Miguel Acosta Romero "al servicio que presta el personal que integra el elemento subjetivo de la Administración Pública se le conoce como función pública".<sup>2</sup>

Por su parte, León Duguit considera que la función pública es "la actividad que corresponde desarrollar únicamente a los gobernantes, con el fin de mantener la interdependencia social misma que deba prestarse de una manera regular, permanente y continua sujetándola a un régimen jurídico especial"<sup>3</sup>

El Diccionario Jurídico Mexicano define la función pública como la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores, añadiendo que no toda persona que presta sus servicios al Estado forma parte de la función pública.<sup>4</sup>

Ahora bien, la función pública la podemos entender como la forma en la que el Estado realiza sus actividades, a efecto de cumplir con sus atribuciones; es toda

---

<sup>1</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Limusa. México. 1991. Pág. 72.

<sup>2</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Tercera Edición. Porrúa. México. 1981. Pág. 631.

<sup>3</sup> LEÓN DUGUIT. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo II. Porrúa. México. 1985. Pág. 55.

<sup>4</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. UNAM. México. 1984. Pág. 258.

actividad dirigida en la realización de alguno de los servicios correspondientes al Estado.

En opinión de Humberto Delgadillo, independientemente de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física, empleado público, su contenido necesariamente será la expresión del poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública debe constreñirse a la manifestación del poder estatal, sin importar las condiciones o características de los sujetos que la realizan<sup>5</sup>

El desempeño de la función pública siempre debe estar dentro del marco legal a través de criterios definidos, para así sujetar a los órganos de autoridad a ciertas normas, definiendo obligaciones y deberes, sujetando además a aquellos servidores públicos que lleven a cabo sus funciones de manera deficiente a que respondan por sus actos.

Por lo anterior, nuestro sistema jurídico regula la función pública a través del Título IV de la Constitución General de la República, donde se fijan las bases para la regulación de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

## **2. LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

### **2.1. CLASES DE SERVIDORES PÚBLICOS**

Dentro del marco conceptual del presente trabajo de investigación se considera necesario realizar un breve estudio del concepto de servidor público, a efecto de precisar sus características fundamentales así como sus connotaciones doctrinarias con la intención de delimitar correctamente la naturaleza jurídica de estos sujetos dentro de nuestro actual sistema jurídico.

---

<sup>5</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ. Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Tercera Edición. Porrúa. México. 1998.

Es de señalar que antes de la reforma al Título Cuarto de la Constitución en 1982, en el marco jurídico y en la práctica se hablaba de funcionarios públicos, establecidos en las diversas leyes que regulaban sus funciones, por citar un ejemplo, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, por lo cual determinaremos su concepto para identificarlos.

Anteriormente, funcionario público era una expresión que en el derecho público moderno adoptó una forma general considerando como tal a todo aquel individuo que se encontrara prestando sus servicios a una entidad pública, realizando una función de carácter público, sin encontrarse dentro de la enseñanza del derecho, un criterio general por el cual se distinguiera de manera clara y precisa dicha expresión.

Para León Duguit citado por Rodolfo Burlich, funcionario es toda persona que participa en forma permanente temporaria o accidental en la actividad pública.<sup>6</sup>

El maestro Rafael de Pina define al funcionario como “persona afecta, con carácter permanente, como profesional a un servicio del Estado, del Municipio o de cualquier corporación de carácter público. Quien ejerce cualquier función pública como un titular de un cargo representativo, gubernativo o político”.<sup>7</sup>

El maestro Gabino Fraga, señala que existe una distinción entre funcionario y empleado consistente en que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo solo supone una vinculación interna que hace que su titular solo concorra a la formación de la función pública.

La designación de empleado público, se utiliza para identificar al trabajador de la Administración Pública conocido como burócrata, mientras que los funcionarios,

---

<sup>6</sup> BURLICH, Rodolfo. Derecho Administrativo. Ed. Guillermo Kraff Llanta. Argentina. 1990. Pág. 17.

<sup>7</sup> DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésima Sexta Edición. Porrúa. México. 1998. Pág. 296.

tienen específicamente designadas sus atribuciones en la ley, con capacidad de dirección y decisión, es decir, personal de alto nivel en el ámbito gubernamental.

Ahora bien, para el maestro Serra Rojas el servidor público es “la persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano de la Administración Pública, quien además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencias del órgano de la Administración Pública, posee una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales”.<sup>8</sup>

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, define a los servidores públicos como las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de la dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente.

De las anteriores citas, podemos inferir que el funcionario tiene un carácter representativo que lo coloca como un intermediario entre el Estado y los particulares, mientras que el empleado es un agente que facilita, ayuda y permite con su actividad el ejercicio de las funciones públicas mencionadas primero.

Es de señalar que, en la legislación vigente desaparece la distinción entre funcionarios, empleados y encargados de un servicio público, para dar lugar a un concepto unitario, el de servidor público, esto en razón de que el 28 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto presidencial que reformó el Título Cuarto de la Constitución de nuestro país referente a las responsabilidades de los funcionarios públicos. En la exposición de motivos se señala la necesidad de sustituir la locución de “funcionario público” por la de “servidor público”, sosteniéndose que la obligación de servir con legalidad honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo es la misma para todo

---

<sup>8</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1986. Pág. 107.

servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

Dicha reforma modificó el artículo 108 constitucional, ya no limitando el régimen de responsabilidades públicas a determinados altos funcionarios, según el texto vigente hasta entonces, sino haciéndolo extensivo a "toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, en el Congreso de la Unión o en los Poderes Judiciales Federal y del Distrito Federal. Prevenía que, en esos mismo términos, las Constituciones de los Estados, precisaran el carácter federal de sus servidores públicos, haciendo extensivas, también al Judicial local las responsabilidades por violación a la Constitución y Leyes Federales, que en el antiguo texto parecía limitar solamente a los Gobernadores de los Estados y a Diputados locales. Añadía además, para los tres poderes locales, así como por la indebida aplicación de fondos y recursos federales".<sup>9</sup>

El término servidor público, como lo expresa la exposición de motivos de la reforma antes mencionada el Título Cuarto Constitucional, pretende incluir a todos los trabajadores del Estado por la idea de servicio que debe imperar en ellos y no por la dependencia o entidad en la que trabajan, ya que si participan en el desempeño de actividades que no tengan una naturaleza de función pública, como es el caso de los obreros de empresas del Estado, que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, de todas formas quedarán incorporados al régimen especial de sujeción que impone el interés general.

Así tenemos que, el referido artículo 108 constitucional en su texto vigente establece que "se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe

---

<sup>9</sup> SAYEG HELÚ, Jorge. *Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la Gestión Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado*. Porrúa. México. 1998. Pág. 29-30

un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

Al respecto, el maestro Rafael I. Martínez Morales considera que “de acuerdo al contenido del artículo 108 constitucional, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a estos, sino que también a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, solo por mencionar algunos”.<sup>10</sup>

Es de señalar que, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone en su segundo artículo que “son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Es decir, además de los sujetos nombrados en el párrafo primero incluye a los señalados en el párrafo tercero, esto es, Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los cuales serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Esto, a diferencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que dispone que son sujetos de dicha Ley solamente los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108, debido al carácter federal de la misma.

---

<sup>10</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Segunda Edición. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México. 1997.



A su vez, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no define al servidor público, sino que sólo menciona que la misma es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, así como de las instituciones que enumera, definiendo como trabajador a toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Por otra parte, en el artículo 212 del Código Penal Federal, perteneciente al Título "De los delitos cometidos por los servidores públicos", determina que, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

A su vez, el Código Penal para el Distrito Federal en su artículo 256 preceptúa que, es servidor público del Distrito Federal toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

De las disposiciones enunciadas, se infiere que el concepto de servidor público abarca a todos los individuos que en una forma o en otra intervienen en las actividades que constituyen la función pública.

Asimismo, podemos concluir que la legislación mexicana ha redefinido el concepto de servidor público y le da un carácter general, ya que designa como tales a todas las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la función pública, sin distinción del órgano al que pertenezca o del ordenamiento laboral que lo regule, ya que las relaciones y responsabilidades son ajenas a las del derecho laboral. Es decir, dicho concepto no tiene el carácter parcial de los conceptos de funcionario y empleado público, que solo se refieren a una parte del total de los servidores públicos.

Por lo tanto, la aplicación de las normas que regulan la actuación y desempeño de dichos servidores no tiene como base la relación laboral de éstos con el Estado sino la posición de los trabajadores frente a la sociedad, por lo que el órgano encargado de aplicar dichas normas lo hace en su función de autoridad con independencia de toda relación laboral.

De lo señalado con anterioridad se desprende que la importancia de la designación de servidores públicos en la legislación nacional, radica en que incluye al total de personas que prestan sus servicios al Estado, para el efecto de delimitar las responsabilidades en que incurran dichos servidores sin hacer distinción de ninguna especie.

## **2.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL RÉGIMEN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Nuestra Carta Magna, dedica un importante apartado a regular la situación de los servidores públicos en el ámbito de sus responsabilidades; en el Título Cuarto “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos” (artículos 108 a 114).

## **Artículo 108**

Define quienes serán considerados como servidores públicos, principalmente para determinar las responsabilidades en que incurran en el ejercicio de la función pública.

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

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

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

## **Artículo 109**

Determina que “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”.

Regula lo referente a la institución jurídica denominada juicio político.

Determina que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

Prevé lo relativo a la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos.

Regula lo relativo al enriquecimiento ilícito de los servidores públicos durante el tiempo de su encargo.

#### **Artículo 110**

Señala los servidores públicos que pueden ser sujetos a juicio político.

Determina las sanciones correspondientes una vez determinada su responsabilidad, así como la aplicación de las mismas.

#### **Artículo 111**

Regula el procedimiento de Declaración de Procedencia, señalando los servidores públicos contra los cuales se puede proceder penalmente.

Establece que si con motivo de dicho procedimiento, la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

#### **Artículo 112**

Establece que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos antes señalados cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

#### **Artículo 113**

Expresa con claridad que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones; las sanciones aplicables por los

actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Señala en que consisten las sanciones aplicables para las responsabilidades administrativas.

Regula la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, la cual será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

#### **Artículo 114**

Determina hasta qué momento puede iniciarse el Procedimiento de Juicio Político.

Señala lo relativo a la prescripción de la responsabilidad penal.

También regula la prescripción de la responsabilidad administrativa.

En otro orden de ideas, es de señalar que el fundamento legal de las responsabilidades de los servidores públicos lo encontramos en las leyes federales y locales de la materia como son la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; así como las leyes de responsabilidades correspondientes expedidas por las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus competencias, las cuales determinan los procedimientos, reglas y autoridades mediante las cuales se fincarán dichas responsabilidades.

No obstante, como lo señala Humberto Delgadillo, durante mucho tiempo las disposiciones reglamentarias de la disciplina interna de la Administración Pública se mantuvieron dispersas en normas aisladas, o asimiladas a ordenamientos de diferente naturaleza: civiles, penales, administrativas o laborales, señalándose al

mismo tiempo distintas autoridades para su sanción, lo que dificultó la estructuración de un rama especializada del derecho en materia disciplinaria.

### 3. TIPOS DE RESPONSABILIDAD

El término *responsabilidad* tiene diversas acepciones, por lo que es necesario precisar su significado.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia *responsabilidad*, significa la “obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal”.<sup>11</sup>

Para Mazeaud, citado por Ernesto Gutiérrez y González “la responsabilidad es *una sanción* que consiste en la obligación para quien ha causado un daño a otro de reparar ese daño”.<sup>12</sup>

La voz responsabilidad surge del latín *respondere* que significa “estar obligado” “prometer, merecer o pagar”. Asimismo, responsable o *responsum* se refiere al “obligado a responder de algo o alguien”.<sup>13</sup>

“Un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado (Hans Kelsen), en este sentido la responsabilidad presupone un deber (del cual debe ser responsable el individuo), sin embargo no debe confundirse con él.

El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con el orden jurídico se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad

---

<sup>11</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima Primera Edición. Tomo II. Madrid.

<sup>12</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Personales Teorías del Deber Jurídico y Unitaria de la Responsabilidad Civil*. Porrúa. México. 1999. Pág. 56.

<sup>13</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo VIII. UNAM. México. 1984. Pág. 44.

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

Existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad: la llamada responsabilidad por culpa y la conocida como responsabilidad objetiva o absoluta. En el caso de la primera, la aplicación de sanciones al individuo considerado como responsable supone "culpa" por parte del autor del hecho ilícito. Esto es, las consecuencias de la sanción se aplican al responsable solo cuando el autor del hecho ilícito tuvo intención de cometerlo (o bien habiéndolo previsto no lo impidió).

A la responsabilidad objetiva o por resultado, por el contrario, no le importa la culpa del autor basta que el hecho ilícito se realice (con o sin culpa del autor) para que se apliquen las consecuencias de sanción al individuo considerado responsable".<sup>14</sup>

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

También tenemos que existe responsabilidad subjetiva cuando recae sobre una persona determinada como consecuencia de un acto propio que ha causado un daño a otra.

Ahora bien, los servidores públicos que en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que les impone la ley, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, dependiendo del régimen legal aplicable, del procedimiento para su aplicación y de los órganos que intervienen.

En consecuencia, cuando los servidores públicos lesionan aquellos valores tutelados por disposiciones penales, la responsabilidad en que incurrir es penal, siendo

---

<sup>14</sup> Ibidem. Pág. 45.

aplicables disposiciones y procedimientos penales; cuando se ejercen labores de gobierno y se lesionan intereses públicos, nace una responsabilidad política; cuando en el desempeño de un cargo o comisión se viola el código de conducta que rige el ejercicio de la función pública, la responsabilidad en que se incurre es de carácter administrativo. Finalmente, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones provocan un daño o perjuicio en contra del patrimonio de particulares o del Estado, se genera una responsabilidad de carácter civil.

Así lo han manifestado distintos autores como Humberto Delgadillo, quien manifiesta 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".<sup>15</sup>

Gabino Fraga señala que "la falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad que puede ser del orden civil, del orden penal o del orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además una responsabilidad civil o penal".<sup>16</sup>

María de los Ángeles Gual, por su parte, señala que "el incumplimiento de los deberes de los funcionarios puede acarrear una responsabilidad civil, administrativa-disciplinaria e incluso penal".<sup>17</sup>

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado un criterio que coincide con lo anterior, el cual señala lo siguiente:

**RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.** De acuerdo don lo

<sup>15</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. cit. Pág. 22.

<sup>16</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima Quinta Edición. Porrúa, México. 1986. Pág. 169.

<sup>17</sup> GUAL, María de los Ángeles. Guía Legal sobre los Derechos y Deberes del Funcionario. Ed. Decálogo. España. 1997.



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

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

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

Como puede observarse, con una misma conducta pueden integrarse distintas responsabilidades, y pueden instaurarse de forma separada sin que signifique que se instruyen dos o más juicios por los mismos hechos al servidor público, ya que constitucionalmente tienen una regulación bien definida. En consecuencia, puede darse el caso de que un servidor público, por el incumplimiento de sus obligaciones pudiera perder su empleo, hacerse acreedor a una inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión, a una sanción económica y sentenciado a pena privativa de la libertad.

Al respecto, se cita la siguiente tesis jurisprudencial:

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

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. unanimidad de once votos. Ponente Juan Díaz Romero. Secretaría Adriana Campuzano de Ortiz.

### **3.1. RESPONSABILIDAD POLÍTICA**

Para García Oviedo, la responsabilidad política es “la derivada de una actuación en el cargo disconforme con la dirección u orientación impresas por las autoridades superiores”.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> GARCIA OVIEDO, Carlos. Derecho Administrativo. Tomo II. Séptima Edición. España. 1959. Pág. 100

Por su parte, Rafael Bielsa comenta que “la responsabilidad política no es una responsabilidad jurídica, sino que toma en cuenta a las categorías de funcionarios determinados por la Constitución”.<sup>19</sup>

La responsabilidad política se encuentra relacionada con el cumplimiento de las obligaciones de ciertos funcionarios, cuya omisión afecta de manera grave los intereses de la Nación.

Dicha responsabilidad se encuentra prevista en los artículos 109, 110 y 114 constitucionales y en los artículos 5º y 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, la mencionada responsabilidad, da origen al juicio político, que es el instrumento a través del cual se finca dicha responsabilidad a ciertos servidores públicos de alta jerarquía, por haber cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso se aplica una sanción por conducto de un órgano también político.

### **Servidores públicos que podrán ser sujetos a juicio político**

El artículo 110 constitucional, señala que podrán ser sujetos de juicio político los siguientes:

- 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 Administrativo,
- Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal,
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- El Procurador General de la República,

---

<sup>19</sup> BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. De Palma. España. 1966. Pág. 598

- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal,
- Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito,
- Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal,
- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal,
- El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral,
- Los Magistrados del Tribunal Electoral,
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Asimismo, en el citado precepto se determina que, los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

### **Procedencia del juicio político**

Los servidores públicos enunciados solo podrán ser sujetos a juicio político cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, esto es:

- El ataque a las instituciones democráticas
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales
- El ataque a la libertad de sufragio
- La usurpación de atribuciones

- Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones
- Las omisiones de carácter grave, en los términos antes señalados y,
- Las violaciones sistemáticas y graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

### **Sanciones**

Conforme al artículo 111 constitucional, las sanciones derivadas de responsabilidad política, consisten en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar función, empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el servicio público.

### **Procedimientos**

Para la aplicación de dichas sanciones, se sigue el procedimiento en el cual corresponde a la Cámara de Diputados sustanciarlo actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como jurado de sentencia.

La Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Finalmente el artículo 114 de la Constitución Política, señala que el Procedimiento de Juicio Político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

No obstante, el juicio político tiene una relativa eficacia ya que, la aplicación de la misma depende de la orientación política de las Cámaras. Aunado a que el Presidente de la República carece de responsabilidad política, para efectos del Título Cuarto Constitucional.

### **3.2. RESPONSABILIDAD PENAL**

La fracción II del artículo 109 constitucional se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal o local; el penúltimo párrafo del mismo artículo establece que 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; disponiendo que lo anterior, además de las otras penas que correspondan, se sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes.

Dicha responsabilidad se configura cuando el acto u omisión irregular del servidor público, cometido en el ejercicio de sus funciones, constituye un delito previsto y sancionado en la legislación penal respectiva.

Es de resaltar que, todos los servidores públicos son responsables penalmente, sin embargo, la Constitución Política exige para algunos de ellos lo que se llama *desafuero o declaración de procedencia* (artículo 111 constitucional).

En efecto, dicho artículo establece la prerrogativa de la inmunidad procesal para los altos funcionarios que el mismo señala, consistente en que no se podrá proceder penalmente en su contra sin que previamente la Cámara de Diputados declare, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, que ha lugar a proceder contra el inculpado.

En caso afirmativo, señala dicho precepto, el inculpado quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley y en caso contrario, se suspenderá todo procedimiento ulterior, sin que ello sea obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya cumplido el ejercicio de su encargo.

**Sujetos respecto de los cuales no se puede proceder penalmente en su contra, sino previa declaración de procedencia**

Son los Diputados, Senadores, Ministros de la Corte y del Tribunal Electoral Federal, Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Diputados a la Asamblea de Representantes (sic), Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de la República, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Consejero Presidente y Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral.

En el caso de los servidores públicos locales, es decir, los Gobernadores de los Estados, Diputados, Magistrados y miembros de la Judicatura, la declaración de procedencia será para efecto de comunicar a las Legislaturas Locales la declaración a efecto de que éstas procedan como corresponda.

## **Justificación**

Esta institución se justifica puesto que se trata de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía y salvaguardar la continuidad de su función.

Cabe señalar que cuando la resolución de la Cámara de Diputados en el sentido que no ha lugar a proceder tenga por efecto que no se pueda someter a proceso penal al inculpado, ello no implica la impunidad del servidor público, ya que la imputación podrá continuar cuando haya cumplido su encargo.

Y en caso de que la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder en su contra, el servidor público quedará a disposición de las autoridades competentes y separado de su encargo durante el tiempo que dure el proceso penal.

Si el servidor público es absuelto, puede continuar con su función, y si resulta condenado por un delito, no se le concederá la gracia del indulto.

No se requerirá declaración de procedencia cuando el servidor público cometa un delito cuando se encuentre separado de su encargo.

El párrafo segundo del artículo 114 constitucional determina que, la responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.

El Presidente de la República solo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, en términos de lo dispuesto por el artículo 108 constitucional y la acusación deberá hacerse ante la Cámara de Senadores.



### 3.3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El fundamento constitucional de la responsabilidad administrativa, se encuentra en el Título Cuarto de la Constitución Política, en su artículo 109, fracción III, del cual se desprende que es aquella en la que incurren los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Dicha responsabilidad es aquella que tiene por objeto sancionar actos u omisiones como consecuencia de una transgresión a las obligaciones a la calidad de servidor público, misma que se hace efectiva a través de la potestad disciplinaria del Estado, o la propia administración, que permite a través de un procedimiento administrativo, sancionar o disciplinar a sus propios servidores.

Jesús Canchola sostiene que “los servidores públicos incurren en responsabilidad administrativa cuando en el ejercicio de su encargo procedan sin apoyo en la ley o contraviniendo sus preceptos, es decir, cuando sus actos u omisiones carezcan de legalidad, obren en contra del recto cumplimiento del deber, violando la honradez a que están obligados, actúan sin lealtad, eficiencia e imparcialidad debido al trabajo que desempeñen”.<sup>20</sup>

Ahora bien, nuestra Carta Magna en su artículo 113 establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

---

<sup>20</sup> CANCHOLA HERRERA, J. Jesús. Tríptico Constitucional. Editor y Distribuidor Orlando Cárdenas. México. 1985. Pág. 62.

Así tenemos que, tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, regulan las responsabilidades administrativas, en el ámbito de su competencia, determinando un catálogo de obligaciones cuya inobservancia o incumplimiento provoca el fincamiento de las mismas.

No obstante, debemos tomar en consideración que no siempre se identifican los hechos infractores en lo preceptuado en las leyes de la materia, en virtud de que como lo señala el maestro Sergio Monserrit “en el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sinnúmero de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades como por ejemplo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que, para efectos de la responsabilidad administrativa, es considerada como una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo Federal y por ende los servidores públicos adscritos a ella son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades y sin embargo, su ley orgánica no sólo establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza sino también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en ese ordenamiento. Así también, en el caso del Poder Judicial de la Federación, cuyos funcionarios, empleados y trabajadores se rigen, en materia de responsabilidad administrativa, por su ley orgánica y no por la ley reglamentaria del Título IV constitucional las obligaciones a cargo de sus servidores públicos se consignan en el primer ordenamiento referido y se fija un procedimiento administrativo de carácter disciplinario.”<sup>21</sup>

Es de señalar que, para la aplicación de las sanciones correspondientes por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, se establecen procedimientos disciplinarios, que inician con una queja o denuncia ante el órgano

---

<sup>21</sup> ORTIZ SOLTEFRO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Porrúa, México, 1999. Págs. 112-113.

interno (contraloría) de la probable existencia de una irregularidad administrativa que podría originar una responsabilidad.

Respecto de dichas sanciones, el antes citado artículo 113 determina que, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

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.

Por otra parte, el último párrafo del artículo 114 constitucional preceptúa que la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

En suma, la responsabilidad administrativa deriva del hecho de que el servidor público no cumple con sus obligaciones, ya que el mismo tiene el deber de adecuar su conducta a la Constitución y a las leyes que de ella emanen.

### **3.4. RESPONSABILIDAD CIVIL**

Para Rafael De Pina, la responsabilidad civil es “la obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas o por los actos de las personas por las que debe responder”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> DE PINA VARA, Rafael. Op. cit. Pág. 442.

Manuel Bejarano Sánchez considera que “responsabilidad civil es, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo. Es, el nombre que se da a la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados por un hecho ilícito o por un riesgo creado”.<sup>23</sup>

Al respecto, tanto el Código Civil Federal, como el del Distrito Federal prevén que “el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima” (ambos artículo 1910).

Asimismo, determinan que la reparación del daño debe consistir a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios (artículo 1915).

Ahora bien, para el maestro Serra Rojas “la responsabilidad civil de los servidores públicos, se origina siempre que la falta de éstos ha causado perjuicio a la administración o a los particulares... no puede ser tan absoluta como la de los simples particulares, ya que este último, obra por su cuenta y aquellos en ejercicio de sus funciones”.<sup>24</sup>

Ignacio Burgoa, al respecto señala que “la responsabilidad civil consiste en la que asume el servidor público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente. Por lo que no podemos entender como responsabilidad civil la que contrae el servidor como persona en el desarrollo de los actos de su vida civil, ya que en este caso su investidura y su cargo son irrelevantes”.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. Harla . México. 1980. Pág. 262- 263.

<sup>24</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. Pág. 457.

<sup>25</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Décima Primera Edición. Porrúa. México. 1996. Pág. 554.

Por su parte, Delgadillo Gutiérrez explica que la responsabilidad civil de los servidores públicos se integra con los siguientes elementos:<sup>26</sup>

- 1) Los sujetos
- 2) La acción u omisión
- 3) El daño, y
- 4) El nexo causal

*Los sujetos.* Es evidente que debe tratarse de un servidor público y que el daño se haya causado en el ejercicio de sus funciones. En caso contrario la responsabilidad civil seguirá existiendo pero no le podrá ser imputada o reclamada como servidor público.

*La acción u omisión.* Es necesario que el daño causado sea resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que la ley establece u omisa de lo que ordena, con independencia de que tal conducta haya sido realizada en forma dolosa o culposa.

*El daño.* Sin éste no puede generarse la responsabilidad, pues no habría nada que resarcir. Puede ser material o moral.

*El nexo causal.* El daño debe ser 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, ésta no se produce.

Ahora bien, es de señalar que el Título Cuarto de la Constitución, en el último párrafo del artículo 113 señala que la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

---

<sup>26</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. cit. Pág. 30.

Al respecto, los Códigos Civiles citados señalan que “el Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado *cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.*

Galindo Garfias comenta “el servidor público es el órgano de la persona moral pública y como toda persona moral debe responder de los actos que llevan a cabo los órganos que la representen puesto que ellos actúan en su calidad de agentes de la persona moral. Para que el servidor público comprometa su responsabilidad civil se requiere que haya incurrido en culpa o dolo al ejercer sus funciones y que como consecuencia de ello, se haya producido un daño”.<sup>27</sup>

Es importante resaltar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos estableció el vínculo entre la función pública y la responsabilidad civil del servidor público a efecto de hacer efectivas las responsabilidades patrimoniales de dichos servidores al prever, en su artículo 77 bis, que cuando en el Procedimiento Administrativo Disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a los particulares, éstos podrán recurrir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente ésta se denomina Secretaría de la Función Pública), para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

---

<sup>27</sup> GALINDO GARFÍAS, Ignacio. Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en Materia Federal Comentado, Tomo II. UNAM. México. 1987. Pág. 81.

Pero la parte más destacada en lo que se refiere a las responsabilidades civiles de los servidores públicos, no es tanto la responsabilidad ante los particulares, sino ante el propio Estado. Es evidente la relación que puede establecerse entre las responsabilidades administrativas y las responsabilidades civiles, que no deben confundirse, pero con frecuencia se encuentran vinculadas.

De lo anterior se desprende que, la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a aquellos que en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposamente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente.

#### **4. LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA EN EL DISTRITO FEDERAL**

Una vez comentado lo relativo a las diferentes responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos es de señalar que, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española la palabra “*resarcir* proviene del término latino *resarcire*, que significa indemnizar, reparar, compensar un daño, perjuicio o agravio”.<sup>28</sup>

Rafael De Pina considera que resarcir es “reparar el daño o perjuicio a alguien mediante la entrega de un valor equivalente”.<sup>29</sup>

Conforme a lo anterior, se puede advertir que el objetivo del legislador al incluir la responsabilidad resarcitoria en la legislación local del Distrito Federal, es regular un marco jurídico para asegurar una restitución por daños y perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

---

<sup>28</sup> Real Academia Española. Op. cit. Pág. 1779.

<sup>29</sup> DE PINA VARA, Rafael. Op. cit. Pág. 442.

## 4.1. CONCEPTO

Es de resaltar que, durante la presente investigación no se encontró un concepto doctrinal de responsabilidad resarcitoria, sin embargo, el Código Financiero del Distrito Federal nos dice al respecto, en su artículo 32 que se entenderá por responsabilidad resarcitoria la obligación a cargo de los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero, en los términos señalados en dicho código.

### 4.1.1. ELEMENTOS

Del concepto anterior se desprenden los siguientes elementos:

Es una **obligación** “un vínculo jurídico establecido entre dos personas o grupo de personas, por el cual una de ellas puede exigir a otra la entrega de una cosa o el cumplimiento de un servicio o una abstención. Toda obligación presenta, por tanto, un aspecto activo: un poder o facultad de exigir y uno pasivo: un deber de dar, hacer o no hacer”<sup>30</sup>

Para Bejarano Sánchez es “una necesidad jurídica que tiene la persona llamada deudor, de conceder a otra llamada acreedor, una prestación de dar, hacer o no hacer”.<sup>31</sup>

Dicha obligación consiste en una **indemnización**, que radica en el restablecimiento de las cosas a la situación que tenían antes de la conducta irregular del servidor público, pero al no ser posible lo anterior, se indemniza al afectado un equivalente de

---

<sup>30</sup> BORDA, Guillermo A. *Tratado de Derecho Civil*. Sexta Edición. Editorial Perrot. Argentina. Pág. 9.

<sup>31</sup> BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Op. cit. Pág. 7.



los derechos o intereses afectados: el dinero, se le pagan los daños y perjuicios, previa estimación legal de su valor.

Álvarez Ledesma afirma que indemnización es un concepto jurídico complementario entendido como “la obligación que surge como consecuencia de esa conducta ilícita a cargo del infractor y, por tanto, deudor, de volver la situación jurídica afectada a su estado original”.<sup>32</sup>

En concreto, la indemnización de daños y perjuicios consiste en la retribución, pecuniaria o en especie, destinada a compensar la afectación en el patrimonio.

Existe una condición indispensable para indemnizar, que es la existencia de un **daño o perjuicio**, es decir, una pérdida o un menoscabo sufrido en el patrimonio del afectado o la privación de la ganancia lícita que se hubiese obtenido de no haber sucedido el hecho causante del daño.

Como puede observarse, el daño, pérdida o menoscabo de bienes que ya están en poder del afectado se distingue del perjuicio, en que es la privación de bienes que habrían de entrar al poder del afectado y que éste deja de percibir por efecto del acto dañoso.

El daño o perjuicio debe ser consecuencia inmediata y directa de la irregularidad en que incurra el servidor público por su conducta (*acción u omisión*).

Ahora bien, la indemnización será a favor de la **Hacienda Pública**, la cual de acuerdo con el Glosario de Términos de la Administración Pública del Distrito Federal es “la función gubernamental orientada a obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar las actividades públicas. Consiste en recaudar directamente los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; así como captar recursos complementarios mediante la contratación de créditos”.

---

<sup>32</sup> ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I. Introducción al Derecho. Mc. Graw Hill. México. 1995. Pág. 219.

Para el maestro Hugo Carrasco Iriarte la Hacienda Pública es el “conjunto de bienes que una entidad pública posee en un momento dado para realizar sus atribuciones, así como para pagar las deudas a su cargo”.<sup>33</sup>

Por su parte, Adolfo Atchabaian define a la Hacienda Pública como “la coordinación económica activa de personas y de bienes económicos, establecida por los habitantes afincados en un territorio, con la finalidad de satisfacer las necesidades de orden colectivo o común que los individuos no podrían atender aisladamente.

Para el cumplimiento de esta finalidad, la Hacienda Pública requiere medios económicos que obtiene de dos maneras, una directa u originaria y otra derivada: la vía directa consiste en el usufructo de sus propios bienes y la derivada, que es la más importante resulta de su poder coactivo sobre los individuos y se manifiesta en la posibilidad de exigir contribuciones obligatorias a la población, ya sea en cargas o prestaciones personales, ya sea en dinero o en especie”.<sup>34</sup>

Así entonces, tenemos que la Hacienda Pública cuenta con los siguientes elementos:

- *El personal o subjetivo*: es un ente colectivo formado por la reunión de habitantes de un lugar.
- *La materia administrable (elemento objetivo o material)*: es la parte de riqueza o patrimonio del Estado, o sea el conjunto de bienes susceptibles de posesión estatal.
- *La gestión administrativa*: es la actividad concreta de los órganos sobre la materia administrable ejecutada por los órganos administrativos, que sirve para dar vida a la hacienda pública, pues la ponen en acción, movilizandola la riqueza y aplicándola a la satisfacción de ciertas necesidades.

---

<sup>33</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Glosario de Términos Fiscales, Aduaneros y Presupuestales. Segunda Edición. Iure Editores. 2003. Pág. 83.

<sup>34</sup> ATCHABAIAN, Adolfo. Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública. Depalma. Argentina. 1996. Págs. 24-25.

- *La finalidad:* satisfacer las necesidades colectivas, es el elemento distintivo con las haciendas privadas.

La gestión de la Hacienda Pública se realiza de manera permanente por medio del elemento personal de los órganos administrativos directivos y ejecutivos competentes, razón por la cual es necesario predeterminedar los procedimientos y límites para su funcionamiento.

## 4.2. NATURALEZA JURÍDICA

Como se explica en los capítulos siguientes de este trabajo, existen dos procedimientos para el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria contenidos en ordenamientos distintos: la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Código Financiero del Distrito Federal. En ambos se señala que dicha responsabilidad, como sanción de tipo económico, tiene naturaleza de un crédito fiscal.

En primer lugar, el artículo 32 del Código Financiero del Distrito Federal señala que “son aprovechamientos los ingresos que perciba el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan las empresas de participación estatal y de los organismos descentralizados, salvo que en este mismo supuesto se encuentren previstos como tales en este Código. Así también, *se consideran aprovechamientos, los derivados de responsabilidad resarcitoria...*”

Asimismo el artículo 35 del mismo ordenamiento señala que “son créditos fiscales, los que tenga derecho a percibir el Distrito Federal o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, *de aprovechamientos*, de sus accesorios, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y demás que

el Distrito Federal tenga derecho a percibir por cuenta ajena; y las contraprestaciones por los servicios que presta el Distrito Federal en sus funciones de derecho privado, por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, de acuerdo a la normatividad aplicable”.

Por su parte, el primer párrafo del artículo 583 del Código antes citado prevé que las responsabilidades resarcitorias se harán efectivas mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución y, para tal efecto, *en su carácter de créditos fiscales*, tendrán la prelación que corresponda, en los términos que señale el mismo.

A su vez, el inciso a del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal determina que tratándose de faltas que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, la Contaduría promoverá el Procedimiento Administrativo de Ejecución en virtud de que las *responsabilidades y sanciones* económicas que se determinen e impongan, *tendrán la naturaleza jurídica de créditos fiscales*.

Es de señalar que, el antes Tribunal Fiscal de la Federación en el fallo que se transcribe a continuación señaló y separó las etapas o fases del crédito fiscal y que son su nacimiento, liquidación y exigibilidad al decir que “la relación tributaria tiene diversas etapas que van desde el nacimiento del crédito fiscal a su determinación en cantidad líquida y finalmente su exigibilidad, siendo claramente antijurídico confundir el nacimiento con la determinación en cantidad líquida o sea el accertamento,<sup>35</sup> según la expresión de la doctrina italiana y la exigibilidad”.<sup>36</sup>

El artículo 50 del Código Tributario Local, indica cuando surge el crédito fiscal cuando dice “la obligación fiscal nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o

---

<sup>35</sup> La doble acción de la autoridad en que declara que se realizó la situación que la ley prevé para la generación del crédito fiscal y determina las bases para su liquidación, constituye en la teoría italiana el accertamento, traducido en accertamento en nuestro idioma, para indicar Es el acto de autoridad en que la autoridad declara al mismo tiempo la existencia de un crédito fiscal y determina las bases que han de adoptarse para medir la obligación.

<sup>36</sup> Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo 12, Pág. 5896.

de hecho previstas en las disposiciones fiscales, la cual se determinará y liquidará conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su nacimiento, pero le serán aplicables las normas sobre el procedimiento que se expidan con posterioridad”.

Por cuanto hace a la liquidación, Sergio F. de la Garza dice que se deben utilizar como sinónimos los términos de liquidación y determinación de la obligación tributaria, ya que la liquidación cumple la doble función de reconocer la existencia de la obligación tributaria a cargo de determinado sujeto y de cuantificar el crédito fiscal”.<sup>37</sup>

Ahora bien, una vez que la obligación fiscal se determina en cantidad líquida y por tanto surge el crédito fiscal éste debe pagarse en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones fiscales respectivas. De no ser así, se hace exigible mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

### **4.3. ORIGEN DEL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS EN EL DISTRITO FEDERAL**

Hasta el año de 1995, el ordenamiento tributario vigente relacionado con la materia fue la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal la cual no regulaba lo relativo a las responsabilidades resarcitorias.

El 26 de diciembre de 1994, se presentó ante la Asamblea de Representantes el proyecto de iniciativa de Código Financiero del Distrito Federal, en cuya exposición de motivos, respecto del Libro Quinto se señaló lo siguiente:

“Se incorporan las infracciones y delitos fiscales establecidos actualmente en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación. Se destaca la incorporación de la figura de las responsabilidades

---

<sup>37</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Op. cit. Pág. 210

resarcitorias, que podrán fincarse a los servidores públicos para lograr la indemnización del daño que ocasionaran a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

A fin de lograr el debido cumplimiento de las normas tributarias y presupuestales se plantea establecer diversas infracciones y tipificar delitos que se pudieran cometer en relación con la aplicación de este Código; dichas medidas tienen como finalidad obtener la participación decidida de los contribuyentes y de los servidores públicos para que los primeros cumplan con sus obligaciones fiscales y los segundo adecuen su actuación a las normas correspondientes”.

Las Comisiones Unidas de Hacienda y de Presupuesto y Cuenta Pública de ese órgano legislativo, expusieron al respecto los siguientes argumentos:<sup>38</sup>

“En opinión de estas Comisiones, se considera adecuado que en la iniciativa del Código Financiero, como complemento a los anteriores libros, en el Quinto se establezcan las infracciones y sanciones, responsabilidades y delitos en materia de Hacienda Pública.

Como se observa del articulado de este libro y de la exposición de motivos del ordenamiento que se dictamina dichas medidas no tienen una finalidad represiva, sino la de obtener la participación decidida de los contribuyentes y de los servidores públicos para que los primeros cumplan con sus obligaciones fiscales y los segundos adecuen su actuación a los lineamientos de las normas correspondientes, a fin de prevenir los daños que pueda resentir la Hacienda Pública en particular y en general, la colectividad y solo en el caso de que dichos sujetos incumplan e infrinjan las normas, se les impondrán las sanciones correspondientes.

Tal situación puede observarse de los delitos que se pretenden establecer, en cuanto que únicamente se tipifican las conductas dolosas, y en los casos en que el presunto infractor pudiera ejercitar un recurso administrativo que cambiara su situación jurídica

---

<sup>38</sup> Diario de Debates, consultado en [www.asambleadf.gob.mx](http://www.asambleadf.gob.mx). 27/04/04, 11:05 a.m.

se establece que se le daría dicha oportunidad antes de que la Procuraduría Fiscal presente querrela ante el Ministerio Público.

Por otro lado, las responsabilidades resarcitorias se establecen en atención al principio general del derecho consistente en que quien cause un daño a otro está obligado a repararlo. Dicha medida se estima pertinente en virtud de que la Hacienda Pública del Distrito Federal o el patrimonio de las entidades paraestatales no tienen porque sufrir un detrimento patrimonial por el indebido ejercicio de la actividad pública por parte de los servidores públicos de la Entidad. Asimismo, se hace extensiva a los particulares que de alguna manera participen con dichos servidores en el daño o perjuicio causado”.

Por su parte, los distintos grupos parlamentarios al hacer los pronunciamientos sobre la iniciativa en discusión, señalaron al respecto lo siguiente:

*María Torres Amarillas (Partido Revolucionario Institucional):* “el Libro Quinto, establece las infracciones y sanciones, responsabilidad resarcitoria a cargo de funcionarios públicos y otros delitos en materia de Hacienda Pública.

Los servidores públicos, además de estar sujetos en su actuación a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, quedan ahora en un sistema punitivo más reforzado, bajo la previsión de nuevas conductas tipificadas con su sanción correspondiente”.

*Salvador Abascal (Partido Acción Nacional):* “en contraste con el ámbito federal, el código que ahora discutimos contiene avances significativos en lo que se refiere a congruencia, claridad y esfuerzo de síntesis para contener en un solo instrumento, ordenamientos que se encontraban dispersos en distintos documentos financieros y fiscales tanto de la Federación como del Distrito Federal”.

*David Cervantes Peredo (Partido de la Revolución Democrática):* "entre los aspectos positivos que contiene esta iniciativa, destacan en particular varios capítulos del Libro Quinto, que hablan sobre las infracciones y sanciones en materia de programación, manejo y administración del ingreso público y la contabilidad. De esta manera se hace más específica la responsabilidad de los recursos públicos y se incorporan las que se refieren a aspectos sustanciales, como la programación y los asuntos contables".

*Germán Aguilar Polvera (Partido del Trabajo):* "reconocemos el esfuerzo que se hace por parte de las autoridades; el esfuerzo que haremos aquí en la Asamblea de que los ciudadanos del Distrito Federal cuenten con disposiciones propias que hasta este momento aparecían dispersas en las leyes federales. Al no contar con una legislación específica acorde a sus necesidades, sus normas tributarias se fundían en los de la Federación, y se hallaban dispersos en distintos ordenamientos".

*Arturo Sáenz Ferral (Partido Verde Ecologista de México):* "queremos, en cuanto al Código Financiero, reconocer el enorme esfuerzo del Departamento del Distrito Federal para conjuntar en el llamado Código Financiero las disposiciones dispersas en materia de programación, obtención, administración y aplicación de los recursos del Departamento del Distrito Federal, así como su gasto público y la contabilidad de fondos, valores y egresos. Hasta donde conocemos esta especie de manual hacendario, solo existe para el Distrito Federal, con lo cual se está contribuyendo indirectamente a los trabajos y presentaciones hacendarias futuras de otras entidades federativas del país".

De esta forma, el 31 de diciembre de 1994 fue publicado el Código Financiero del Distrito Federal, iniciando su vigencia el 1º de enero de 1995<sup>39</sup>, como un conjunto de normas legales con el objeto regular la programación, obtención, administración y aplicación de los ingresos de la Entidad, su gasto público y la contabilidad de los fondos, valores y egresos, necesaria para la integración de la cuenta pública, las

---

<sup>39</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 291. Tomo II. Sexta Época.



infracciones, delitos y sanciones en contra de la Hacienda Local; así como los medios de defensa a favor de los gobernados.<sup>40</sup>

Dicho Código contempló lo relativo al procedimiento en estudio, en el Libro Quinto “De las infracciones y Sanciones, Responsabilidades Resarcitorias y Delitos en Materia de Hacienda Pública”, específicamente en el Título Segundo “De las Responsabilidades Resarcitorias”, artículos 495 a 499.

El artículo 495 se encontraba redactado de la siguiente manera:

La Secretaría (de Finanzas), cuando descubra irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, así como en las actividades de programación y presupuestación que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, fincará responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrán por objeto reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios.

Dicho artículo fue reformado mediante Decreto de Reformas y Adiciones al Código Financiero el Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1999;<sup>41</sup> adicionándose un segundo párrafo que dice:

“Asimismo, fincará responsabilidades resarcitorias en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados”.

---

<sup>40</sup> Exposición de motivos de la Iniciativa de Código Financiero del Distrito Federal. Año 1995.

<sup>41</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 175. Novena Época.

Lo anterior, con la finalidad de otorgar atribuciones a la Secretaría de Finanzas para fincar procedimientos de responsabilidad resarcitoria respecto de las irregularidades detectadas por dicha Contaduría en su función de la revisión de la Cuenta Pública.

Actualmente, con motivo de la entrada en vigor del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, publicado el 26 de diciembre de 2003, dicho ordenamiento sufrió una modificación integral en su estructura, estableciendo un orden secuencial distinto de sus disposiciones, por lo que al anteriormente citado artículo 495, le corresponde el numeral 576 que a la letra dice:

“La Secretaría, *en el ámbito de sus atribuciones*, cuando descubra o tenga conocimiento de irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación, así como por cualquier otros actos u omisiones en que servidores públicos, *proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares*, incurran y que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, fincará, a través de la Procuraduría Fiscal, responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrán por objeto reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios.<sup>42</sup>”

Asimismo, fincará responsabilidades resarcitorias en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados, previa solicitud que dicha autoridad presente, en términos del artículo 577 de este Código”.

---

<sup>42</sup> Reformado en Gaceta Oficial del Distrito Oficial número 137-BIS de fecha 24 de diciembre de 2004.

#### **4.4. FORMAS DE FINCAMIENTO**

El Código Financiero del Distrito Federal en su artículo 578 establece que las responsabilidades resarcitorias se fincarán de la manera siguiente:

1. Directamente a los servidores públicos que hayan cometido las irregularidades respectivas;
2. Subsidiariamente a los servidores públicos que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares, sea en forma dolosa o culposa o por negligencia, y
3. Solidariamente a los proveedores, contratistas, contribuyentes y, en general, a los particulares, cuando hayan participado con los servidores públicos en las irregularidades que originen la responsabilidad.

##### **4.4.1. DIRECTA**

Este tipo de responsabilidad se finca de manera directa a los servidores públicos que cometan irregularidades en el ejercicio de sus funciones por actos u omisiones que se traduzcan en una afectación patrimonial a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

##### **4.4.2. SUBSIDIARIA**

Rafael De Pina considera que el término subsidiario "se aplica a la acción o responsabilidad que suple o robustece a otra principal".<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> DE PINA VARA, Rafael. Op. cit. Pág. 464.

El fincamiento de responsabilidad resarcitoria en forma subsidiaria se aplica a los servidores públicos que en el ejercicio de su funciones hayan omitido la revisión o que hayan autorizado los actos irregulares.

Es decir, los superiores jerárquicos que cuenten con la obligación de realizar dicha revisión o autorización, responden de manera subsidiaria por las irregularidades cometidas por los servidores públicos directamente responsables.

Por otra parte, la conducta irregular motivo del fincamiento de la responsabilidad resarcitoria debe ser con dolo, culpa o negligencia.

Por dolo entendemos aquella "conducta intencionada que se efectúa para perjudicar a otro".<sup>44</sup>

El maestro Gutiérrez y González considera que culpa es "la intención, falta de cuidado o negligencia que genera un detrimento patrimonial y que el derecho considera a efecto de establecer una responsabilidad".<sup>45</sup>

Para Rafael De Pina la culpa es "la omisión de la diligencia que exige la naturaleza de la obligación y que corresponde a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar".<sup>46</sup>

El mismo autor define la negligencia como el "descuido o falta de atención en el cumplimiento de las obligaciones o ejercicio de los derechos".<sup>47</sup>

Es de resaltar que, se establece que el responsable subsidiario gozará respecto del directo y del solidario, del beneficio de orden pero no de excusión.

---

<sup>44</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Op. cit. Pág. 43.

<sup>45</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Op. cit. Pág. 48.

<sup>46</sup> DE PINA VARA, Rafael. Op. cit. Pág. 200.

<sup>47</sup> Ibidem. Pág. 380.

El beneficio de orden se refiere a la imposibilidad legal de que alguien, en este caso el responsable subsidiario, sea demandado eficazmente sin que antes lo sea el deudor principal.

En tanto el beneficio de excusión, consiste en que una persona no puede ser compelida del pago de la obligación "sin que previamente sea reconvenido el deudor y se haga la excusión de sus bienes, consistiendo ésta en aplicar todo el valor liquido al pago de la deuda, que quedará extinguida o reducida a la parte que no se ha cubierto".<sup>48</sup>

Finalmente, se señala que en el supuesto de que se determine la existencia de dos o más responsables subsidiarios, la cantidad a resarcir por cada uno de éstos será determinada a prorrata sobre el total de los créditos fiscales que se hubiesen determinado.

#### **4.4.3. SOLIDARIA**

Se finca a los proveedores, contratistas, contribuyentes y, en general, a los particulares, cuando hayan participado con los servidores públicos en las irregularidades que originen la responsabilidad.

Es de señalar que la responsabilidad solidaria se establece únicamente entre el particular y el responsable directo.

Para Manuel Bejarano "la solidaridad es una modalidad de las obligaciones, caracterizada por la existencia de varios sujetos que pueden exigir y/o deben cumplir la prestación en su integridad, sea por haberlo convenido así o porque la Ley se lo imponga".<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Ibidem. Pág. 125.

<sup>49</sup> BEJARANO SÁNCHEZ. Manuel. Op. cit. Pág. 560

En este caso, al tratarse de solidaridad legal, es la norma jurídica la que corresponsabiliza o impone a dos o más personas (servidores públicos y particulares) la necesidad de responder de una deuda en su integridad, frente al acreedor común (Hacienda Pública).

#### **4.4. AUTORIDADES QUE CONOCERÁN DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA**

En relación con las autoridades que conocen de este procedimiento, es de señalar que en el Distrito Federal son competentes dos órganos de distinta naturaleza, mismas que a continuación se señalan.

##### **4.5.1. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL**

El fundamento constitucional de la Asamblea Legislativa lo encontramos en el artículo 122 constitucional, mismo que determina que es autoridad local del Distrito Federal. Asimismo, en la Base Primera, fracción V, señala sus facultades, en términos del Estatuto de Gobierno.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala las bases de la organización de dicha autoridad, así como sus facultades, entre las que destacan las siguientes:

- Expedir su Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos;
- Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;
- Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

- Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
- Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables.<sup>50</sup>

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, reitera lo señalado con anterioridad al prever en su artículo 7 que la Asamblea Legislativa es el órgano local de gobierno del Distrito Federal al que le corresponde la función legislativa del Distrito Federal, en las materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga, así como ejercer las demás atribuciones que le confiere la presente.

Ahora bien, el artículo 59 dispone que la Asamblea contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales se integrarán proporcionalmente al número de Diputados que acuerde la Comisión de Gobierno, sin que pueda exceder de once el número de sus integrantes, ni menor de nueve.

Las Comisiones son órganos internos de organización para el mejor y más expedito desempeño de las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación de la Asamblea.

En el artículo 60 se enumera los tipos de comisiones, entre las cuales se encuentra en la fracción III, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

---

<sup>50</sup> Artículo 42, fracciones I, II, VIII, IX, XI y XIX

Cada comisión tendrá una Secretaría Técnica, que estará bajo la dirección del Presidente de la misma, a la que corresponderá apoyar los trabajos de la comisión, en los términos que disponga el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa.

En el artículo 61 se señala que las comisiones de Análisis y Dictamen Legislativo y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura. Para los efectos de esta ley son permanentes y se denominan ordinarias.

Las comisiones ordinarias se integrarán e instalaran durante el mes de septiembre del año en que se inicie la legislatura.

Finalmente dicha ley en su artículo 65 prevé que la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ejercerá sus funciones conforme a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en lo que le corresponda.

#### **4.5.1.1. CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL**

El artículo 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal determina que para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado *Contaduría Mayor de Hacienda*, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

El objeto de dicha revisión es conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.



Asimismo, señala que si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las *responsabilidades* de acuerdo a la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Asimismo, el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa enumera las atribuciones de dicho órgano, entre las que se encuentra de igual manera, en la fracción VI la de revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para lo cual dispondrá de un órgano técnico denominado *Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, que se regirá, por su propia Ley Orgánica y su Reglamento Interior, y dependerá, para su funcionamiento, de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por lo que hace a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es de señalar que ésta define a la Contaduría en su artículo 3º, como el órgano técnico de la Asamblea, que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación. Asimismo, le otorga el carácter de autoridad administrativa que depende para su funcionamiento de la Comisión de Vigilancia antes citada.

En el artículo 4º se establece que la Contaduría Mayor remitirá a la Asamblea por conducto de la Comisión de Vigilancia, el resultado de la revisión de la Cuenta Pública y de las auditorías practicadas, y en su caso, de las irregularidades o deficiencias encontradas; esto como ya se señaló, a efecto de fincar las responsabilidades correspondientes.

La Ley en comento, además en su artículo 8º señala las atribuciones específicas de la Contaduría Mayor de Hacienda, entre las que se encuentran las siguientes:

- Revisar la Cuenta Pública;
- Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas para la revisión de la Cuenta Pública;
- Emitir las recomendaciones y pliegos de observaciones procedentes, derivados de la revisión de la Cuenta Pública, así como los informes de las auditorías practicadas;
- Llevar el registro y control patrimonial de los servidores públicos de la Asamblea y dictaminar sobre las responsabilidades en que pudieran incurrir en términos de ley;
- Llevar a cabo, en forma adicional a su programa anual de trabajo la práctica de visitas, inspecciones, revisiones, auditorías y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades comprendidas en la Cuenta Pública en revisión, cuando así lo ordene el pleno de la Asamblea.<sup>51</sup>

El artículo 10 determina que la Contaduría Mayor se estructurará de la siguiente manera:

- Un Órgano Superior de Dirección; y
- Las Direcciones y demás Unidades Administrativas que determine el Reglamento de esta Ley.

El Órgano Superior de Dirección se integrará por tres miembros que tendrán el carácter de Contadores de entre los cuales uno será el Presidente que durará en su encargo un año improrrogable y será sustituido al término de éste por el miembro de mayor antigüedad. Para el caso de que más de un Contador tengan la misma antigüedad (sic), el Pleno de la Asamblea determinará quien lo sustituye.

---

<sup>51</sup> Fracciones I, III, XIII, XVI y XVII

El artículo 14 prevé que el Presidente del órgano colegiado de la Contaduría, como autoridad ejecutiva, tendrá entre sus facultades las siguientes:

- Promover ante las autoridades competentes:
  - a) El fincamiento de las responsabilidades;
  - b) El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública del Distrito Federal, debidamente actualizadas;
  - c) El pago de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública del Distrito Federal, así como las indemnizaciones; y
  - d) .....
  
- Notificar a los responsables sobre el fincamiento de responsabilidades en su contra.<sup>52</sup>

Asimismo, en el artículo siguiente se contemplan las facultades del Órgano Superior de Dirección entre las que destacan las de:

- VI. Formular las observaciones, recomendaciones y los pliegos de observaciones, así como proceder a su seguimiento hasta que se hayan atendido y solventado en su totalidad, informando mensualmente de los avances a la Comisión; y
- IX. Requerir a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades del Gobierno del Distrito Federal, así como a los demás organismos e instituciones públicas o privadas, concesionarios o permisionarios, que reciban o administren fondos públicos, la información que resulte necesaria para cumplir con sus objetivos.<sup>53</sup>

Como ya se señaló, la Contaduría Mayor será auxiliada en sus funciones por los directores generales, directores de área, subdirectores, jefes de departamento,

---

<sup>52</sup> Fracciones II y V

<sup>53</sup> Fracciones VI y IX

auditores, supervisores, coordinadores, asesores y trabajadores que se requieran para el cumplimiento de sus atribuciones, con las categorías que prevé el Reglamento.

En este contexto, el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en su artículo 3 señala que para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, dicha Contaduría se estructurará con un Órgano Superior de Dirección, un Contralor Interno y las siguientes Direcciones Generales:

- Dirección General de Auditoría Programática-Presupuestal
- Dirección General de Auditoría al Sector Central
- Dirección General de Auditoría a Entidades Públicas
- Dirección General de Auditoría a Obra Pública
- Dirección General de Asuntos Jurídicos
- Dirección General de Administración y Sistemas
- Dirección General de Programación y Control de Auditoría

Al frente de cada Dirección General habrá un titular quien se auxiliará por directores de área, subdirectores de área y jefes de departamento, así como del personal técnico y administrativo necesario que figure en el presupuesto autorizado y cuya organización y funciones se precisarán en el Manual y los manuales de organización específicos, de conformidad con el artículo 14 del citado reglamento.

De acuerdo con el artículo 16, las Direcciones Generales de Auditoría Programática-Presupuestal, de Auditoría al Sector Central, de Auditoría a Entidades Públicas y de Auditoría a Obra Pública tienen, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Realizar los trabajos de revisión y análisis de la Cuenta Pública y de las demás información sobre la gestión financiera, programática, presupuestal y contable de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades que

determine el Órgano Colegiado, de acuerdo con el ámbito de su competencia;  
y

- Dar seguimiento, atención, trámite y desahogo de las recomendaciones, pliegos de observaciones y demás promociones de acciones derivadas de las auditorías, visitas e inspecciones que se realicen, con el fin de verificar el cumplimiento de las medidas preventivas y correctivas correspondientes.<sup>54</sup>

Volviendo con la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es de señalar que en su Capítulo Cuarto, se regula lo relativo a la Comisión de Vigilancia. En el artículo 19 se contemplan, entre otras, las siguientes atribuciones:

- I. Recibir de la Comisión de Gobierno de la Asamblea, la Cuenta Pública;
- II. Turnar la Cuenta Pública a la Contaduría para su revisión, así como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para su conocimiento;
- III. Ordenar a la Contaduría, cuando lo determine el Pleno de la Asamblea, la práctica de visitas, inspecciones, revisiones, auditorías y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, comprendidos en la Cuenta Pública en revisión;
- IV. Presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Asamblea, antes del 30 de septiembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, el Informe Previo que rinda la Contaduría;
- XI. Establecer los criterios generales para dictaminar el monto y tiempo de las cauciones o garantías suficientes que de acuerdo a sus funciones deban otorgar los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, para salvaguardar el manejo de los fondos públicos a su cargo;

Como se ha señalado, la revisión de la cuenta pública es una de las funciones principales de la Contaduría Mayor de Hacienda, por lo que su Ley Orgánica en el artículo 22 determina que ésta se constituye por los estados contables, financieros,

---

<sup>54</sup> Fracciones III y IX

presupuestarios, programáticos, patrimoniales y demás información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos, del ejercicio del Presupuesto de Egresos y otras cuentas de Activo y Pasivo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades sujetos al Control Presupuestal de la Asamblea, así como el estado de la deuda pública y la información estadística pertinente.

Por su parte, el Glosario de Términos Programático-Presupuestales de la Administración Pública del Distrito Federal define a la cuenta pública como un documento de carácter evaluatorio que contiene documentación contable, financiera, presupuestal, programática y económica relativa a la gestión anual del Gobierno con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal rinde a la Asamblea Legislativa dentro de los primeros días del mes de junio.

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Cuenta Pública que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal presente a la Asamblea, a través de la Comisión de Gobierno, será turnada por conducto de la Comisión de Vigilancia a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión.

Por su parte, el artículo 24 del mismo ordenamiento señala que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades una vez presentada la Cuenta Pública, pondrán a disposición de la Contaduría Mayor de Hacienda, los datos, libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público que manejen, así como los registros de los programas y subprogramas correspondientes para la evaluación de su cumplimiento.

Dichas dependencias, órganos desconcentrados y entidades conservarán en su poder los libros y registros de contabilidad por el período fijado por la Ley, así como la información financiera correspondiente; y la Contaduría conservará el Informe de

Resultados de la revisión de la Cuenta Pública; los primeros conservarán en su poder los documentos justificativos y comprobatorios de la Cuenta Pública, mientras no prescriban las acciones derivadas de las operaciones en ellos consignadas y de esta Ley; y la Contaduría los pliegos de observaciones que formule, así como su registro y seguimiento respectivo.<sup>55</sup>

La Contaduría y la Secretaría de Finanzas, determinarán de común acuerdo los documentos justificativos y comprobatorios de la Cuenta Pública que deban conservarse, microfilmarse o destruirse.<sup>56</sup>

Conforme al artículo 27 la Contaduría Mayor, goza de facultades para revisar una vez presentada la Cuenta Pública toda clase de libros, registros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones, auditorías, revisiones, compulsas y, en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones.

Para tal efecto, podrá servirse de cualquier medio lícito que conduzca al esclarecimiento de los hechos y aplicar, técnicas y procedimientos de auditoría y evaluación.

La revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto, de acuerdo con el artículo 28, determinar el resultado de la gestión financiera en el ejercicio al que corresponda la Cuenta Pública y si fue congruente con el Código Financiero, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como con los programas y demás disposiciones aplicables.

Dicha revisión no sólo comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se extenderá a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto públicos, y verificará la exactitud y la justificación de los cobros y

---

<sup>55</sup> Artículo 25

<sup>56</sup> Artículo 26

pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado y de las cantidades erogadas.

Conforme al artículo 29 la Contaduría practicará anualmente la revisión de la Cuenta Pública para lo cual elaborará y rendirá a más tardar el 30 de septiembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, el informe previo correspondiente, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, por conducto de la Comisión de Vigilancia.

Es de resaltar que a solicitud de la Contaduría Mayor, las dependencias, órganos desconcentrados y entidades le informarán, una vez presentada la Cuenta Pública, de los actos, convenios o contratos de los que les resulten derechos y obligaciones, con objeto de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse *daños en contra de la Hacienda Pública del Distrito Federal*, que afecten a la Cuenta Pública o impliquen incumplimiento de alguna disposición relacionada con la materia.<sup>57</sup>

El artículo 36 determina que la Contaduría Mayor deberá rendir a más tardar el 15 de julio del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el informe de resultados a la Asamblea, a través de la Comisión de Vigilancia; la cual preservará bajo su más estricta responsabilidad la confidencialidad respecto de los procesos de responsabilidad civil o administrativa, o las causas penales pendientes. El informe deberá ir acompañado del señalamiento de las irregularidades que se hayan detectado en las actividades realizadas en el ejercicio de las atribuciones señaladas en la Ley en comento.

En el Capítulo Octavo “De las Responsabilidades”, específicamente en el artículo 38 se señala que la Contaduría es el órgano facultado por la Asamblea Legislativa para proponer a la autoridad competente la sanción que corresponda al infractor en los términos de su Ley Orgánica, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Código Financiero del Distrito Federal.

---

<sup>57</sup> Artículo 33



Este mismo precepto dispone que la Contaduría es competente para determinar en cantidad líquida, que por concepto de *reparación de daños* deba pagar el servidor público que la haya ocasionado o generado, así como los accesorios que resulten aplicables de la comisión de la irregularidad o ilícito hasta su resarcimiento, tomando como base para su actualización los valores y el porcentaje determinado para el pago de los créditos fiscales a que se refiere la Ley de Ingresos del Distrito Federal.

Es de resaltar que, el artículo 39 señala que cuando en cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría detecte *irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos*, determinará la falta y promoverá el pliego de las responsabilidades que resulten, se integrará el o los expedientes técnicos correspondientes a efecto de que:

- En caso de faltas administrativas, se aplique la sanción que corresponda; y
- Tratándose de faltas que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, promoverá el procedimiento administrativo de ejecución en virtud de que las responsabilidades y sanciones económicas que se determinen e impongan, tendrán la naturaleza jurídica de créditos fiscales.

Como ya se ha señalado con anterioridad, las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos, son independientes de las que puedan configurarse del orden civil o penal, en cuyo caso se estará a lo previsto por las normas que resulten aplicables.<sup>58</sup>

La ley en comento regula lo relativo a la denuncia por responsabilidad penal, la cual se iniciará por :

- La Asamblea o la Comisión de Gobierno, en su caso, en contra de los servidores públicos que sean de elección popular que se encuentren en funciones durante el período para el que fueron electos;

---

<sup>58</sup> Artículo 40

- La Contaduría contra el o los servidores públicos que no sean de elección popular, que hayan ejecutado los actos o que incurran en las omisiones que den origen a la responsabilidad penal; y
- La Contaduría contra los servidores públicos de elección popular o de designación, que hayan dejado de fungir como tales y que por la índole de sus funciones hayan causado daños y perjuicios a la Hacienda Pública.

#### **4.5.2. LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal tiene por objeto establecer la organización de dicha Administración, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno.

Así tenemos que, su artículo 15 dispone que el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, de las dependencias que señala, entre las que se encuentra, en la fracción VIII, la Secretaría de Finanzas.

De conformidad con el artículo 30 de la Ley en comento, a la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad.

Asimismo, señala las atribuciones con que cuenta, entre las que destacan las siguientes:

- Recaudar, cobrar y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho el Distrito Federal en los términos de las leyes aplicables;
- Imponer las sanciones que correspondan por infracciones a disposiciones fiscales y demás ordenamientos fiscales de carácter local o federal, cuya aplicación esté encomendada al Distrito Federal;
- Ejercer la facultad económico coactiva, para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Distrito Federal;
- Vigilar y asegurar en general, el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- Representar en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos los intereses de la hacienda pública del Distrito Federal, y los que deriven de las funciones operativas inherentes a los acuerdos del Ejecutivo Federal en materia de ingresos federales coordinados;
- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.<sup>59</sup>

Por otra parte, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 7º determina que para el despacho de los asuntos que competan a las Dependencias de la Administración Pública, se les adscriben las Unidades Administrativas y las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo siguientes:

VIII. A la Secretaría de Finanzas:

- Subsecretaría de Egresos,
- **Tesorería del Distrito Federal**, a la que quedan adscritas:
  - a) Subtesorería de Política Fiscal;
  - b) Subtesorería de Administración Tributaria,

---

<sup>59</sup> Fracciones IV, VII, VIII, IX, XI y XXI

- c) Subtesorería de Fiscalización,
- d) Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.

- **Procuraduría Fiscal del Distrito Federal**, a la que quedan adscritas:

- a) Subprocuraduría de Legislación y Consulta;
- b) Subprocuraduría de lo Contencioso;
- c) Subprocuraduría de Recursos Administrativos y Autorizaciones, y
- d) Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados.

- Dirección General de Administración Financiera.
- Dirección General de Informática.

#### **4.5.2.1. PROCURADURÍA FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL**

Como ya se señaló, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal se encuentra adscrita a la Secretaría de Finanzas. De acuerdo con el artículo 3º del Reglamento Interior antes citado, es una unidad administrativa dotada de atribuciones de decisión y ejecución.

Por lo que hace a su competencia específica en cuanto al fincamiento de responsabilidades resarcitorias, el mencionado Reglamento determina en su artículo 36 que corresponde al titular de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal:

“Fincar las responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación así como por cualquier otros actos u omisiones en que un Servidor Público incurra por dolo, culpa o negligencia y que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, que descubra o tenga conocimiento la Secretaría de Finanzas, por sí

o a través de sus unidades administrativas, así como en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados”<sup>60</sup>

### **Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados**

La Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados, adscrita a la Procuraduría Fiscal, es la facultada para incoar el procedimiento sobre resarcimiento a la Hacienda Pública del Distrito Federal. Lo anterior de acuerdo con lo preceptuado por la fracción XII del artículo 91 del Reglamento en comento, que a la letra dice “Corresponde a la Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados:

Fincar las responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación, así como por cualquier otros actos u omisiones en que un servidor público incurra por dolo, culpa o negligencia y que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, que descubra o tenga conocimiento la Secretaría de Finanzas por si o a través de cualquiera de sus unidades administrativas, así como en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados”.

Para lo anterior, podrá auxiliarse de las demás unidades administrativas de la Secretaría de Finanzas, en el ámbito de las atribuciones que les correspondan.

La Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados se apoyará en la Subdirección de Procedimientos Resarcitorios y Jefaturas de Unidad a efecto de solventar el procedimiento previsto en el Código Financiero del Distrito

---

<sup>60</sup> Fracción XXVIII

Federal, con el fin de determinar si existen daños a la Hacienda Pública del Distrito Federal y, en su caso, determinar los créditos fiscales correspondientes, procediendo, para tal efecto, de la siguiente manera:

- 1) Recibe los expedientes o documentos que le sean remitidos por otras áreas de la Secretaría de Finanzas de los que se desprendan posibles daños o perjuicios a la Hacienda Pública local.
- 2) Informa al superior inmediato desde que tenga conocimiento, de aquellos asuntos que por su trascendencia ameriten un seguimiento especial.
- 3) Remite los expedientes a la Subdirección de Procedimientos Resarcitorios para estudio y análisis de los mismos.
- 4) Recibe el proyecto final de inicios de procedimiento resarcitorio, requerimientos de trámite y resoluciones.
- 5) Solicita a la Tesorería del Distrito Federal el inicio de los Procedimientos Administrativos de Ejecución con relación a los créditos fiscales que determine.

### **Subdirección de Procedimientos Resarcitorios**

Corresponde a esta Subdirección la instauración del procedimiento de fincamiento de responsabilidad resarcitoria en contra de servidores públicos que en el desempeño de sus funciones hubiesen causado daños o perjuicios a la Hacienda Pública local, así como en contra de los particulares que hubiesen participado en los mismos, colaborando en los términos siguientes:

- 1) Recibe los expedientes o documentos que sean turnados por la Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados.
- 2) Registra los expedientes o documentos turnados a esta Subdirección en los controles que se llevan en la misma.
- 3) Recibe el proyecto del trámite a seguir y aprueba o desecha el mismo con las observaciones pertinentes.

- 4) Recibe el proyecto final, aprueba y pasa, en su caso a la Subprocuraduría antes citada.
- 5) Da seguimiento a los oficios enviados para acordar lo conducente.

### **Jefatura de Unidad Departamental**

Corresponde a los Jefes de Unidad Departamental respectivos, las siguientes funciones:

- 1) Recibir los expedientes o documentos por la Subdirección, previa firma de recibido en los registros de control correspondientes.
- 2) Revisar la documentación recibida.
- 3) Analizar y evaluar el trámite a seguir.
- 4) Remitir a los abogados dictaminadores los expedientes o documentos para que a su vez realicen el estudio y emitan opinión al respecto.
- 5) Elaborar proyecto de requerimientos necesarios para la instauración del procedimiento de fincamiento de responsabilidad resarcitoria.
- 6) Elaborar el proyecto de resolución del procedimiento mencionado.

Cada jefatura está encargada del manejo y desarrollo del procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias desde la emisión de la notificación del mismo, hasta la emisión de la resolución correspondiente, incluyendo los requerimientos de trámite relacionados con la regularización de los escritos presentados por los solicitantes del procedimiento y los probables responsables, así como aquellos que se realicen a las dependencias, organismos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, a efecto de recabar la información necesaria tendiente a completar la instrucción del mencionado procedimiento.

Los funcionarios del Gobierno del Distrito Federal, colaborarán con la Procuraduría Fiscal, a través de la Subprocuraduría, cuando aquella intervenga en la investigación de hechos que causen daños y perjuicios a la Hacienda Pública local.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Manual Administrativo de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal: Procedimiento Resarcitorio

#### **4.5.2.2. TESORERÍA DEL DISTRITO FEDERAL**

Como ya se manifestó con anterioridad, el artículo 7º del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal determina que para el despacho de los asuntos que competan a las Dependencias de la Administración Pública, se les adscriben Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo.

Del artículo anterior se desprende que a la Tesorería del Distrito Federal quedan adscritas las siguientes unidades administrativas:

1. Subtesorería de Política Fiscal;

2. Subtesorería de Administración Tributaria, a la que quedan adscritas:

2.1. Dirección de Registro;

2.2. Dirección de Servicios al Contribuyente;

2.3. Dirección de Ingresos;

2.4. Dirección de Ejecución Fiscal;

2.5. Dirección de Normatividad;

2.6. Coordinaciones de Operación Regional Tributaria, y Administraciones Tributarias.

3. Subtesorería de Fiscalización, a la que quedan adscritas:

3.1. Dirección de Programación y Control de Auditorías;

3.2. Dirección de Auditorías Directas;

3.3. Dirección de Revisiones Fiscales; y

3.4. Dirección de Evaluación y Procedimientos Legales.

4. Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.



Por otra parte, es importante señalar que una vez que se fincan las responsabilidades resarcitorias y dada su naturaleza de créditos fiscales, éstas se harán efectivas mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución, conforme al artículo 583 del Código Financiero del Distrito Federal.

Así las cosas, tenemos que la competencia de la Tesorería para hacer efectivos los créditos fiscales antes señalados se encuentra determinada en los preceptos del citado Reglamento Interior, que a continuación se enumeran.

La fracción XIII del artículo 35 determina que corresponde al titular de la Tesorería del Distrito Federal, ejercer la facultad económico coactiva, mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales del Distrito Federal y los de carácter Federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del Ejecutivo Federal.

Por su parte, el artículo 73 fracción VI prevé que corresponde a la Subtesorería de Administración Tributaria, ejercer la facultad económico coactiva, mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución, y con el fin de hacer efectivos los créditos fiscales locales y los de carácter federal, cuya aplicación esté encomendada al Distrito Federal en virtud de las leyes aplicables o de los acuerdos del Ejecutivo Federal.

A su vez, la Dirección de Ejecución Fiscal, es la unidad administrativa adscrita a la Subtesorería antes citada, encargada de hacer efectivos, a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, los créditos fiscales exigibles en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del Ejecutivo Federal.

## **5. ASPECTOS CONSTITUCIONALES**

Es indudable la importancia del tema en estudio, en virtud de que la responsabilidad resarcitoria va más allá del simple control disciplinario del Estado hacia sus

servidores públicos, al determinar que éstos deban subsanar un daño o un perjuicio sufrido en su patrimonio por actos u omisiones en que incurran por dolo o negligencia.

Aunado a que este tipo de responsabilidad se hace extensiva a particulares que tuvieron relación directa en la conducta del servidor público.

Se hace necesario entonces, verificar si para el fincamiento de una sanción resarcitoria, se observan las garantías constitucionales que tienen a su favor las personas a quienes se les hace la imputación de haber causado un daño o perjuicio a la Hacienda Pública y que, por tal razón, se convierten en sujetos de este tipo de responsabilidad.

La Constitución Política establece principios fundamentales en defensa de los gobernados, mismos que operan como fundamento de las autoridades y como garantías individuales para los primeros, entre las que se encuentran las siguientes:

### **Garantía de legalidad**

Se encuentra consagrada en el artículo 14 de nuestra carta magna el cual señala que "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Así como en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que determina que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

La garantía de legalidad consiste en que toda resolución de una autoridad debe cumplir con los requisitos de legalidad señalados en el citado artículo 16, esto es, debe estar fundada y motivada y provenir de autoridad competente. En tal virtud el requisito de fundamentación y motivación desde el aspecto formal se surte con la cita de las disposiciones legales al caso concreto, la expresión de los motivos que sustenten la actuación de la autoridad y debe existir una adecuación entre los preceptos legales invocados y los motivos aducidos por la autoridad.

A mayor abundamiento, por motivación entendemos que todo acto, procedimiento o resolución debe señalar las razones particulares, las circunstancias o motivos que dieron lugar a esa actuación o determinación en una forma clara y explícita para que el particular interesado la pueda entender, valorar, entender y cumplir, o en su caso para inconformarse legalmente en contra de la misma.

Fundamentar significa que los actos al realizarse por escrito deben de especificar las normas jurídicas materiales como procedimentales que lo rigen y para que se conozca por el destinatario el sustento legal debiendo existir una adecuación entre los motivos y sus bases jurídicas; acreditándose hasta el extremo de precisar el artículo, fracción, inciso y subinciso en el que se apoya.

Sobre este particular ha sido abundante la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en reiterados criterios ha señalado que fundar es expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso en tanto que por motivación debe entenderse el señalamiento preciso de las circunstancias especiales o razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la eficacia del acto.<sup>62</sup>

Cabe hacer la precisión de que la fundamentación y motivación si bien son dos conceptos jurídicos distintos, para efectos de validez del acto de autoridad son únicos e indivisibles, así la falta de uno de estos elementos de legalidad,

---

<sup>62</sup> Semanario Judicial de la Federación, VI Época. Volumen CXXXII. Tercera parte. Pág. 21.

necesariamente conlleva a la nulidad de la actuación de la autoridad, pues si uno de sus actos carece de fundamentación y está revestido de motivación o viceversa, su nulidad se encuentra fuera de toda duda, pues lo contrario llevaría al extremo de considerar la legalidad de un acto por el solo hecho de cumplir con uno solo de estos requisitos.

Al respecto, Sergio Francisco de la Garza puntualiza que el artículo 16 constitucional claramente indica que el acto de autoridad debe reunir dos requisitos (fundamentación y motivación) pues tal es el sentido del término copulativo “y” que el legislador uso en la redacción del texto constitucional, pues de otra manera se pudo utilizar el disyuntivo “o”, lo que implicaría la suficiencia de uno de estos elementos para hacer validos en cuanto a su forma, los actos de autoridad; así es evidente que lo que protege la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional es el derecho de los particulares para que las autoridades se sujeten a un régimen de derecho que garantice su adecuada defensa frente al poder público evitando dejarlo en indefensión, de tal suerte que el principio de fundamentación y de motivación de los actos de autoridad no es un mero formulismo que obstaculiza el desempeño del ente público en el cumplimiento de sus funciones, sino un instrumento protector de la legalidad reconocida por la Constitución en favor de los gobernados.<sup>63</sup>

Por otra parte, el que el acto se emita por autoridad competente consiste en que todo mandamiento debe emitirse por quien se encuentre legitimado para ello, expresándose en el texto del mandamiento al fundamento legal que contemple su existencia jurídica, pues en caso contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión para examinar si la actuación de la autoridad se encuentra dentro del ámbito competencial respectivo, esto es, si tiene facultad o no para emitirlo.

Así las cosas, dicha garantía tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, ya que en

---

<sup>63</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Porrúa. México. 1985. Pág. 677

virtud de ésta, ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales no previstos y autorizados por un precepto jurídico.

En concreto, la garantía de legalidad es un principio rector de las autoridades y una garantía de seguridad para los gobernados.

### **Garantía de Audiencia**

Se encuentra consagrada en el artículo 14 constitucional antes citado, es una prerrogativa mínima de los particulares, a fin de tener oportunidad de desvirtuar una imputación, de demostrar el hecho cierto y de argumentar su defensa.

Dicha garantía comprende dos aspectos esenciales, uno de fondo y otro de forma. El primero de ellos sostiene que nadie puede ser privado de su libertad, de sus propiedades o derechos mientras se encuentre en estado de indefensión; el segundo, que para poder privar a un particular de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, debe existir un procedimiento previo tramitado conforme a las formalidades legales establecidas y en donde se haya dictado una resolución definitiva fundada y motivada y que haya sido notificada correctamente al destinatario.

A fin de cumplir con ésta, las leyes procedimentales deben prever los recursos o medios de defensa que otorguen a los gobernados la posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas y alegatos, a fin de obtener una decisión favorable a su favor.

La garantía de audiencia tiene por objeto el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento, es decir, las etapas o trámites que permiten a las partes probar los hechos constitutivos de su acción o de sus excepciones o defensas.

## **Garantía de Irretroactividad**

Se encuentra establecida en el artículo 14 constitucional, consiste en que a ninguna ley se le debe dar efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, ya que una ley se aplica para los hechos ocurridos durante su vigencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto determinó que “La retroactividad existe cuando una disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir situaciones ocurridas antes de su vigencia retrobrando en relación a las condiciones jurídicas que antes no fueron comprendidas en la nueva disposición y respecto de actos verificados bajo una disposición anterior”.<sup>64</sup>

En este contexto, las normas jurídicas no deben ser aplicadas a los hechos que se realizaron antes de la entrada en vigor del precepto jurídico respectivo, de tal manera que su observancia debe cumplirse a partir del día siguiente de que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta del Estado respectivo, obrando hacia el presente y futuro para que surta efectos.

## **Garantía de Justicia**

Se encuentra establecida en el artículo 17 el cual prevé que:

“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

---

<sup>64</sup> Retroactividad de la ley, Segunda Sala, SJF. Quinta Época, t. CXIII, Pág. 473.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”.

Así las cosas, en el procedimiento relativo al fincamiento de responsabilidades resarcitorias se deben respetar las garantías constitucionales citadas, ya que si se estima que un acto de autoridad es inconstitucional se puede proceder por la vía del amparo, dado que ni las autoridades administrativas que atiendan a los recursos, ni los tribunales administrativos que se ocupan de las demandas, tienen atribuciones para resolver o juzgar sobre aspectos de inconstitucionalidad.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **ANTECEDENTES**

#### **1. ÉPOCA COLONIAL**

Esta época comenzó con la llegada de los españoles a lo que posteriormente se denominó la Nueva España, siendo de mencionar que el rey de España, a quien sólo se consideraba responsable de sus actos ante Dios, tenía la propiedad de los bienes del territorio, así como un poder absoluto en lo relativo al fisco.

Debido a las contrariedades que representaba el gobernar desde el viejo continente los territorios conquistados, se hizo necesario que la corona española instrumentará mecanismos de control para los funcionarios públicos, entre los cuales encontramos a las Visitas y el Juicio de Residencia.

Las Visitas fueron inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitania general (visita general) o de un funcionario en particular (visita especial) que podían realizarse en cualquier momento durante la gestión de la autoridad correspondiente, como un instrumento de control, fiscalización y protección a favor del Estado y de los particulares.

Las sanciones podían consistir en pena pecuniaria, suspensión, privación o inhabilitación temporal o definitiva del cargo.

Por su parte, el Juicio de Residencia tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en algunos otros ordenamientos legales españoles; que al descubrimiento y conquista de México por éstos, fueron traídas consigo como son sus costumbres, organizaciones político-administrativas y algunos ordenamientos, que con el tiempo fue arraigando su procedimiento y variando su



eficacia en el Nuevo Mundo. En México fue introducido por el propio Hernán Cortés, que curiosamente fue la primera autoridad que sufrió el Juicio de Residencia.<sup>65</sup>

Se considera al Juicio de Residencia como el primer antecedente normativo del actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos, esto en opinión de Armenta Calderón, "se basa entre otras cosas en el concepto de Escriche, pues acepta que el Juicio de Residencia tenía por objeto tomar cuenta un juez a otro, o un corregidor por Alcalde Mayor, o a otra persona de cargo público, de la administración de su oficio por aquel tiempo que estuvo a su cuidado".<sup>66</sup>

Fue un medio de revisión de la actuación de un funcionario al concluir el desempeño de su cargo, considerando la conducta y administración de su oficio, que si bien tenía por objeto rendirle cuentas a la autoridad que lo supliría, era un medio por el cual los reyes de España pretendían conocer a través de sus gobernados en los distintos territorios conquistados de los abusos, errores y actos ilícitos que cometieran sus funcionarios en el ejercicio del cargo encomendado.

Es de señalar que no se trató en estricto sentido de un juicio, y que el funcionario debía residir obligatoriamente, durante el plazo fijado por la ley, en la población donde había desempeñado su encargo, esto con la finalidad de facilitar la investigación y la aportación de pruebas de quienes habían denunciado sus agravios en contra de dicho funcionario. Por lo cual, si se ausentaba del lugar de residencia sin autorización, se tenían por ciertos los hechos que se le imputaban y podía ser condenado a menos de que probara que lo hacía para huir de las injurias de sus enemigos o de un juez que no era imparcial.

El procedimiento a seguir por el Juicio de Residencia se encontró regulado en la "Recopilación de las Leyes de Indias" y figuraba en dos partes una secreta, en la cual

---

<sup>65</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa, México. 1984, Pág. 31.

<sup>66</sup> ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. "La evolución de la Ley de Responsabilidades". Los Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. Cuadernos INAP. Praxis No. 60.

el juez investigaba la conducta del funcionario y la otra era pública en la que se recibían las quejas de los particulares que exigían la satisfacción de sus agravios.

En la primera etapa, el juez elaboraba un interrogatorio para los testigos y podía solicitar informes a organismos oficiales, revisar documentación pública, examinar testigos y hasta recibir denuncias anónimas. Asimismo, aceptaba las demandas de los agraviados, quienes debían otorgar una fianza que perdían en caso de no comprobarse sus afirmaciones.

En la etapa pública el funcionario debía otorgar fianza suficiente para cubrir la indemnización en caso de ser condenado, siendo de resaltar que esta etapa revestía tal importancia que no era dispensada, salvo casos excepcionales, aún cuando el residenciado hubiese sido favorecido en la etapa privada.

Las penas que se podían imponer eran multa, inhabilitación temporal o permanente, destierro y traslado.

Con motivo del proceso de transición de la Nueva España, se incorporó el Juicio de Residencia en la Constitución de Cádiz de 1812.

Esta constitución, en lo referente al tema de la responsabilidad de los servidores públicos, recordó a las Cortes o a lo que se consideraría como "poder legislativo" en este periodo, el derecho y deber de acusar a los funcionarios que infraccionaran las leyes de la época, al señalar en la fracción XXV del artículo 31, el "hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios de Despacho y demás empleados públicos".

Dicho juicio, se consagró en el Título V "De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo Civil y en lo Criminal", Capítulo I "De los Tribunales", en el artículo 261, fracción VI, que facultaba al Tribunal Supremo para conocer de la Residencia de todo empleado público sujeto a ella por disposición de las leyes.

Es de señalar que, los servidores sujetos a Residencia podían ser los siguientes:

- Los pertenecientes al Poder Ejecutivo, de acuerdo al Decreto del 24 de Septiembre de 1810;
- Los Secretarios de Despacho, señalados en el artículo 226;
- Todo empleado público, de conformidad con el artículo 261 y;
- Los diputados, frente a una doble responsabilidad: singular o parlamentaria.

La vigencia transitoria de la Constitución española de Cádiz, a causa de los movimientos que se gestaban, previos a la emancipación de la Nueva España, dejó una innegable influencia en las constituciones mexicanas posteriores.

## **2. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824**

No obstante los antecedentes anteriores, en donde se basa el actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos, es a partir de la Constitución Federal de 1824 de donde se puede desagregar la evolución constitucional y legal de nuestro vigente sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México.

Dicha Constitución, estableció aspectos importantes en materia de responsabilidades de los servidores públicos, aunque no existía un capítulo específico que regulara dicha materia, en su artículo 38, señalaba al propio Presidente de la Federación, quien podría ser responsable por los delitos de traición a la independencia nacional, a la forma establecida de gobierno, cohecho y soborno, cometidos durante su encargo, así como por impedir la celebración de elecciones para cualquier puesto de elección popular o impedir el ejercicio de las facultades de las Cámaras.

Asimismo, desaparece el Tribunal de Residencia, siendo de señalar que no se advierte la existencia de un juicio político como el que hoy conocemos, sino que la responsabilidad se circunscribe a las de tipo penal.

También regulaba la responsabilidad de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de los Secretarios de Despacho, por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos y los Gobernadores de los Estados, por infracción a la Constitución Federal, las Leyes de la Unión ú órdenes del Presidente de la Federación, que no fuesen manifiestamente contrarias a la Constitución y Leyes Generales de la Nación y también por la publicación de las Leyes y Decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la Constitución y Leyes.

Por su parte, el artículo 107 señalaba que el Presidente, no podía ser acusado durante el tiempo de su encargo, sino ante cualquiera de las dos Cámaras y solo por los delitos antes señalados.

Asimismo, solamente se podía iniciar el procedimiento contra el Vicepresidente si la acusación ingresaba ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo, de conformidad con el artículo 109.

Se estableció la responsabilidad de los Secretarios de Despacho de los actos del Presidente autorizados previamente con su firma contra la Constitución, el Acta Constitutiva, las Leyes Generales y Constituciones de los Estados.

Los miembros de la Suprema Corte de Justicia se encontraban sujetos a Juicio de Responsabilidad por cualquier delito que hubiesen cometido durante su encargo, del cual podían conocer cualquiera de las dos Cámaras.

Finalmente, los Diputados y Senadores podían ser sujetos de causas criminales, siendo la acusación realizada ante la Cámara de Senadores, en el primer caso y ante la Cámara de Diputados en el segundo. Si la Cámara correspondiente determinaba la procedencia de dicha acusación, era suspendido de su cargo y puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, que era la competente para sancionar tanto a los legisladores como a los demás empleados públicos sujetos a Juicio de Responsabilidad.

Cabe advertir que, en esta Constitución no se señala a los Diputados de las Legislaturas locales como sujetos de responsabilidades.

Por otra parte, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos consagrado en dicha Constitución, logró establecer un gran mecanismo de control, adquiriendo básicamente las características político-jurídicas que forjaron el desarrollo en la Constitución de 1857, al legar ciertos elementos de suma importancia, como son una estructura federal, un procedimiento de instancia al referirse a los altos funcionarios cuando violasen la Constitución o las Leyes de la Unión.

### **3. CONSTITUCIÓN DE LAS SIETE LEYES DE 1836**

Al dar inicio la etapa centralista, entra en vigor la Constitución de 1836, en la cual se sancionaba la responsabilidad por la comisión de delitos comunes del Presidente de la República, de los Diputados y los Senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores, que solo podían ser acusados ante la Cámara de Diputados o la de Senadores.

En contra del titular del Ejecutivo sólo se podía intentar una acusación desde el día de su nombramiento hasta un año después de concluido su encargo y en cualquier momento de su gestión.

### **4. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857**

Para el año de 1857, en la Carta Magna se consolida el sistema de gobierno republicano, representativo, democrático y federal de la nación mexicana.

Dicha Constitución, constituye el antecedente más importante del sistema de responsabilidades en nuestro país, ya que incluyó un título específico (IV) denominado "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", el cual reguló los siguientes aspectos:

- Señala como sujetos de responsabilidad por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas oficiales y omisiones a los Diputados, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios de Despacho; así como a los Gobernadores de los Estados por infracción de la Constitución y Leyes Federales.
- Por lo que se refiere a los delitos o infracciones que pudieran generar las responsabilidades de los funcionarios, se distingue claramente los delitos de carácter común, de los delitos o infracciones de carácter oficial. En cuanto a los delitos comunes, los funcionarios en general son responsables por la comisión de los mismos y solamente, en el caso del Presidente de la República, sus responsabilidades serán por delitos graves del orden común.
- Establece, por primera vez, que el titular del Ejecutivo Federal podría ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común.
- Se señala que en el caso de la autorización para proceder en contra de los altos funcionarios, la Cámara de Diputados se erigiera como "Gran Jurado", otorgándosele amplias facultades a los diputados para investigar los delitos de los que se les acusaba.
- Regula el fuero con relación a la responsabilidad de los servidores públicos, que no existía en el caso de demandas del orden civil.

- Prevé el juicio político para el caso de los delitos oficiales, determinando que el Congreso actúe como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia. Esto en razón de que se suprimió el bicameralismo y el Congreso de la Unión se integraba únicamente por una Cámara de Diputados.
- Finalmente, niega el indulto por delitos oficiales, estableciendo el término de un año una vez concluido el cargo para exigir responsabilidad por los mismos.

Lo anterior, fue contemplado en los artículos 103 a 108 del Título Cuarto antes citado, sirviendo de inspiración para la Constitución vigente hasta nuestros días y las primeras leyes nacionales que se dictaron sobre la materia.

Es de resaltar que en el año de 1874 y con motivo de la restauración de bicameralismo en el Congreso de Unión, se suprime la intervención de la Suprema Corte de Justicia, para erigirse como jurado de sentencia en el juzgamiento de delitos oficiales, misma responsabilidad que pasó a ser facultad del Senado.

#### **4.1. LEY DE RESPONSABILIDADES OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACIÓN DE 1870**

Esta ley reglamentaria de los artículos 103 a 108 de la Constitución de 1857, también denominada "Ley Juárez", fue la primera en materia de responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país.

En el artículo primero regulaba lo relativo a los delitos oficiales, que eran los siguientes: ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución y a las Leyes Federales. Es de señalar que, mediante una reforma

posterior en 1872, se hace una distinción entre delitos del orden común, delitos federales y delitos oficiales.

Por otra parte, se precisa la existencia de omisiones en el desempeño de las funciones públicas.

En materia de sanciones para estos ilícitos se establecieron la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de 5 a 10 años.

Se estableció, por primera vez, la posibilidad de que un funcionario pudiese ser acusado por un delito común y por otro oficial.

Es de señalar que, dicha ley constituye el principio del juicio político y del juicio de procedencia.

#### **4.2. LEY DE RESPONSABILIDADES Y FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACIÓN DE 1896**

Dicha ley determinaba los sujetos que podían ser considerados como altos funcionarios, señalando su responsabilidad por delitos comunes y de las faltas u omisiones oficiales en que podían incurrir.

Estableció los delitos por los que se le podía fincar responsabilidad al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, siendo los primeros: traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos del orden común; y los segundos infracción a la Constitución y a las Leyes Federales.

Para efecto del juicio político se requería que las faltas constituyeran incumplimiento a las funciones públicas del servidor público; erigiéndose como jurado de acusación la Cámara de Diputados y como jurado de sentencia la Cámara de Senadores.



La aportación más importante de esta ley es el establecer principios en cuestión del procedimiento del fincamiento de responsabilidades de los funcionarios públicos.

## **5. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917**

Como ya se ha hecho notar, el Constituyente de 1917, en lo que corresponde a la materia de responsabilidad de los servidores públicos, conserva los mismos principios de la Carta Fundamental de 1857.

La Constitución de 1917, en una forma más amplia que su antecesora, estructura el sistema de responsabilidades en su Capítulo Cuarto intitulado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”; entre sus consideraciones más importantes encontramos las siguientes:

- Eliminó la posibilidad de que el Presidente de la República fuera juzgado en materia penal, haciéndose la determinación de que gozaría de inmunidad por cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo, excepto para el caso de los delitos graves del orden común y por traición a la patria.
- Asimismo, gozarían de esta inmunidad: los Diputados y Senadores por las opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y los Ministros de la Suprema Corte al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales.
- Se determinó que las acusaciones en contra de los altos funcionarios se desahogara a través de un sistema bi-instancial, en el cual la Cámara de Diputados se erigiera como “Gran Jurado”, si la acusación era por delito común, mientras que para el caso de los delitos oficiales el Senado, contara con la facultad de erigirse en Gran Jurado, siendo la Cámara de Diputados la parte acusadora.

- Se estableció que los funcionarios del Poder Judicial, incluyendo a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudieran ser sustituidos por el Congreso a petición del Presidente de la República.

Es de señalar, el párrafo quinto del artículo 111, preveía que el Congreso de la Unión expediría a la mayor brevedad una Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales; determinando como delitos o faltas oficiales a todos los actos u omisiones que pudiesen redundar en perjuicio de los intereses públicos y el buen despacho.

### **5.1. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1940**

Es importante señalar que, no fue sino hasta el año de 1940 cuando se promulga la primera Ley de Responsabilidades prevista por el constituyente de 1917.

El 21 de febrero de este año, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo; así como las facultades expresas para legislar en materia penal y procesal derivadas del decreto del 31 de diciembre de 1936.

En la exposición de motivos de dicha ley se encuentran ciertas ideas importantes en lo relativo a este tema entre las cuales se encuentran las siguientes:

“El ciudadano que se ha acogido para desempeñar una función pública debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura constituyéndose en un

ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio, el mas propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

El Estado, por su parte debe prever las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que violan la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función publica un medio para satisfacer bajos apetitos, y aun cuando el pueblo, con su claro sentido de observancia, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas etc. Esa sanción popular, por más enérgica que en si misma sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia. La actuación criminal de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para liberarse de ellos, o bien llevarlo a la abyección como resultado de un sentimiento impotente, signo indudable de decadencia; o bien, produce un estado latente de inconformidad y rencor, lo que hace ver al gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso sino como un poder despótico y concupiscente que solo lo oprime y lo explota".<sup>67</sup>

Ahora bien, es de resaltar que tratándose del ejercicio las facultades expresas, su límite se agota en la numeración expresa de las mismas, de ahí que esta Ley se encontró circunscrita en su ámbito de acción a la materia penal y de ninguna manera al campo de las responsabilidades políticas ni administrativas. Asimismo, "El uso de facultades expresas no se puede ampliar por analogía, por igualdad, o por mayoría de razón y el hacerlo implica una nueva facultad. El ejercicio de facultades no conferidas trae consigo la nulidad. En consecuencia, ésta ley únicamente reglamenta la responsabilidad penal. El Senado como Jurado de Sentencia, sólo puede actuar con jurisdicción limitada a lo penal".<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana, PGR. México. 1980. Pág. 272

<sup>68</sup> *Ibidem* Pág. 24

Lo anterior ocasionó que, por desgracia, la técnica empleada en este ordenamiento fuera deficiente, pues algunas de las conductas materiales eran a su vez, objeto de regulación por el Código Penal, lo que ocasionó un conflicto con este código, convirtiéndose en un ordenamiento carente de eficacia; sin embargo, a continuación se señalan sus elementos e innovaciones más importantes:

- Se dispuso que el Presidente de la República solo podía ser acusado durante el periodo de su encargo y hasta un año después.
- Se regula la responsabilidad por delitos y faltas oficiales distinguiendo del contenido de los dos conceptos, la cual radica en el hecho de que las faltas son consideradas como infracciones a la Constitución no tipificadas como delitos; concediéndose acción popular para denunciarlos.
- Se hace el señalamiento expreso del fuero e inmunidad en demandas del orden civil para los funcionarios públicos.
- Respecto de los delitos del orden común cometidos por altos funcionarios se estableció que la Cámara de Diputados debía erigirse en Gran Jurado para dictaminar la declaración de procedencia.
- Contempló como Altos Funcionarios sujetos de responsabilidad:
  - 1) Al Presidente de la República
  - 2) Senadores y Diputados al Congreso de la Unión
  - 3) Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
  - 4) Secretarios de Estado
  - 5) Jefes de Departamento Autónomo
  - 6) Procurador General de la República, y
  - 7) Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales
- Se establecen los delitos oficiales imputables a los Altos Funcionarios:

- 1) Ataque a las instituciones democráticas,
  - 2) Ataque a la libertad de sufragio,
  - 3) Usurpación de atribuciones,
  - 4) Violación de garantías individuales,
  - 5) Cualquier infracción a la Constitución o Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno de los Estados, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, y
  - 6) Omisiones de carácter grave, en término del punto anterior.
- Se tipificaron como delitos diversas conductas con sus respectivas sanciones para los demás funcionarios de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, las cuales van desde destitución e inhabilitación de sus cargos, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad.
  - Para la aplicación de las penas se establecieron cinco procedimientos:
    - 1) Dos respecto de los Altos Funcionarios por delitos oficiales o del orden común.
    - 2) Tres respecto de los demás funcionarios, el primero por delitos y faltas oficiales, el segundo respecto de los funcionarios del Poder Judicial y el último por enriquecimiento inexplicable.
  - Está ley contempla por primera vez la figura del enriquecimiento inexplicable, con el que se pretende que cualquier funcionario durante el tiempo de su encargo o al concluirlo sea susceptible de ser investigado en su patrimonio.
  - Precisó la obligación de los funcionarios públicos de declarar sus bienes en un plazo de 60 días después de tomar posesión del cargo y dentro de los 30 días siguientes al término del mismo.
  - Se reglamentó el juicio político en el cual la Cámara de Diputados actuaba como órgano de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

## **5.2. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1980**

Durante el sexenio del Lic. José López Portillo entra en vigor el segundo ordenamiento de responsabilidad de los funcionarios públicos en México. El 13 de noviembre de 1979, el Secretario de Gobernación, Enrique Olivares Santana envía al Congreso de la Unión, por instrucciones del Presidente de la República, la iniciativa de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, en cuya exposición de motivos se determina que: "La Constitución de 1917, consigna el principio de que el poder público dimana del pueblo y se constituye para su beneficio señalando que en nuestro sistema el funcionario o empleado público debe cumplir fielmente el compromiso derivado de su responsabilidad".

Dicha iniciativa de ley prevé retomar por su valor ciertas ideas plasmadas en la exposición de motivos de la ley de 1940, sin embargo, expresa que es principio general del derecho, el que la ley otorgue idéntico tratamiento a los sujetos de una relación jurídica, es decir, todos los funcionarios y empleados públicos son servidores del pueblo mexicano y por lo tanto susceptibles de ser consignados por los delitos o faltas en que incurran, considerándose que la igualdad ante la ley es necesaria para la realización de la justicia, por lo que con este propósito desaparece la tipificación y distinción establecida por el ordenamiento de 1940 entre los delitos de los altos funcionarios de la Federación y los cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, para comprenderlos bajo un mismo rubro.

En lo que respecta a los delitos oficiales, esta iniciativa precisa su tipificación definiéndolos como los actos u omisiones de los funcionarios o demás empleados, que sean cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio del buen despacho y que para evitar conflictos normativos se preceptúa que

estos delitos serán considerados oficiales, siempre que no se tipifiquen en el Código Penal u otra ley, pues en un caso de éstos se consideran delitos comunes sujetos a los ordenamientos y tribunales penales correspondientes.

Del fuero constitucional nos dice que recibe este nombre, en tanto que su destinatario tiene inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo, y que por ningún momento es prerrogativa de impunidad; por lo que solo constituye un requisito de procesabilidad para el seguimiento de los actos punibles cometidos por éstos, previa autorización de la Cámara competente.

Esta ley fue promulgada el 27 de diciembre de 1979, por el Presidente de la República, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

A continuación se señalan los aspectos más importantes de este ordenamiento:

- Contiene un procedimiento diferente para sancionar los delitos oficiales tratándose de los altos funcionarios, a lo que se le llamó juicio por responsabilidad política ante el Poder Legislativo, seguido mediante la acusación de la Cámara de Diputados ante el Senado erigido en gran jurado.
- Estableció que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo, así como también los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República.
- Se consideró a las faltas oficiales como las infracciones que cometían los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afectaran levemente los intereses públicos y su buen despacho sin trascender al funcionamiento de las instituciones y del gobierno.

- Reglamentó que los altos funcionarios no podían ser aprehendidos por delitos del orden común, sin previo desafuero de la Cámara de Diputados (hoy declaración de procedencia).
- Se determina como delitos oficiales a los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación que cometan durante su encargo o con motivo de él y que redunden en perjuicio del interés público, buen despacho, ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, se lesionen intereses patrimoniales del Estado y ataque a las garantías individuales.
- Se dispuso que el Presidente, durante su periodo de gobierno, solo podía ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.
- Consideró susceptibles de incurrir en responsabilidad por los delitos oficiales que cometieran tanto a los altos funcionarios de la Federación como a los funcionarios federales y del Distrito Federal al desaparecer la distinción que prevalecía en la ley anterior.
- Se elimina la ambivalencia de la ley anterior que repetía como delitos oficiales algunos de los contemplados como delitos comunes por la legislación penal, al establecer que cualquier delito no señalado como oficial se consignaría ante el juez penal.
- Asimismo, estableció la obligación de cualquier funcionario o empleado de presentar al Procurador General de la República o del Distrito Federal, una declaración de sus bienes, tanto al tomar posesión de su encargo como al término de éste.



### **5.3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 1982**

Con fecha 2 de diciembre de 1982, el titular del Ejecutivo, hace llegar a la Cámara de Senadores la iniciativa de reformas y adiciones al título IV de la Constitución, cuyo fin fue es prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corruptela, la corrupción y la gran corrupción.

Estas reformas son el resultado de la "renovación moral" pregonada durante su campaña por el entonces candidato a la Presidencia de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, en materia de saneamiento de la función pública luego de la crisis económica, social y política en que se vio envuelto el país al final del régimen del presidente José López Portillo.

La iniciativa propone reordenar el Título Cuarto de la Constitución General, estableciendo los sujetos a las responsabilidades (artículo 108); la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (artículo 109); el juicio para exigir las responsabilidades política y la naturaleza de las sanciones correspondientes (artículo 110); la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas (artículos 111 y 112); la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (artículo 113); y finalmente los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a los servidores públicos (artículo 114).

Así entonces, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, se reforma el Título antes citado, que comprende de los artículos 108 al 114.

Se inició una reestructuración iniciando con el cambio del viejo título de "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", por el nuevo concepto de servidor

público para el título constitucional de “La responsabilidad de los Servidores Públicos”.

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

Se señala, una serie de ordenaciones para indicar distintos tipos de responsabilidad dependiendo del tipo de infracciones o faltas en que lleguen a incurrir los servidores públicos, pero atendiendo también al tipo de encargo que desempeñan, estableciéndose así, responsabilidades de tipo político, penal, administrativo y civil.

Se establecen, en el artículo 113, las bases constitucionales sobre las cuales deberán expedirse las leyes sobre responsabilidades administrativas, las cuales deberán determinar las obligaciones de los servidores públicos a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, así como las sanciones aplicables por actos u omisiones en que incurran.

En la misma fecha, el Presidente de la República, envió una iniciativa al Congreso para someter a su consideración la nueva “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos” que contempla un nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos, que sustentado por las reformas al Título Cuarto Constitucional, al Código Penal y al Código Civil, establece nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público. Dicha iniciativa fue aprobada y promulgada el 31 de diciembre de 1982.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, reformada mediante decretos publicados en el mismo órgano de difusión los días 11 de enero de 1991, 21 de julio de 1992, 10 de enero de 1984, 12 de diciembre de 1995, 24 de diciembre de 1996 y 4 de diciembre de 1997.

La Ley regula cuatro de los elementos básicos de este sistema:

- 1) La responsabilidad política y la declaración de procedencia
- 2) La responsabilidad administrativa
- 3) El registro de situación patrimonial y,
- 4) Los fundamentos de actuación de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy Secretaría de la Función Pública).

Conforme a su artículo primero esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- Las obligaciones en el servicio público;
- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deben resolver mediante juicio político;
- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y;
- El registro patrimonial de los servidores públicos.

En la ley en comento se toma en consideración que la naturaleza política de las funciones de algunos servidores públicos requiere un trámite especial para establecer su responsabilidad, que parte del principio de proteger el ejercicio del encargo público que la ley le atribuye, esta protección se conoce como fuero constitucional, por lo que el juicio político parte de la función y cargo que desempeñen algunos servidores públicos y por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones, y se encargará a un órgano político de su juzgamiento (Congreso de la Unión) fungiendo la Cámara de Diputados como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como órgano de sentencia. Por tal razón, en el Título Segundo de dicha Ley se señala en primer lugar los procedimientos a

seguir en materia de juicio político y en segundo lugar las reglas para llevar a cabo la declaración de procedencia.<sup>70</sup>

Se hace la aclaración de que no procederá el juicio político por la mera expresión de ideas y que el Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones y que cuando éstos tengan carácter delictivo, se formulará la declaración de procedencia y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Por otra parte, en el Título Tercero de la ley en comento, denominado “Responsabilidades Administrativas”, en su Capítulo I, se señalan los sujetos que incurren en dicha responsabilidad, así como un catálogo de obligaciones que deben cumplir, por las cuales se puede exigir este tipo de responsabilidad.

Para la aplicación de las sanciones correspondientes por incumplimiento de dichas obligaciones, se establece el denominado Procedimiento Administrativo Disciplinario, el cual inicia con una queja o denuncia ante el órgano interno (contraloría) de la probable existencia de una irregularidad administrativa que podría originar una responsabilidad, por incumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley.

En resumen, dicho procedimiento consta de las siguientes etapas:

- 1) Admisión de la queja o denuncia y ratificación de la misma por parte del promovente
- 2) Investigación, durante la cual, en caso de detectar un delito, puede denunciarlos ante el Agente del Ministerio Público correspondiente
- 3) Citación personal al servidor público a una Audiencia para ofrecer pruebas y presentar alegatos
- 4) Audiencia
- 5) Resolución definitiva

---

<sup>70</sup> Ver puntos 3.1 “Responsabilidad Política” y 3.2. “Responsabilidad Penal” del Capítulo Primero de este trabajo.

- 6) Aplicación de la sanción correspondiente, la cual puede consistir en apercibimiento público o privado, amonestación privada o pública, suspensión temporal, destitución del puesto, sanciones económicas y/o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en órganos de gobierno.

Es importante resaltar que dicha ley estableció el vínculo entre la función pública y la responsabilidad civil del servidor público, a efecto de hacer efectivas las responsabilidades patrimoniales de dichos servidores.

Finalmente, es de señalar que, tanto la reforma al Título Cuarto Constitucional como la promulgación de la ley en comento, constituyen un avance a nuestro sistema jurídico, ya que sentaron las bases legales para la regulación de la relación de servicios entre el Estado y sus trabajadores, definiendo al *servidor público*, que participa en el ejercicio de la función pública, sujetándolo a un régimen especial y a un código de conducta, por medio de un catálogo de obligaciones bien definidas para dichos servidores, así como las sanciones para el caso de su incumplimiento.

#### **5.4. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 2002**

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, el Ejecutivo Federal promulgó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, derogando todas aquellas disposiciones que se opusieran a lo establecido en dicho ordenamiento; es decir, derogó las disposiciones contenidas en los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto, que hace referencia a disposiciones generales, sujetos y obligaciones del servicio público, sanciones, procedimientos administrativos y lo relativo al registro patrimonial de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es de resaltar que, las disposiciones de ésta última siguen vigentes en lo referente al juicio político y declaración de procedencia en el ámbito federal, así como en materia de responsabilidades administrativas de los servidores de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

La nueva ley, precisamente con su nueva denominación hace referencia a que los procedimientos que regula son meramente administrativos; asimismo, al determinar su objeto, de igual manera únicamente difiere de la anterior, al precisar que reglamenta los sujetos de responsabilidad *administrativa* en el servicio público.

Asimismo, prevé que los sujetos de dicha ley son aquellos servidores públicos mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional (los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales.

Por otro lado, establece las autoridades facultadas para aplicar dicha ley, las cuales son:

- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública)
- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- Los tribunales de trabajo y agrarios;
- El Instituto Federal Electoral;
- La Auditoría Superior de la Federación;
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

- El Banco de México, y
- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

El artículo 4º establece que para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en dicha Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, resolviendo con ello el debate existente en cuanto a las facultades de estas autoridades, que se resolvía a través de la antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Por cuanto hace a las obligaciones de los servidores públicos en el desempeño de sus encargos, se encuentran contenidas en el artículo 8º de la nueva ley, el cual sufre cambios respecto a las contenidas en la ley anterior, como en el caso de la obligación de rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal; la de observar buena conducta en su empleo, encargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación con motivo de éste, así como el denunciar por escrito ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa.

Por su parte el artículo 9 determina que el servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

- En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para

terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

- No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y
- Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

En cuanto a las sanciones elimina, por su ineficiencia, lo relativo al apercibimiento privado o público, conservando la suspensión del empleo, cargo o comisión, sanción económica y la inhabilitación temporal, considerando ahora para el caso de infracciones graves la destitución del mismo.

Se considera como infracciones graves las siguientes:

- Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, habiendo concluido el período para el cual se le designó, habiendo sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
- Autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- No excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda



resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que él o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

- Solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas anteriormente señaladas, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Lo cual es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;
- Desempeñar su empleo, cargo o comisión obteniendo o pretendiendo obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función,
- Intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio;
- No atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

- No proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- Aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omite realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja;
- Adquirir bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Ahora bien, se determina que para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se señalan:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

En cuanto a la imposición de sanciones económicas se establece que procede cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Por otra parte, se faculta para el cumplimiento de sus atribuciones a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, para llevar a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

Asimismo, para la imposición de las sanciones administrativas se establece el procedimiento que consiste en las siguientes etapas:

- 1) Citación del presunto responsable a una audiencia, en forma personal, para que comparezca a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad
- 2) Audiencia, que una vez concluida, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y tengan relación con los hechos que se le atribuyen
- 3) Desahogadas las pruebas admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

- 4) Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y
- 5) Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. Lo cual no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute.
- 6) En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.
- 7) En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

Se hace el señalamiento de los medios de defensa que pueden interponer los servidores públicos que resulten responsables en términos de las resoluciones administrativas que se dicten, los cuales pueden optar por interponer el recurso de revocación o el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otro lado, se prevé qué servidores públicos deben presentar declaración de situación patrimonial y los plazos correspondientes para ello. Asimismo, se regula la obligación de la Secretaría de llevar un registro de servidores públicos el cual tendrá el carácter de público. Asimismo, establece un procedimiento de investigación y auditoría para comprobar y verificar dicha situación, la cual podrá realizarse durante

todo el tiempo del encargo del servidor público y hasta tres años después de haberlo concluido.

Un aspecto importante de la nueva ley, resulta la determinación de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la misma ley, así como en la apreciación de las pruebas, toda vez que en la anterior normatividad de responsabilidades quedaba a la interpretación legal si debía aplicarse dicho código adjetivo, o bien el Código de Procedimientos Penales.

Finalmente, cabe mencionar que la Ley en comento, en su artículo 49 dispuso que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, emitiera un Código de Ética que debería contener “reglas claras para que en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad”, haciéndose del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate.

## **5.5. CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE 2002**

A partir de que Vicente Fox Quesada asumiera la Presidencia de la República, el 1º de diciembre de 2000, el Poder Ejecutivo se dio a la tarea de difundir entre la sociedad mexicana que su administración se distinguiría por tener entre sus filas a servidores públicos alejados de la corrupción, los cuales se guiarían por la legalidad y las reglas contenidas en un “Código de Ética”.

Así entonces, en la misma fecha en que protestara el cargo de Presidente de la República, en un acto celebrado en el auditorio nacional, tomó protesta de los miembros de su gabinete bajo el amparo de dicho Código de Ética.

Como ya se señaló, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos estableció la obligación de la Secretaría de Contraloría de emitir un código de ética, por lo que el 31 de julio de 2002 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "oficio circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal".

No obstante lo anterior, este Código no cuenta con la validez formal de una ley, en tanto que no reúne las características de la misma y, como su nombre lo indica es solamente una enumeración de principios a los que deberá sujetarse la conducta del servidor público en el ejercicio de la función pública, a los cuales considera como "reglas generales de conducta sustentadas en los principios rectores del servicio público".

Los principios a los que hace referencia el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, son los siguientes:

- Bien común
- Integridad
- Honradez
- Imparcialidad
- Justicia
- Transparencia
- Rendición de cuentas
- Entorno cultural y ecológico
- Generosidad
- Igualdad
- Respeto

- Liderazgo

Como se puede observar, tanto la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas como dicho Código hacen hincapié en la rendición de cuentas a la que deben sujetarse los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones dentro de la Administración Pública.

**CAPITULO TERCERO**  
**EL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR LA SANCIÓN RESARCITORIA**  
**PREVISTO EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL**

**1. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA**

Para las necesidades de lucha contra la corrupción y la gestión pública ilegal o ineficaz, se requiere por parte del Estado la aplicación de distintos tipos de control que permita detectar y combatir las conductas de los servidores públicos deshonestos o ineficientes.

Uno de estos es el control administrativo al cual Daniel Márquez Gómez define como “la función realizada por órganos formal y materialmente administrativos, que consiste en el uso de los medios jurídicos para anular o rectificar la gestión pública ilegal o ineficaz, a través de medios técnicos denominados procedimientos administrativos, que son controles administrativos propiamente dichos, auditorías y procesos de determinación de la ilegalidad de los actos de las autoridades administrativas”.<sup>71</sup>

Asimismo, menciona que “su trascendencia radica en que el control *ex ante* es de carácter preventivo y el *ex post* es de naturaleza correctiva, pudiendo además, ser de tipo represivo o *sancionatorio*”.<sup>72</sup>

Ahora bien, para comprender lo que se entiende por procedimiento es necesario hacer referencia al concepto proceso, en su acepción de conjunto de actos conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la

---

<sup>71</sup> MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control de la Administración Pública. UNAM. México. 2002. Págs. 27 y 28.

<sup>72</sup> Idem.



resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida mediante una sentencia.<sup>73</sup>

A diferencia del proceso, el procedimiento implica toda acción de proceder, método, operación o serie de operaciones con que se pretende obtener un resultado, por lo que algunos autores como Cipriano Gómez Lara, caracterizan al proceso como un conjunto de procedimientos.<sup>74</sup>

Todo proceso se tramita ante un tribunal y tiene por objeto dirimir una controversia de derecho mediante una sentencia, el procedimiento por el contrario, no necesariamente tiene por objeto dirimir una controversia, es una serie de actos previsto en la ley para obtener otro acto determinado de la autoridad.

Ahora bien, en la doctrina un procedimiento se califica de administrativo cuando se dan dos circunstancias específicas: una de las partes en el conflicto es la administración pública o es la administración quien resuelve la controversia a través de sus tribunales o de sus organismos paraprocesales, o bien por ser un conjunto de actos realizados ante la autoridad, por parte del administrado tendientes a obtener el dictado de un acto administrativo.<sup>75</sup>

Según los tratadistas en el procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación entre la administración y el interesado.

Por otra parte, existen en la doctrina administrativa dos criterios para diferenciar los actos que emiten las diversas funciones en las que se divide el poder público: el formal y el material. El criterio formal, atribuye al acto jurídico la naturaleza del órgano del cual emana, sin considerar sus notas características; así al órgano

---

<sup>73</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. Pág. 687.

<sup>74</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Octava Edición. Harla. México. 1991. Pág. 12.

<sup>75</sup> C/r. Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. Harla. México. 1998. Pág. 223.

Acosta Romero, Miguel. Op. cit. Pág. 398.

Fraga, Gabino. Op. cit. Pág. 255

Serra Rojas, Andrés. Op. cit. Pág. 275

parlamentario le corresponde generar actos legislativo; al ejecutivo se le atribuye la potestad de ejecutar las leyes, aplicándolas en la esfera administrativa, y a los de jurisdicción se les asigna el dirimir las controversias que surjan, especificando el derecho en el caso concreto.

El criterio material, por su parte, consiste en un análisis profundo del acto jurídico para desentrañar las notas esenciales que los conforman asignándole una clasificación entre los actos administrativos, legislativos o jurisdiccionales.

De esta forma, se puede afirmar que en la actividad eventual de solución de controversias de la administración pública, puede encontrarse una función *materialmente jurisdiccional*, al resolverse una situación predeterminada a través de una resolución.

Afirma el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela que, “basta que en un procedimiento cualquiera se dé oportunidad a la persona a la que se pretende privar de algún bien jurídico para que se oponga al acto de autoridad respectivo o las pretensiones del particular que trate de obtenerlo en su favor, para que se establezca la posibilidad de que surja una verdadera y positiva controversia de derecho”.<sup>76</sup>

Así, conforme a este criterio, se puede afirmar que en el ámbito administrativo pueden surgir controversias cuya resolución, en determinados casos “constituyen verdaderos procesos, y si es en el proceso en el que se aplica la función jurisdiccional, entonces los actos así generados, en el ámbito de la administración, dejan de ser meros actos administrativos para devenir en actos que se traducen en la aplicación del derecho al caso concreto, esto es, en una actividad materialmente jurisdiccional en el ámbito de la administración pública”.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. Pág. 549.

<sup>77</sup> MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. Op. cit. Pág. 53.

Por otra parte, para Rafael I. Martínez Morales existe acto jurisdiccional cuando, para resolver una controversia, se coloque un caso ante un mandato de ley y se haga a favor de una persona un pronunciamiento con fuerza de verdad legal.<sup>78</sup>

Cabe advertir que, cuando se emite un acto administrativo materialmente jurisdiccional, la administración pública se encuentra frente a un mandato legal y realiza un pronunciamiento que adquiere fuerza de verdad legal.

En este tenor, el maestro Héctor Fix-Zamudio señala "ocurre que las autoridades administrativas y no sólo los tribunales administrativos o judiciales, pronuncian verdaderas resoluciones procesales, aun cuando formalmente también posean el carácter de actos administrativos".<sup>79</sup>

Conforme a lo anterior, se puede afirmar que el procedimiento de responsabilidad resarcitoria previsto en el Código Financiero del Distrito Federal es un procedimiento administrativo materialmente jurisdiccional, al seguirse las formalidades esenciales de todo proceso jurisdiccional como son la notificación, etapa de ofrecimiento y desahogo de pruebas, etapa de alegatos; y culminar en una resolución definitiva, que va a resolver una *sanción*.

En efecto, se está en presencia de un procedimiento administrativo desde el punto de vista formal o del órgano estatal que lo desarrolla, y jurisdiccional, desde el punto de vista de su contenido, trámite y efectos jurídicos.

Lo anterior, en virtud de que no se puede evitar el planteamiento de que cuando una autoridad administrativa aplica una *sanción*, en virtud de un procedimiento con intereses en contravención y en donde se ha desarrollado un tipo de instancia, observando requisitos y formalidades esenciales para garantizar la legalidad y la

<sup>78</sup> Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Op. cit. Pág. 188.

<sup>79</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción al Estudio del Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX. Instituto de Administración Local. España. 1969. Pág. 1066.

seguridad jurídica del probable responsable, se está ejerciendo una función jurisdiccional.

### **1.1. REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR LA SOLICITUD DE FINCAMIENTO**

De conformidad con el artículo 577 las solicitudes que se presenten a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, para el inicio del procedimiento resarcitorio, además de los requisitos previstos en el artículo 677 de este Código deberán cumplir con lo siguiente:

- Estar dirigida al Procurador Fiscal del Distrito Federal;
- Contener las consideraciones de hecho a través de las cuales el solicitante tuvo conocimiento de los probables daños y perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal;
- Indicar el monto histórico de los probables daños y perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal;
- Acompañar *en original o copia certificada* las constancias que acrediten los probables daños y perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, y
- Precisar los nombres y domicilios de los servidores públicos y particulares involucrados.

Como lo señala el artículo anterior, se deben cumplir además los requisitos del artículo 677, que son los siguientes:

- Toda promoción deberá estar firmada por el interesado o por su representante legal. Cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, imprimirá su huella digital;
- Constar por escrito, en español y sin tachaduras ni enmendaduras;
- El nombre, número telefónico, la denominación o razón social del promovente;
- Domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del Distrito Federal y el nombre de la persona autorizada para recibirlas, y en su caso, correo electrónico para los mismos efectos;
- Anexar, en original o copia certificada la documentación en que se sustente la promoción respectiva.

Cuando no se cumpla con alguno de los requisitos, la Procuraduría Fiscal, requerirá al solicitante para que un plazo de cinco días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la solicitud se tendrá por no presentada.

Finalmente, otro requisito de procedibilidad para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias para los casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa emita un dictamen derivado de la revisión de la cuenta pública, son los pliegos de observaciones que contienen la descripción de las irregularidades detectadas, mismos que no hayan sido solventados.

No existe concepto doctrinal alguno acerca de dichos pliegos de observaciones, pero en esencia se trata de los documentos que contienen la descripción de irregularidades derivadas del informe de resultados de la revisión de la cuenta pública, los cuales contienen una descripción de dichas irregularidades y la imputación que se hace al servidor público presuntamente responsable.

Sin embargo, no existe disposición legal que determine las características y alcances de los pliegos de observaciones, ni un procedimiento para acreditar la solventación de los mismos.

## 1.2. NOTIFICACIÓN

Una vez recibida la solicitud de fincamiento de responsabilidad resarcitoria y, en su caso, subsanados los requisitos omitidos, la Procuraduría Fiscal procederá a realizar el primer acto formal del procedimiento respectivo: la notificación; mediante la cual se emplaza al servidor público o particular a dicho procedimiento de responsabilidad resarcitoria.

Para Raúl Rodríguez Lobato la notificación es “un acto formal, solemne podríamos decir, a través del cual la autoridad hace del conocimiento del interesado alguna providencia o resolución”.<sup>80</sup>

Al respecto, el primer párrafo del artículo 580 del Código Financiero del Distrito Federal, dispone que *para el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria, el inicio del procedimiento deberá notificarse previamente al responsable, para que éste, dentro de los quince días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que estime pertinentes para desvirtuar las irregularidades que se le imputan.*

Por su parte, el artículo 123 de dicho Código prevé que los actos administrativos que deben ser notificados deberán contener por lo menos los siguientes requisitos:

- Constar por escrito.
- Señalar la autoridad que lo emite.

---

<sup>80</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Segunda Edición. Harla. México. 1986. Pág. 203.

- Estar fundado y motivado y expresar la resolución, causa, objeto o propósito de que se trate.
- Ostentar la firma autógrafa del funcionario competente que lo emite y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de actos administrativos que consten en documentos digitales y otorguen beneficios al particular, deberán contener la firma electrónica o facsimilar, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

Si se trata de actos administrativos que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.

Ahora bien, por disposición de la fracción primera del artículo 681, la notificación será personal o por correo certificado con acuse de recibo, que corresponde a citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de *actos administrativos que puedan ser recurridos*.

Al respecto, el artículo 683 determina que *las notificaciones personales* se harán en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar, haya señalado ante las autoridades fiscales en el procedimiento administrativo de que se trate, a falta de señalamiento, o cuando habiéndose señalado domicilio la persona a quien se deba notificar ya no se encuentre en el mismo y no haya dado aviso a las autoridades fiscales, se realizarán por estrados.

Se entenderán con la persona que debe ser notificada, su representante legal o persona autorizada en términos del mismo Código, a falta de los anteriores, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que se le espere a una hora fija del día siguiente, si la persona que se encuentre en el domicilio se negare a recibir el citatorio, la cita se hará por instructivo

que se fijará en la puerta del domicilio y el notificador hará constar esta situación en el acta que al efecto se levante.

Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará con un vecino, y si este se negare a recibirlo se citará por instructivo.

Si la persona a quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se le hará por conducto de cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla, se realizará por instructivo que se fijará en la puerta del domicilio. Si el domicilio se encuentre (sic) cerrado, también la notificación se realizará por instructivo.

En el momento de la notificación se entregará al notificado o a la persona con quien se entienda la diligencia, el documento o copia certificada a que se refiera la notificación.

De las diligencias en que conste la notificación o cita, el notificador tomará razón por escrito.

De conformidad con el artículo 684, las notificaciones personales para su validez deberán contener:

- Los fundamentos jurídicos: indicar los artículos y, en su caso, las fracciones incisos o párrafos aplicables a la notificación que se practica;
- Motivación;
- Fecha en la que se practica la diligencia de notificación, considerando el mes, día y año;
- Hora y lugar o, en su caso, el domicilio en el que se practique la diligencia; para estos efectos se deberán precisar los datos referentes a la calle, número exterior e interior, colonia, delegación y código postal;
- Nombre y domicilio de la persona a notificar;



- Nombre de la persona que va a realizar la notificación, y
- Firma del notificador, del notificado o de la persona con quien se entendió la diligencia cualquiera que ésta sea, y para el caso de que las mismas no supieran leer o escribir estamparán su huella digital.

En el caso de que el notificado o quien reciba la notificación se negara a firmar o a estampar su huella, el notificador asentará esa cuestión, sin que ello afecte la validez de la notificación.

El artículo 685 regula los requisitos del citatorio respectivo para el caso de que no se encuentre la persona a la que se debe notificar o su representante legal, el cual para su validez deberá contener los siguientes:

- Fecha en que se realiza el citatorio considerando el día, mes y año;
- Nombre de la persona a quien va dirigido el citatorio, así como la fecha en la que se le cita, indicando hora, día, mes y año;
- Domicilio en que se le cita;
- Nombre o, en su caso, la referencia de la persona a la que se le entregó el citatorio, su firma y para el caso de que la misma no supiera leer o escribir, estampará su huella digital, salvo que se negare a ello, caso en el cual el notificador asentará esa cuestión, sin que ello afecte la validez del citatorio..y
- Deberá indicar el motivo para lo cual se requiere la presencia del contribuyente o su representante legal.

Ahora bien, de acuerdo con la fracción primera del artículo 688, las notificaciones personales surtirán sus efectos a partir del día siguiente hábil de la fecha en que fueren practicadas.

A partir de este momento, salvo que las leyes o resoluciones señalen una fecha para la iniciación de los términos, éstos se computarán a partir del día hábil siguiente al en que surta sus efectos la notificación o en que se realicen los hechos o las

circunstancias que las disposiciones legales o resoluciones administrativas prevengan, según lo dispone el artículo 689.

Resulta importante señalar que la notificación no puede considerarse legalmente como realizada, sino hasta que ha surtido efectos, pues es hasta entonces cuando se produce su finalidad jurídica, de acuerdo con la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**NOTIFICACIÓN, SURTIMIENTO DE EFECTOS DE LA.** El surtir efectos una notificación forma parte de ésta en su perfeccionamiento, así que mientras que una notificación no haya surtido efectos, en los términos de la ley respectiva, no se pueden legalmente computar los términos que la ley conceda para la interposición de los recursos. Es decir, una notificación se tiene por legalmente hecha cuando ha surtido efectos, y es a partir de entonces que el notificado está en aptitud de intentar contra la resolución mandada notificar, los recursos o medios de defensa que la ley autorice.

Amparo en revisión 569/73. Jesús Estrada Camacho y coags. 5 de octubre de 1972. unanimidad de votos. Ponente Ángel Suárez Torres. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe 1973. Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa. Pág. 19.

Finalmente, es de resaltar que, el procedimiento resarcitorio deberá concluir dentro de un plazo no mayor de veinte meses contados a partir de que se *notifique* el inicio del mismo a todos los involucrados.

### 1.3. PERIODO PROBATORIO

Otro aspecto relevante para que se observen las formalidades esenciales del procedimiento y se respeten las garantías de legalidad y seguridad para los servidores públicos y/o particulares a los cuales se les impute haber causado daños y perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, es el hecho de que cuenten

con la oportunidad de desvirtuar dichas imputaciones mediante la presentación y desahogo de pruebas.

Al respecto el artículo 580 determina que una vez notificado el probable responsable del inicio del procedimiento, deberá dentro de los quince días siguientes exponer lo que a su derecho convenga y, en su caso, aportar las pruebas que estime pertinentes para desvirtuar las irregularidades que se le imputan.

A fin de que el probable responsable pueda ofrecer sus pruebas, las autoridades deberán poner a su vista los expedientes de los cuales deriven las irregularidades de que se trate, y expedirle con toda prontitud las copias certificadas que solicite, las cuales se le entregarán una vez que acredite el pago de los derechos respectivos.

No se pondrán a disposición del probable responsable los documentos que contengan información sobre la seguridad nacional o del Distrito Federal, o bien que pueda afectar el buen nombre o patrimonio de terceros.

Por su parte el artículo 581 de dicho Código señala que el escrito mediante el cual el probable responsable *deberá contestar* exponiendo lo que a su derecho convenga y, en su caso aportar las pruebas que estime pertinentes para desvirtuar las irregularidades que se le imputan deberá contener los siguientes requisitos:

- Estar dirigido al Procurador Fiscal del Distrito Federal, indicando el número de expediente;
- Indicar su nombre, denominación o razón social y Registro Federal de Contribuyentes. En caso de promover a nombre de otra persona, acompañará original o copia certificada de la documentación que acredite la representación legal de la misma;

- Su domicilio ubicado en la circunscripción territorial del Distrito Federal para oír y recibir notificaciones;
- La fecha en que fue notificado o tuvo conocimiento del inicio del procedimiento resarcitorio;
- Enumerar y narrar las consideraciones de hecho y de derecho que a sus intereses convenga, relacionadas con cada una de las irregularidades que se le atribuyen;
- Las pruebas que, en su caso, estime pertinentes para desvirtuar las irregularidades que se le atribuyen, relacionándolas con los hechos controvertidos;
- Contener firma autógrafa.

Cuando no se cumpla con alguno de los requisitos anteriores, la Procuraduría Fiscal requerirá al probable responsable para que, en un plazo de cinco días, cumpla con el requisito omitido, apercibiéndolo de que en caso de no subsanarse la omisión, se tendrá por no presentada su promoción, o bien, las pruebas ofrecidas, según sea el caso.

Asimismo, el artículo 582 señala que en el procedimiento resarcitorio se admitirán todo tipo de pruebas, excepto aquéllas que no tengan relación con los hechos controvertidos, la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones directas. Por lo tanto, no se considera comprendida la petición de informes a autoridades, respecto de los hechos que consten en sus expedientes.

Los documentos deberán ser presentados en original o copia certificada, así como el dictamen pericial que, en su caso, se ofrezca.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del probable responsable o si éste no hubiera podido obtenerlas a pesar de ser documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren, solicitando a la Procuraduría Fiscal para que requiera su remisión. Para ese efecto, deberá identificar con toda precisión los documentos y acompañar el original del acuse sellado de la solicitud que de los mismos hubiera hecho a la autoridad respectiva y anexar en original el original del comprobante de pago de derechos correspondiente.

Si la autoridad requerida no remite la documentación solicitada o acredita fehacientemente la imposibilidad de su remisión, se dará vista al oferente de la prueba para que en el plazo de tres días manifieste lo que a su derecho convenga.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado resolución dentro del procedimiento, y sean documentos justificativos de hechos ocurridos con posterioridad a la notificación del inicio del procedimiento de responsabilidad resarcitoria o a la presentación del escrito de contestación del mismo o aquellos que aunque fuere anterior, bajo protesta de decir verdad, asevere que no se tuvo conocimiento de ellos.

Cuando una prueba superveniente se presente una vez concluida la tramitación del procedimiento, el término de quince días con que cuenta la Procuraduría Fiscal para dictar resolución, correrá a partir del día siguiente al desahogo de dicha prueba.

El mismo precepto señala que harán prueba plena la confesión expresa del probable responsable, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, pero si en estos últimos se contiene declaraciones de verdad o manifestación de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

La prueba pericial solo será admisible cuando se requieran conocimientos especiales de la ciencia, arte, técnica, oficio o industria de que se trate; para los efectos del procedimiento de responsabilidad resarcitoria, únicamente se valorará, el dictamen pericial, que en su caso ofrezcan los probables responsables, relacionándolo con las demás constancias que obren en el expediente, para que la Procuraduría Fiscal pueda emitir su resolución.

Por lo que respecta a todos los demás medios de prueba, la autoridad deberá exponer los razonamientos lógico jurídicos que haya tomado en cuenta para la valoración de las pruebas.

Es de resaltar que, a fin de cumplir con la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal, no sólo debe otorgarse al interesado un plazo para rendir pruebas, sino que las pruebas ofrecidas deben desahogarse en los términos de la ley y tomadas en consideración.<sup>81</sup>

Asimismo, las pruebas ofrecidas en el procedimiento respectivo deben examinarse pormenorizadamente y valorarse jurídicamente en lo individual para arribar a la conclusión de su eficacia o ineficacia con el objeto de demostrar los hechos o finalidades que persiguen, ya que cuando las autoridades fiscales no proceden de esa manera, se incurre en violación a las normas que regulan la prueba.<sup>82</sup>

#### **1.4. PERIODO DE ALEGATOS**

El cuarto párrafo del artículo 580 del Código Financiero del Distrito Federal, señala que terminada la etapa de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, se le concederá a cada probable responsable un término de cinco días para que *alegue* lo que a su interés jurídico corresponda.

---

<sup>81</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe 1973. Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa. Pág. 15.

<sup>82</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe 1980. Segunda Sala. Pág. 115.

Este párrafo fue adicionado mediante publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2001 para otorgar a los probables responsables la posibilidad de presentar alegatos, o argumentaciones jurídicas para su defensa lo cual constituye una de las formalidades esenciales de todo procedimiento, con la que se cumple con la garantía de legalidad establecida en la Constitución General de la República.

## **1.5. RESOLUCIÓN**

El quinto párrafo del citado artículo 580 señala que una vez que se haya oído al o los probables responsables; desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas y transcurrido el término para presentar alegatos, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal declarará concluida la tramitación del procedimiento y dentro de los quince días siguientes dictará la resolución que corresponda; si el expediente excede de 500 fojas, por cada 100 de exceso o fracción, se aumentará un día más el plazo señalado, sin que nunca sea mayor de 30 días hábiles.

Dicha resolución pone fin al procedimiento, ya sea absolviendo o condenando, según el caso, al entonces probable responsable.

La primera situación, corresponde cuando de la valoración de los elementos que obran en el expediente, se desprende que no procede el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria.

Si durante la tramitación del procedimiento y hasta antes de notificarse su conclusión, se acredita fehacientemente que el daño o perjuicio quedó resarcido a satisfacción de la autoridad competente, u obran datos que dejen sin materia al mismo, la Procuraduría Fiscal dictará resolución definitiva declarando tales circunstancias, la que desde luego tendrá por terminado dicho procedimiento.

En el caso contrario, previamente a la emisión de la resolución correspondiente, se turna a la *Jefatura de Unidad Departamental de Dictámenes Contables* para que determine el crédito en cantidad líquida<sup>83</sup>, indicando además del monto principal de los daños y perjuicios, la actualización que corresponda de acuerdo al Código Financiero del Distrito Federal<sup>84</sup>.

Al respecto el artículo 579 del Código en comento menciona que la Procuraduría Fiscal al fincar la responsabilidad resarcitoria, deberá emitir resolución debidamente fundada y motivada<sup>85</sup>, en la que se precisará:

- Los daños o perjuicios causados o los que puedan llegar a producirse;
- El tipo de responsabilidad que a cada sujeto responsable le corresponda, y
- La cantidad líquida que corresponda al daño o perjuicio, según sea el caso.

Ahora bien, como todo acto de autoridad, aquel que ponga fin al procedimiento debe cumplir con los requisitos señalados en el artículo 16 constitucional, el cual señala los siguientes elementos del acto definitivo y decisorio del procedimiento, los cuales se justifican por el principio de seguridad jurídica:

- Constar por escrito
- Estar fundado y motivado
- Estar firmado.

En relación a este último requisito el Poder Judicial Federal ha sostenido que, si bien es cierto el artículo 16 constitucional no establece expresamente que las autoridades

---

<sup>83</sup> Manual Administrativo de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal: Procedimiento Resarcitorio. Pág. 19

<sup>84</sup> El artículo 63 del dicho Código prevé que cuando no se cubran los créditos fiscales en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, lo anterior debido al transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor que determine el Banco de México conforme a la legislación aplicable que regula el cálculo del mismo, del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al mas antiguo de dicho periodo.

<sup>85</sup> Ver punto 5, del Capítulo Primero del presente trabajo



firmen sus mandamientos autógrafamente, si se desprende del citado artículo, al exigir que exista un mandamiento escrito que funde y motive la cause legal del procedimiento, que los mandamientos de autoridad ostenten la firma original... la firma consiste en asentar al pie de una resolución o acto estricto de autoridad, el nombre y apellido dela persona que los expide, en la forma (legible o no) en que acostumbre hacerlo, con el propósito de dar autenticidad y firmeza a la resolución, y así como aceptar la responsabilidad que deriva de la emisión del mandamiento. Es por ello, que la firma de una resolución para que tenga validez a la Constitución General, debe ser autógrafa, pues esta es la única forma en que la persona que la asienta, adquiere una relación directa entre lo expresado en el escrito y la firma que debe calzarlo; es decir, es la única forma en que se proporciona seguridad al gobernado de que el firmante ha aceptado expresamente el contenido de la resolución y es responsable de la misma.<sup>86</sup>

Asimismo es de resaltar que, el último párrafo del artículo 36 del Código Financiero del Distrito Federal prevé que a falta de norma expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho común, cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho público.

Al respecto a partir del 1º de enero de 2005 se adicionó un párrafo al artículo 576 del multicitado Código el cual determina que para efectos del Título relativo a las responsabilidades resarcitorias y a falta de disposición expresa se aplicarán supletoriamente el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

---

<sup>86</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe 1980. Tribunal Colegiado del Noveno Circuito. Pág. 255.

## CAPITULO TERCERO

### LA SANCIÓN RESARCITORIA POR DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS A LA HACIENDA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

#### 1. LA SANCIÓN RESARCITORIA

##### **La potestad sancionadora de la Administración Pública**

En primer lugar, es de señalar que la potestad sancionadora del Estado la ejercen los tres Poderes de la Unión, así como los propios de las entidades federativas, “tomando en cuenta el desarrollo del Poder Público encomendado al Estado, en efecto el Legislativo, define y clasifica las faltas o infracciones, los delitos y las sanciones que deben aplicarse a los que contravienen las normas jurídicas; la ejecución de las sanciones administrativas corre a cargo del Poder Ejecutivo; y por lo que respecta al Judicial, éste se encarga de resolver toda clase de controversias suscitadas entre los particulares o entre éstos y el Estado y para ese efecto dispone de la fuerza o autoridad necesaria para hacer cumplir sus fallos”.<sup>87</sup>

Ahora bien, para Villegas Basavilbazo “la potestad sancionadora de la Administración es una de las facultades propias de los poderes estatales que la misma Administración posee para el cumplimiento integral de la función administrativa. Esas potestades son las siguientes: reglamentara, imperativa, *sancionadora*, ejecutiva y jurisdiccional... la potestad *sancionadora*, que comprende la correctiva y la disciplinaria, es un complemento de la potestad imperativa, ya que ésta sola sería insuficiente para asegurar el cumplimiento de órdenes y mandatos, siendo indispensable la coerción, que se traduce en sanciones correctivas y disciplinarias... el ejercicio de esta potestad represiva revela, una vez más, la quiebra del principio de separación de poderes, concebido en forma rígida e inflexible... en realidad la

---

<sup>87</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano. Pág. 439.

potestad sancionadora radica en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones u omisiones antijurídicas”.<sup>88</sup>

A su vez, Narciso Sánchez Gómez considera que la potestad sancionadora de la Administración Pública es aquella facultad legal de carácter coactivo o disciplinario que ejercen las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, Estatal y Municipal para castigar, poner un escarmiento o provocar un sufrimiento a los infractores de las leyes y reglamentos, al afirmar que:

“Es la competencia legal de las dependencias, unidades administrativas u órganos que forman parte de la Administración Pública, para aplicar sanciones de naturaleza administrativa, cuando se descubra, califique y determinen infracciones cometidas a las obligaciones de hacer, de no hacer o de tolerar par las personas físicas y morales establecidas por el Estado dentro del marco jurídico que nos rige para preservar el orden público y la armonía social”<sup>89</sup>

Al respecto Lomelí Cerezo señala que “la potestad sancionadora, como medio de ejercer la acción directa, o de oficio, de la Administración, es un atributo indispensable para la realización de sus fines”.<sup>90</sup>

De lo anterior se desprende que, dicha potestad sancionadora se justifica dada la importancia de los intereses objeto de la actividad administrativa, así como la necesidad de reprimir las violaciones a las normas legales que los defienden, sin embargo, ello no significa que la Administración Pública pueda apartarse de las normas constitucionales y legales aplicables, que forman parte del orden jurídico a que todo Estado de Derecho encuentra sometida su actuación.

---

<sup>88</sup> Citado por LOMELÍ CERREZO, Margarita. El Poder Sancionador de la Administración Fiscal. Porrúa. México. Pág. 69.

<sup>89</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1998. Pág. 355.

<sup>90</sup> LOMELÍ CERREZO, Margarita. Derecho Fiscal Represivo. Tercera Edición. Porrúa. México. 1998. Pág. 29.

## **La potestad sancionadora de la Administración Pública en el texto constitucional**

El tema de la potestad sancionadora de la Administración Pública ha sido materia de discusión entre los estudiosos del derecho, en razón de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no la establece en forma precisa, por lo que algunos autores consideran que las autoridades administrativas, incluidas las fiscales, solo pueden castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, y que por tanto, las demás sanciones que aplican las autoridades respectivas tanto de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios, deben ser declaradas inconstitucionales.<sup>91</sup>

Lo anterior, debido a que en efecto la redacción del texto constitucional no es muy clara ya que en el artículo 21 se señala que "... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas...".

Al respecto, distintos autores han expresado diversos argumentos para fundar la potestad sancionadora de la Administración Pública, entre los que destacan los siguientes:

- "La garantía contenida en el artículo 21 constitucional, no limita la facultad de la Administración para imponer sanciones a las infracciones de reglamentos gubernativos o de policía, ya que estiman que la autoridad política o administrativa, para que sus determinaciones sean eficaces y para sancionar de cierto modo los preceptos que dicte en ejercicio de sus funciones legítimas, necesita que se le deje la facultad, no de imponer penas propiamente dichas, es decir, las que requieren un verdadero juicio previo, sino de castigar

---

<sup>91</sup> Cfr. GARZA, Servando J. Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano. México. 1969. Pág. 143.

correccionalmente; para este efecto, la Constitución estableció como **máximum** a las penas corporales arrestos hasta por treinta y seis horas y con relación a la multa lo deja al arbitrio de la autoridad administrativa, con la restricción relativa a los jornaleros u obreros, por razón de fácil comprensión”.<sup>92</sup>

- “El problema radica en la redacción defectuosa del artículo 21 constitucional, al decir que la autoridad administrativa se encuentra facultada para castigar las faltas cometidas contra los reglamentos gubernativos y de policía, pues omite todos aquellos casos previstos en una ley administrativa; y sostiene, no obstante dicha redacción, la competencia de los órganos del Poder Ejecutivo, con independencia de lo judiciales, para sancionar los actos ejecutados contra las leyes o reglamentos administrativos, que constituyen las faltas o infracciones”.<sup>93</sup>
- “Es necesario una reforma y adición a su contenido para que se le dé más respaldo, presencia, claridad y alcances a la potestad sancionadora de la Administración Pública; ante tal laguna, la Suprema Corte de Justicia de la Nación le ha reconocido validez en diversos criterios jurisprudenciales a la facultad del Poder Ejecutivo, para hacer cumplir sus funciones, para mantener el orden público y para la buena convivencia social, siempre y cuando exista una resolución expresa de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento”.<sup>94</sup>
- “Enlazando la expresada norma constitucional con las leyes ordinarias que rigen cada uno de los procedimientos disciplinarios o sancionadores en el ámbito administrativo, y cuidándose correctamente toda la secuela del

---

<sup>92</sup> LOMELÍ CERESO, Margarita. Op. cit. Pág. 34

<sup>93</sup> Ídem.

<sup>94</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op. cit. Pág. 441.

procedimiento legal respectivo, es válido a todas luces la aplicación de sanciones administrativas”.<sup>95</sup>

- “En acatamiento de la fracción I, del artículo 89 de la Constitución Política Federal, y sus correlativos en las Constituciones particulares de los Estados de la República, que facultan la titular del Ejecutivo de ambas esferas de gobierno, promulgar y ejecutar las leyes que expida el Poder Legislativo Federal y Local, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; en consecuencia, se concluye que la Administración Pública no contraviene lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Suprema al imponer sanciones a las personas que infringen preceptos legales contenidos en las leyes administrativas u otros reglamentos, que son distintos a los gubernativos y de policía, toda vez que no hace sino aplicar la ley expedida por el Congreso Federal o Local que ha establecido en una norma jurídica general, obligatoria e impersonal el castigo, pena o sanción por las infracciones a los ordenamientos legales de naturaleza administrativa, normas que le dan el alcance suficiente, fundamental y necesario a la potestad sancionadora de la Administración Pública para mantener el Estado de Derecho, condicionado exclusivamente a que se respete el principio de legalidad que rige sus actos, en congruencia con el artículo 16 de la Constitución Federal”.<sup>96</sup>
- “No hace falta que el Artículo 21 reconozca u otorgue dicha facultad. No puede interpretarse en el sentido de que si no existiera ese precepto constitucional el Ejecutivo carecería de una facultad que, como la sancionadora, es reconocida en todo derecho constitucional como propia del Poder Ejecutivo. Es decir, no puede interpretarse restrictivamente el artículo 21 para eliminar o suprimir una potestad que tiene por naturaleza el Poder Ejecutivo, y que le resulta expresamente de las leyes que el Congreso tiene facultades para expedir, como son las fiscales”.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Ídem.

<sup>96</sup> Ibidem. Pág. 442

<sup>97</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Op. cit., Pág. 904.

En relación, Narciso Sánchez Gómez afirma que “la imposición de sanciones fiscales forma parte el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, y en las leyes respectivas encontramos expresamente señalados, los casos en que los actos, conductas o actuaciones de los particulares y de los *servidores públicos* conducen a la configuración de infracciones a las normas de naturaleza fiscal, al no respetarse las obligaciones de hacer, de no hacer o de tolerar que se imponen a los sujetos pasivos de la obligación contributiva, como consecuencia lógica se quebranta el orden jurídico en esta materia, *con grave perjuicio a los intereses de la Hacienda Pública, y que al ser descubierta, calificada o valorada la gravedad de la violación cometida, la autoridad fiscal competente debe hacer uso de sus atribuciones legales para sancionar a los responsables, para mantener la vigencia del derecho, para imponer un escarmiento o castigo a la persona física o moral que se le impute la transgresión específica de que se trate, calificación que debe hacerse respetando el principio de legalidad, fundando y motivando la resolución o el acuerdo que expresamente contenga esa determinación, esto es, la infracción y la sanción fiscal, para que sea válida y eficaz la potestad sancionadora en materia tributaria*”.<sup>98</sup>

### **La Potestad Sancionadora de la Administración Pública del Distrito Federal**

Como ya se señaló, algunos estudiosos de la potestad sancionadora de la Administración Pública han tratado de reducir el fundamento constitucional de la misma a lo establecido en el artículo 21 de nuestra Carta magna, que se limita a normar el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, sin embargo dicha cuestión va más allá toda vez que el principio de legalidad que rige tal institución tiene respaldo en otros preceptos de la misma Constitución.

En el caso de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública del Distrito Federal, otra base fundamental de la misma se encuentra en el artículo 122, Base Segunda, fracción II, incisos a) y b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que determina:

---

<sup>98</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op. cit. Págs. 443-444.

“El jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos..”.

Así, la promulgación, aplicación y ejecución de las leyes administrativas está a cargo del titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, quien a través de las dependencias y organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal, en el ámbito de sus atribuciones legales pueden calificar infracciones y aplicar las sanciones, para reestablecer la observancia de las normas jurídicas, con lo cual se mantiene el orden público.

En todo caso, la potestad sancionadora debe ser cumplida por las autoridades competentes, respetando fielmente las formalidades del procedimiento legal, fundando y motivando sus determinaciones tanto en lo que respecta a la gravedad de la infracción, como en lo concerniente al tipo de sanción aplicable a cada caso particular, para cumplir con lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política Federal.

### **Infracciones fiscales**

La palabra infracción proviene de la raíz latina *infractio*, que significa quebrantamiento de la ley o pacto.



La doctrina coincide en que por infracción fiscal debe entenderse todo acto u omisión que sancionan las leyes fiscales, es decir, un acto de conducta de un sujeto legalmente obligado que ejecuta un acto prohibido u omite la realización de un acto ordenado por la norma de naturaleza fiscal (conducta ilícita).

Para Narciso Sánchez Gómez, la infracción administrativa es una conducta típica, antijurídica, dolosa o culposa de un *particular o servidor público*, con la que se contraviene una obligación de naturaleza administrativa, y que por tal motivo debe ser sancionada la persona física o moral a quien se le imputa esa ilegalidad, por una autoridad competente, según la gravedad de la falta o violación cometida.<sup>99</sup>

Miguel Ángel García Domínguez, citado por el anterior argumenta que "el concepto de infracción fiscal incluye no sólo la hipótesis de violación de las normas que deriven obligaciones sustantivas de pago, sino también la de violaciones de preceptos que impongan deberes formales de colaboración con el fisco, que tienen no sólo los contribuyentes, sino también los órganos de autoridad, los sujetos que tienen fe pública y aún otros particulares..".<sup>100</sup>

Por otra parte, es de señalar que pueden ser diversos factores, causas o razones que influyen en el ánimo o comportamiento de las personas para que se configure una infracción, tales como: la ignorancia, descuido, error o dolo, y que como consecuencia lógica esa conducta debe estar encuadrada en una norma jurídica para que se califique como infracción, y se pueda apreciar si es leve o grave por cuanto al daño causado a los intereses sociales, y para que la sanción sea congruente con la misma conducta, pues de esta forma se evitan castigos o medidas represivas injustas, arbitrarias, desproporcionadas o desviadas de la legalidad.

Así lo considera Raúl Rodríguez Lobato al afirmar que "por un principio de seguridad jurídica, es necesario que la conducta cuya realización tiene como consecuencia la

---

<sup>99</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op. cit., Pág. 455

<sup>100</sup> Ibidem. Pág. 458

infracción esté previamente descrita en la ley y declarada ilegal, y tenga prevista una sanción para el caso de una realización. Entonces, precisando mejor el concepto podemos decir que infracción es todo hecho u omisión descrito, declarado ilegal y sancionado por una ley".<sup>101</sup>

En consecuencia, podemos adelantar que para que se efectúe la imposición de una sanción debe existir en primer término una norma que exija o prevea la obligación y después el desplazamiento de una conducta que encuadra en contrario a esa obligación expuesta en primer término; es decir, que dicha conducta prevista sea ilegal. Lo anterior se robustece con el principio jurídico de: no hay pena sin ley, es decir, la conducta solo se considerará perjudicial cuando así lo establezca el ordenamiento jurídico, dando como resultado una sanción o consecuencia.

Por otra parte, Margarita Lomelí Cerezo manifiesta que "el Derecho Tributario establece una gran variedad de deberes u obligaciones a cargo tanto de los sujetos del crédito fiscal, como respecto de terceros y los funcionarios, empleados públicos, notarios, etc. Esas obligaciones son de muy diverso carácter. Las principales son aquellas cuyo contenido u objeto es una prestación fiscal, otras son obligaciones accesorias cuya finalidad es asegurar el pago de los créditos fiscales, o bien, se trata de obligaciones que se relacionan con las funciones de vigilancia atribuidas a los funcionarios, empleados públicos, notarios, etc. El incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones y la consiguiente infracción del precepto o preceptos relativos, es lo que produce la responsabilidad fiscal".<sup>102</sup>

Asimismo, dicha autora señala distintos caracteres de la responsabilidad por infracciones fiscales, entre las que destacan las siguientes:

- Para que exista dicha responsabilidad debe haber violación de una norma de Derecho Tributario.

---

<sup>101</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Op. cit. Pág. 184.

<sup>102</sup> LOMELÍ CERESO, Margarita. Op. cit. Pág. 203

- La violación tiene siempre un carácter de Derecho público, la norma violada es de derecho público y su transgresión afecta el orden jurídico tributario, que existe en razón de necesidades e intereses públicos, fundamentalmente que el Estado cuente con los recursos indispensables para atender los gastos públicos.
- Se origina por dolo o culpa, reales o al menos presuntos del infractor.
- En principio, la responsabilidad es personal, aunque se admiten excepciones que se basan en ciertas presunciones de culpabilidad, por instigación o complicidad, derivadas de las relaciones especiales entre el responsable directo y otras personas.<sup>103</sup>

Así las cosas, la inobservancia de cualquier deber jurídico, constituye un acto ilícito y es causa de responsabilidad para el transgresor hacia el ente titular del interés tutelado por la norma y en virtud del cual se impone el deber. Dicha responsabilidad surge solo cuando hay violación de una norma, es decir, por actos contrarios al Derecho; de los cuales puede resultar un daño, en cuyo caso, la responsabilidad importa la obligación de repararlo, pero además puede acarrear la aplicación de otra sanción que puede tener el carácter de penal o administrativa.

### **La Sanción en General**

Todas las concepciones jurídicas se refieren a la sanción como un elemento del derecho o de la norma jurídica, es decir, un concepto jurídico fundamental. Considerando como un elemento esencial de lo jurídico la característica de la coactividad, y como contenido de ésta la sanción, ya que sin sanciones no podría hablarse de coactividad del derecho, pues la esencia de éste consiste en la posibilidad de aplicar una sanción.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra *sanción* quiere decir:

---

<sup>103</sup> Ibidem. Pág. 208.

"1. Estatuto o ley. 2. Acto solemne por el que el Jefe de Estado confirma una Ley o un Estatuto. 3. *Pena que la Ley establece para el que la infringe...*"<sup>104</sup>

También, se entiende que es una "pena o represión"<sup>105</sup> o "...un conjunto de normas que regulan de modo específico la conducta humana."<sup>106</sup>

Francisco Camelutti, citado por Lomelí Cerezo, manifiesta que "se llama sanción al señalamiento de las consecuencias que deriven de la inobservancia del precepto. Y como la sanción ha de estimular a la observancia del mismo, tales consecuencias han de ser desagradables, es decir, han de consistir en un mal".<sup>107</sup>

Por otra parte, Manuel Ovilla Mandujano afirma que "la sanción tiene diversos sinónimos: coactividad, coerción, coercibilidad, coercitividad y otros.

La coercibilidad se dice, es aquella nota lógica o característica de la norma de derecho, consistente en que el precepto enlaza una sanción a la realización de un determinado supuesto.

Por *sanción*, se entiende a la consecuencia de derecho o efecto jurídico, que puede ser interpretado como una reacción de la comunidad política en relación con el autor del supuesto, y

Por *coacción*, la ejecución forzada de la sanción, con respecto del realizador del acto antijurídico, del autor del supuesto, cuando la misma no se cumple voluntariamente".<sup>108</sup>

---

<sup>104</sup> Real Academia Española. *Diccionario Patria*. Ed. Patria. Tomo VI. México. 1983. Pág. 1436.

<sup>105</sup> DE PINA VARA, Rafael. Op. cit. Pág. 436

<sup>106</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Op. cit. Pág. 2871.

<sup>107</sup> LOMELÍ CERREZO, Margarita. Op. cit. Pág. 12

<sup>108</sup> OVILLA MANDUJANO, Manuel. *Teoría del Derecho*. Ed. Duero. México. 1990. Pág. 97.

Asimismo, dicho autor llama la atención sobre el carácter plural de los contenidos de los conceptos antes citados, que aunque aparentemente se refieren a los mismos, encierran concepciones variadas, aún contradictorias.

El maestro Eduardo García Maynez, por su parte, señala que “la sanción no debe ser confundida con los actos de coacción. Aquella es una consecuencia normativa de carácter secundaria; éstos constituyen su aplicación o realización efectiva. Coacción es, por tanto, la aplicación forzada de la sanción”.<sup>109</sup>

Asimismo, la sanción ha sido definida por dicho autor como “la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce, en relación con el obligado”. Indicando que la sanción se encuentra condicionada a la realización de un supuesto que consiste en la inobservancia de un deber establecido por una norma a cargo del sujeto sancionado. De tal manera que el incumplimiento de un deber engendra a cargo del incumplido, un nuevo deber, constitutivo de la sanción.

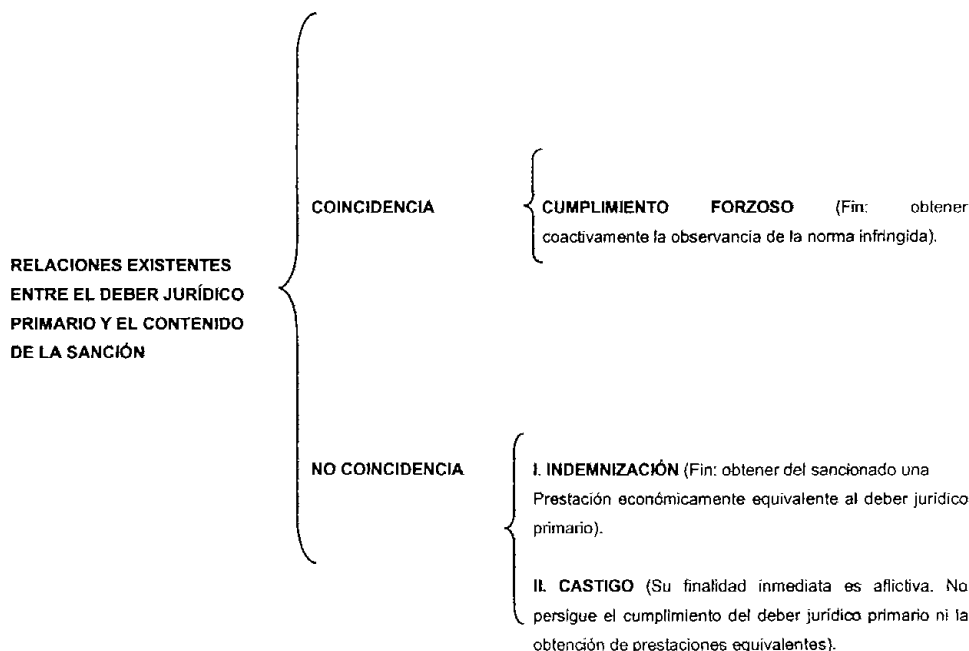
Así, examinando las relaciones entre el contenido de la sanción y el deber jurídico cuya inobservancia le da origen, encuentra que pueden darse dos hipótesis: la de coincidencia y la de no coincidencia. En la primera situación, es decir, cuando el contenido de la sanción coincide con el de la obligación, estamos ante el caso del *cumplimiento forzoso*, que es el más común en el derecho privado. En la segunda hipótesis, no es posible conseguir de una manera coactiva la observancia de una obligación, pero existe la posibilidad de exigir oficialmente al incumplido que realice una prestación equivalente, desde el punto de vista jurídico, a la que dejó de realizar. Aquí la sanción tiene como fin asegurar al sujeto que ha sido víctima del acto violatorio, una indemnización por los daños y perjuicios sufridos. Pero ya no hay coincidencia de la conducta obligatoria con el contenido de la sanción, sino solo una relación de equivalencia.

---

<sup>109</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa. México. 1971. Pág. 298.

Reconoce a su vez que las sanciones no se agotan en estos dos tipos o sea, el cumplimiento forzoso y la indemnización, ya que no siempre es posible conseguir coactivamente el cumplimiento, ni encontrar un equivalente económico adecuado, o bien, en ocasiones la violación tiene tal gravedad o amenaza la vida social de tal modo que, que la indemnización resulta insuficiente. Entonces, surge la figura jurídica del castigo como tercera forma de sanción, que no comprende exclusivamente a la sanción penal, sino todas aquellas sanciones cuya finalidad no estriba en las ya señaladas, en esta categoría se incluyen las diversas formas de nulidad, el derecho concedido a los contratantes de rescindir un negocio bilateral cuando la otra parte se niega a cumplir, la multa, etc.

La clasificación de García Maynez, se presenta con toda claridad en el siguiente cuadro sinóptico hecho por el propio autor:



También menciona el ilustre catedrático mexicano que pueden presentarse las formas complejas o mixtas de la sanción:

1. Cumplimiento más indemnización.
2. Cumplimiento más castigo.
3. Indemnización más castigo
4. Cumplimiento más indemnización más castigo.<sup>110</sup>

Existen otras clasificaciones de las sanciones atendiendo a diversos criterios, una de éstas es la de Sergio Francisco de la Garza quien, entre otras, las divide en sanciones represivas, reparadoras y mixtas, al señalar que “según su distinta naturaleza jurídica las sanciones son:

- *Represivas*: son aquellas que infringen una pérdida de sus bienes jurídicos al infractor (bienes o libertad personal) y cuando se trata de bienes la privación es en una cuantía mayor al valor de los daños causados por la infracción.
- *Reparadoras*: son aquellas que se limitan a indemnizar al sujeto pasivo de la infracción.
- *Mixtas*: las que además de ser represivas tienden a resarcir al fisco por las evasiones no descubiertas y las no pagadas por insolvencia”.<sup>111</sup>

Por otra parte, Carnelutti señala *dos especies elementales de la sanción* determinadas por el propósito que persiguen, la restitución y la pena. Considerando que la primera consiste en el sacrificio del interés cuyo sacrificio impone el precepto; la segunda, en el sacrificio de un interés distinto. La restitución tiene eficacia principalmente *satisfaciente* respecto del titular del interés protegido por la norma; en la pena prevalece la eficacia *aflictiva* respecto al titular del interés sacrificado.

Tal diferencia, sin embargo- según Carnelutti- no es absoluta, y probablemente es más exacto decir que la pena tiene carácter *predominantemente aflictivo*, mientras que el de la restitución es, por su parte, *predominantemente satisfaciente*, puesto que también la pena satisface, aunque en distinta medida un interés de quien ha

---

<sup>110</sup> Ídem.

<sup>111</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Op. cit. Pág. 941

padecido la lesión y, por otra parte, también la restitución aflige a quien ha causado la lesión.

La restitución para el autor citado, consiste en colocar el mundo exterior en las condiciones en que debiera encontrarse si el precepto hubiere sido observado, como por ejemplo la restitución por el ladrón al dueño. Al lado de la restitución entre las dos especies elementales de sanción que responden respectivamente a un fin predominantemente satisfaciente o aflictivo, Carnelutti indica que existen figuras intermedias, en la que los caracteres de acentúan y se mezclan, la más conocida de las cuales es el *resarcimiento*.

De esta forma, se puede afirmar que aunque el *resarcimiento* puede distinguirse formalmente de la restitución, en que no implica exactamente el sacrificio del mismo interés cuyo sacrificio impone el precepto, sino de otro interés que se encuentra con él en relación de equivalencia o compensación, no deja de ser una sanción de tipo o propósito satisfaciente, es decir, que queda incluida en la *especie elemental de sanción* que Carnelutti llama restitución, pues su fin predominante es volver las cosas en la medida de lo posible, al estado o condiciones en que deberían encontrarse si el precepto hubiese sido observado, y solo por no ser posible exactamente tal restitución, subsidiariamente se acepta una prestación equivalente, como la llama García Maynez.

Las sanciones tributarias que pueden aplicarse como consecuencia de las infracciones siguen los tipos de sanciones antes enunciadas. En primer lugar pueden traer como consecuencia la simple indemnización al fisco por el daño causado. Ya sea por medio voluntarios o por el procedimiento de ejecución forzosa, el obligado entrega al fisco una cantidad de dinero, es decir, la exacta prestación fiscal omitida a la que se le agregan los intereses que ha causado ese dinero. El estado percibe como consecuencia de la sanción exactamente a lo que tiene derecho, y el obligado entrega al Estado, exactamente, lo que está obligado. El obligado que ha cometido una infracción ha recibido una sanción .



Pero además, generalmente, se impone al infractor otras sanciones que hacen que el obligado sufra un castigo. El legislador configura una sanción que no va dirigida al mero cumplimiento de la deuda pecuniaria, sino a castigar al infractor. Esta sanción puede tener contenidos diversos: privación de la libertad, entrega de una cantidad en dinero (multa), decomiso de ciertos bienes, pero su fin es reprimir, castigar al infractor.

Como ya se comentó, la sanción es la reacción jurídica frente a la conducta ilícita o antijurídica. Cuando una persona viola lo preceptuado en una norma jurídica, se produce el acto ilícito o antijurídico.

La conducta es antijurídica porque así lo prescribe una norma y para lo cual, cuando sucede, establece una sanción. El Estado tiene interés de sancionar, a través del orden jurídico, las conductas que lesionan la convivencia y la paz sociales.

Ahora bien, cuando esa conducta ilícita produce un daño o afectación en el sujeto pasivo, surge la indemnización.

Ante la imposibilidad de restablecer las cosas al estado que tenían antes de la conducta ilícita, surge la necesidad de otorgar algo equiparable para satisfacer el interés jurídico afectado. Es entonces cuando se da la noción de resarcimiento de daños y perjuicios.

En ese sentido, la finalidad de la sanción resarcitoria prevista en el Código Financiero del Distrito Federal es reestablecer la afectación que sufrió la Hacienda Pública por la conducta irregular de servidores públicos y/o particulares.

Dicha sanción es resarcitoria porque implica una restitución (voluntaria o forzosa) en cantidad líquida por el monto de daño y perjuicio sufrido, más la actualización necesaria por el tiempo transcurrido entre la conducta que produjo el daño y la resolución condenatoria.

## 2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN

Una de las particularidades del Derecho Fiscal es el Procedimiento Económico-Coactivo, también llamado Procedimiento Administrativo de Ejecución, que es un procedimiento especial y sumario a través del cual el Estado (autoridad fiscal) ejerce su facultad económico-coactiva, es decir, aquella a través de la cual puede exigir el cumplimiento forzado de las obligaciones fiscales y en su caso, para hacer efectivos los créditos fiscales exigibles sin necesidad de que intervenga el Poder Judicial u otra autoridad jurisdiccional para hacer valer el derecho.

Sostiene De la Garza que "el Procedimiento Administrativo de Ejecución tiene como finalidad, la recaudación del importe de lo debido por virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntariamente por el deudor de ese crédito, sea el sujeto pasivo por adeudo propio o ajeno, con responsabilidad solidaria, sustituta u objetiva, prescindiendo de la voluntad de ese deudor, o aun en contra de su voluntad. Tiene el carácter de procedimiento de ejecución satisfactiva, ya que complace el interés del acreedor se logra mediante la obtención de una cantidad de dinero o en especie".<sup>112</sup>

Así las cosas, es de señalar que una vez firme la obligatoriedad de la resolución derivada del procedimiento de responsabilidad resarcitoria que determina la cantidad líquida a cargo de el o los responsables, nace el crédito fiscal, el cual se podrá exigir mediante el citado procedimiento de ejecución; tal como lo dispone el artículo 583 del Código Financiero del Distrito Federal el cual prevé que:

"Las responsabilidades resarcitorias se harán efectivas mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución y, para tal efecto, en su carácter de *créditos fiscales*, tendrán la prelación que corresponda, en los términos que señale el mismo.

En el caso de que existan varios sujetos responsables, con diferentes grados de responsabilidad, en términos del artículo 578 del Código Tributario Local, el pago

---

<sup>112</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op. cit. Pág. 525

total hecho por uno de ellos extingue el crédito fiscal, o bien, el resarcimiento efectuado hasta antes de que se declare concluida la terminación del procedimiento libera a los demás, pero no excluye a ninguno de ellos de cualquier otro tipo de responsabilidad en que hubieran incurrido”.

El artículo 624 señala que “No satisfecho o garantizado un *crédito fiscal* dentro del plazo que para el efecto señalen las disposiciones legales, se exigirá su pago mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución”.

En concreto, una vez que el crédito ha quedado firme, por haber sido consentido o no haber sido anulado por virtud de un recurso o una resolución de un órgano jurisdiccional, puede ser exigible de manera coactiva mediante el citado procedimiento de ejecución.

A continuación se expone brevemente y de manera esquemática algunos aspectos trascendentes de dicho procedimiento el cual es competencia de la Tesorería del Distrito Federal, y se encuentra regulado en el Libro Sexto, Título Primero, Capítulo I (artículos 624 al 667) del citado Código Financiero:

- Cuando sea necesario emplear este procedimiento para hacer efectivo un crédito fiscal, deberán pagarse gastos de ejecución por actos de notificación y de embargo, los cuales se calcularán por lo general al 2% del monto principal (artículo 625).
- Además, se pagarán los gastos extraordinarios, como pueden ser los de transporte de los bienes embargados, de avalúos, de impresión y publicación de convocatorias y edictos, de investigación, de inscripciones o cancelaciones en el registro público que corresponda, los erogados por la obtención del certificado de liberación de gravámenes, los honorarios de los depositarios y de los peritos, así como de los interventores (artículo 625).

- El procedimiento se iniciará por la oficina recaudadora donde se encuentre radicado el crédito fiscal para su cobro, dictándose mandamiento de ejecución motivado y fundado, que consistirá en una orden del jefe de esa oficina, en la que se expondrán las razones y fundamentos legales que la apoyen, disponiendo que se requiera al deudor para que demuestre en el acto haber efectuado el pago del crédito, apercibiéndolo de que de no hacerlo, se le embargarán bienes suficientes para hacer efectivo el crédito fiscal y sus accesorios legales. Asimismo, en dicho mandamiento se designará al actuario o servidor público que la autoridad habilite para practicar el requerimiento y en su caso, el embargo de bienes (artículo 626).

El mandamiento de ejecución es una orden escrita de autoridad competente, ajustada al principio de legalidad, el cual debe contener: nombre completo de la persona física o moral contra la que se ha despachado ejecución forzosa, su domicilio, el crédito fiscal de que se trate, detallando el monto principal y sus accesorios legales, desglosándose aritméticamente en una parte de dicho mandamiento que se conoce como liquidación de adeudo; asimismo, especificar los preceptos jurídicos y materiales o procedimentales que regulan tanto la obligación fiscal y sus accesorios, así como los conducentes al Procedimiento Administrativo de Ejecución, cuidando la autoridad ejecutoria de fundar y motivar esa orden, debiendo existir adecuación entre hechos, motivos o circunstancias que dieron lugar a ese procedimiento y las disposiciones legales que lo rigen.

Es decir, en tanto acto de autoridad, el mandamiento de ejecución debe revestir los requisitos de legalidad que el artículo 16 constitucional exige para toda actuación proveniente de la autoridad y como acto iniciatorio de un procedimiento, que puede concluir con la privación de propiedades, posesiones o derechos, debe observar en su emisión la garantía de seguridad jurídica que prevé el artículo 14 de nuestra Carta Magna; dicho en otras palabras, para que no se violen las garantías de audiencia y de debida fundamentación y motivación, para que se inicie el procedimiento de ejecución debe notificarse previamente al deudor del fincamiento del crédito, dándole

a conocer los motivos y fundamentos legales del mismo, y solo después de que no haga voluntariamente su pago, procederá al aseguramiento del crédito fiscal a través del embargo de bienes de su propiedad.

Al respecto, Francisco de la Garza cita una tesis jurisprudencial que en lo relativo al mandamiento de ejecución resume los principios de fundamentación y motivación, dicho criterio en lo conducente establece que "...tratándose de resoluciones que fincan créditos fiscales, es claro que fundamentarlos implica señalar los preceptos legales sustantivos que fundan el fincamiento del crédito y motivarlos es mostrar que en el caso se han realizado los supuestos de hecho que condicionan la realización del procedimiento de ejecución..".<sup>113</sup>

- En caso de que el deudor requerido no haya demostrado en el acto haber efectuado el pago del crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, la autoridad fiscal procederá de inmediato a embargar bienes suficientes, o negociaciones, entendiéndose por empresa o negociación al conjunto de bienes organizados en una unidad económica de producción y distribución de bienes y servicios ofrecidos al mercado, con el fin de realizar actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas, generalmente onerosas o lucrativas (artículo 629).

El embargo es un acto jurídico administrativo realizado por una autoridad fiscal, consistente en la determinación de los bienes que han de ser objeto de la garantía del interés fiscal reclamado dentro del Procedimiento Administrativo de Ejecución. Tiene por objeto precisar los bienes que han de servir para proteger los intereses reclamados por la hacienda pública a una persona física o moral que no ha cumplido en tiempo con una obligación fiscal.

---

<sup>113</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Op. cit. Pág. 812.

- El deudor o en su defecto, la persona con quien se entienda la diligencia de embargo, tendrá derecho a señalar los bienes en que éste se deba trabar, sujetándose al orden siguiente:
  - I. Dinero y metales preciosos y depósitos bancarios;
  - II. Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y en general, créditos de inmediato y fácil cobro;
  - III. Bienes muebles no comprendidos en las fracciones anteriores;
  - IV. Bienes inmuebles, y
  - V. Negociaciones comerciales, industriales o agrícolas.
  
- La persona con quien se entienda la diligencia de embargo podrá designar dos testigos, y si no lo hiciera o al terminar la diligencia los testigos designados se negaren a firmar, así se hará constar en el acta que al efecto se levante por el actuario o la persona habilitada por la autoridad fiscal, sin que tales circunstancias afecten la legalidad del embargo (artículo 630).
  
- Si al designarse bienes para el embargo administrativo, se opusiere un tercero fundándose en el dominio de ellos, no se practicará el embargo si se demuestra en el mismo acto la propiedad con prueba documental suficiente a juicio del actuario o la persona habilitada por la autoridad fiscal; asimismo, podrá oponerse el cónyuge que tenga titularidad de los bienes a embargar con motivo del régimen conyugal al cual se haya sometido. La resolución dictada tendrá el carácter de provisional y deberá ser sometida a ratificación, en todos los casos por la oficina recaudadora, a la que deberán allegarse los documentos exhibidos en el momento de la oposición. Si a juicio de la recaudadora las pruebas no son suficientes, ordenará al actuario o a la persona habilitada por la autoridad fiscal que continúe con el embargo, y notificará al interesado que puede hacer valer el recurso previsto en el Código (artículo 632).

- Quedan exceptuados de embargo: el lecho cotidiano, los vestidos, muebles de uso indispensable del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo a juicio del actuario o de la persona habilitada por la autoridad fiscal; libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión a que se dedique; maquinaria, enseres y semovientes propios para las actividades de las negociaciones, en cuanto fueren necesarios para su funcionamiento; armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deban usar; granos, mientras éstos no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras; el derecho de usufructo, pero no los frutos de éste; los derechos de uso o de habitación; el patrimonio de familia en los términos que establezca el Código Civil para el Distrito Federal, desde su inscripción en el Registro Público correspondiente; los sueldos y salarios; las pensiones, y los ejidos (artículo 634).
- El actuario o la persona habilitada por la autoridad fiscal trabará embargo en bienes bastantes para cubrir los créditos fiscales y los gastos de ejecución, poniendo todo lo embargado, previa identificación, bajo la guarda del o de los depositarios que fueren necesarios y que, salvo cuando los hubiera designado anticipadamente la oficina recaudadora, nombrará el actuario o la persona habilitada por la autoridad fiscal en el mismo acto de la diligencia. El nombramiento de depositario podrá recaer en el ejecutado (artículo 635).
- Si el deudor o cualquiera otra persona impidiere materialmente al actuario o la persona habilitada por la autoridad fiscal el acceso al domicilio de aquél o al lugar en que se encuentren los bienes, siempre que el caso lo requiera, el actuario o la persona habilitada por la autoridad fiscal solicitará el auxilio de la policía o fuerza pública para llevar adelante los procedimientos de ejecución (artículo 638).
- Si al inicio o durante el embargo, la persona con quien se entienda la diligencia no abriere las puertas de las construcciones, edificios o casas

señalados para la traba o en los que se presume que existen bienes muebles embargables, el actuario o la persona habilitada por la autoridad fiscal previo acuerdo fundado del jefe de la oficina recaudadora, hará que ante dos testigos sean rotas las cerraduras que fuere necesario, para que el depositario tome posesión del inmueble o para que siga adelante la diligencia (artículo 639).

- Los bienes embargados se dejarán bajo la guarda del o de los depositarios que fueren necesarios, quienes serán nombrados o removidos por los jefes de las oficinas recaudadoras (artículo 640).
- El embargo podrá ampliarse en cualquier momento del procedimiento, cuando la oficina recaudadora estime que los bienes embargados son insuficientes para cubrir los créditos fiscales o bien, cuando se trate de bienes o negociaciones, respecto de los cuales no sea posible su inscripción ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio (artículo 642).
- Toda enajenación se hará en subasta pública, en el local de la oficina recaudadora, pero la Secretaría de Finanzas, podrá designar otro lugar para la venta u ordenar que los bienes embargados se vendan en lotes o fracciones o en piezas sueltas (artículo 644).
- El Distrito Federal tendrá preferencia para recibir el pago de los créditos provenientes de ingresos que debió percibir, con excepción de adeudos garantizados con prenda o hipoteca, de alimentos, de salarios o sueldos devengados en el último año o de indemnizaciones a los trabajadores de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo (artículo 645).
- El remate deberá ser convocado para una fecha fijada dentro de los cuarenta días siguientes al en que hubiere quedado firme la determinación del valor que deberá servir de base para la enajenación de los bienes embargados. La publicación de la convocatoria se fijará en el sitio visible y usual de la oficina



recaudadora y en los lugares públicos que se juzgue conveniente (artículo 647).

El remate está constituido por un conjunto de formalidades legales a través de las cuales la autoridad ejecutora ordena proceder a la venta en subasta pública o fuera de ella de los bienes embargados, para que con su producto se paguen las prestaciones reclamadas.

Se convoca a una subasta pública, que se publica en los órganos oficiales de información, o en los periódicos de mayor circulación, o se fijará en un lugar visible de la oficina ejecutora, con el fin de lograr la enajenación a favor de terceros de bienes embargados y obtener el mayor provecho de dicha venta.

- El día y hora señalados para el remate en la convocatoria, el jefe de la oficina recaudadora, hará saber a los postores que estén presentes cuáles posturas fueron calificadas como legales y les dará a conocer cuál es la mejor postura, concediendo plazos sucesivos de cinco minutos a cada una, hasta que la última postura no sea mejorada. El jefe de la oficina recaudadora fincará el remate en favor de quien hubiera hecho la mejor postura (artículo 655).
- El producto obtenido del remate, enajenación o adjudicación de los bienes al fisco, se aplicará a cubrir el crédito fiscal y los accesorios en el orden que establece el Código Financiero (artículo 661).
- En tanto que los bienes no se hubieran rematado, enajenado fuera de remate o adjudicado a favor del fisco, el embargado podrá pagar el crédito fiscal y los accesorios (artículo 665).
- Se suspenderá el procedimiento de ejecución durante la tramitación del recurso de revocación o juicios contencioso administrativos, cuando lo solicite el interesado y garantice el crédito fiscal impugnado y los posibles recargos.

La suspensión, como su nombre lo indica, paraliza el procedimiento de cobro forzoso, y se intenta para proteger el derecho de propiedad, de posesión y disfrute del patrimonio de una persona en su calidad de sujeto pasivo, para que promueva los medios de defensa legal establecidos en la legislación respectiva. Por un lado se protegen los intereses patrimoniales del sujeto pasivo, y por el otro queda garantizada la obligación fiscal.

- En casos de negativa o violación a la suspensión del procedimiento, los interesados podrán ocurrir al superior jerárquico de la autoridad recaudadora si se está tramitando el recurso administrativo, o ante la sala ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que conozca del juicio respectivo si ya se ha iniciado el procedimiento contencioso.

Finalmente, es de señalar que de acuerdo con lo establecido tanto en la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa y el Código Financiero del Distrito Federal, se puede observar que la Tesorería del Distrito Federal puede iniciar procedimientos administrativos de ejecución con motivo del fincamiento de responsabilidades resarcitorias por dos vías:

- Cuando la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal emita resolución condenatoria, en la que resuelva y finque la responsabilidad de resarcir a cargo de aquellos encontrados como responsables y fijando la cantidad líquida que como crédito fiscal les será exigible.<sup>114</sup>
- Cuando la Contaduría Mayor de Hacienda promueva directamente el procedimiento de ejecución.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Ver punto 1.5. del Capítulo Tercero del presente trabajo

<sup>115</sup> Ver punto 4.5.1.1 del Capítulo Primero de este trabajo.

### **3. MEDIOS DE DEFENSA PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EN QUE SE DETERMINA LA SANCIÓN RESARCITORIA**

Al ser un acto de autoridad que pone fin al procedimiento y que trasciende a la esfera jurídica de la persona señalada como responsable, la resolución definitiva en que se determina la responsabilidad resarcitoria puede, en su caso, ser impugnada para buscar su invalidez o nulidad.

Dicha resolución puede ser impugnada mediante dos vías:

- Recurso de revocación
- Juicio de Nulidad

Lo anterior, de acuerdo con lo estipulado por el Código Financiero del Distrito Federal en su artículo 690 el cual señala que contra los actos o resoluciones administrativas de carácter definitivo emitidos con base en las disposiciones de dicho Código, será optativo para los afectados interponer el recurso de revocación o promover juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. La resolución que se dicte en dicho recurso será también impugnable ante dicho Tribunal.

Cuando se haya hecho uso del recurso de revocación, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá promover el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso.

Lo anterior, será aplicable siempre que el promovente lo realice dentro del plazo de hasta cuatro meses, que es el plazo que la autoridad tiene para resolver el recurso.

#### **3.1. RECURSO DE REVOCACIÓN**

Recurso en general es un medio de impugnación establecido en las leyes para que un particular en uso de un derecho subjetivo controvierta, un acto de una autoridad

que lesionó sus derechos, por las causas que la propia ley señale y que tenga normas para su inicio, administración, substanciación, determinación de plazos, ofrecimiento y valoración de pruebas y elementos para su resolución.<sup>116</sup>

El recurso es uno de los instrumentos formales que las leyes ponen a disposición de los gobernados para defenderse de los actos y decisiones de la autoridad.

Para Gabino Fraga el recurso administrativo, "constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo".<sup>117</sup>

En general, es todo medio de defensa al alcance de los afectados por una resolución u otro acto de autoridad dictados en su perjuicio, para impugnarlos ante la propia Administración Pública.

Como ya se comentó el Código Tributario Local, señala como medio de defensa para resolver los conflictos en materia de actos o resoluciones administrativas de carácter definitivo al recurso de revocación; el cual es de carácter administrativo y se presenta ante la misma autoridad que emite el acto motivo del recurso, con el fin de que reconsidere su resolución ya sea otorgando la razón la sujeto inconforme, modificando parcialmente el resultado o confirmando su decisión.

### **Procedencia del recurso**

En materia procedimental, el artículo 694 del Código Financiero citado, establece las causales de procedencia de este recurso, y son las siguientes:

---

<sup>116</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo II. Porrúa, México. 1999. Pág. 590.

<sup>117</sup> FRAGA Gabino. Op. cit. Pág. 435.

I. Las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales que:

- a) Determinen contribuciones o sus accesorios;
- b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley;
- c) **Determinen responsabilidades resarcitorias;**
- d) Impongan multas por infracción a las disposiciones previstas en este ordenamiento, y
- e) Causen agravio al particular en materia fiscal, con las salvedades señaladas en el mismo Código.

II. Los actos de autoridades fiscales que:

- a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina recaudadora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización del 20% por cheque devuelto.
- b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.
- c) Afecten el interés jurídico de terceros, cuando se afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados.
- d) Afecte el interés de quien afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales.
- e) Determinen el valor de avalúo de los bienes o negociaciones embargados.

### **Interposición del recurso**

Como ya se señaló la interposición del recurso es de carácter optativo para el interesado antes de acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Si se opta por interponer el recurso de revocación, no se elimina la posibilidad de acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a interponer el juicio de nulidad, o en su caso, al amparo para impugnar los actos de autoridad que se consideren contrarios o violatorios a los derechos constitucionales de la persona física o moral. Sin embargo, si se recurre al juicio de nulidad o al amparo, no se podrá retroceder para interponer el recurso de revocación.

### **Plazo de interposición y autoridad ante la que se presenta**

El recurso de revocación se interpondrá por el recurrente mediante escrito ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos la notificación del acto impugnado (artículo 691, fracción I).

### **Requisitos del escrito de interposición del recurso**

- Nombre, denominación o razón social del recurrente,
- Su domicilio en el Distrito Federal para oír y recibir notificaciones y, en su caso, el número de telefacsímil o correo electrónico mediante el cual se pueda practicar la notificación;
- El acto o la resolución administrativa de carácter definitivo que se impugne, así como la fecha en que fue notificado, o bien, en la que tuvo conocimiento del mismo;
- Descripción de los hechos, argumentos en contra del acto impugnado y, de ser posible, los fundamentos de derecho;
- El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere, y
- Las pruebas.

Cuando no se cumpla con alguno de los requisitos anteriores, la autoridad requerirá al promovente para que los indique en un plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surtió efectos la notificación, apercibiéndolo de

que en caso de que no lo haga, se tendrá por no interpuesto el recurso (artículo 691, fracción I).

### **Documentos que se deben acompañar al escrito**

El promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso, ya sea en original o copia certificada ante el notario o corredor público:

- a) El documento en el que conste el acto impugnado;
- b) Constancia de notificación del acto impugnado,

La excepción a lo anterior, se presenta cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la constancia, que la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o por correo ordinario.

- c) Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Cuando no se acompañe alguno de los documentos a que se refiere esta fracción, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que en el plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación los presente y, en caso que no lo haga, si se trata de los documentos mencionados en los incisos a) y b) anteriores se tendrá por no interpuesto el recurso, y en el caso del inciso c) se tendrán por no ofrecidas las pruebas.

### **Causales de improcedencia del recurso de revocación**

Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos o resoluciones administrativas definitivas:

- Que no sean de los procedentes conforme al mismo Código;
- Que no afecten el interés jurídico del recurrente;

- Que sean resoluciones dictadas en recursos administrativos;
- Que se hayan consentido expresa o tácitamente, entendiéndose por esto último aquéllos contra los que no se promovió el recurso dentro de los plazos señalados;
- Que haya sido revocado por la autoridad;
- Que se hayan consumado de manera irreparable;
- En los casos en que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio ;
- Que hayan sido impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;
- Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente;
- Que tengan por objeto hacer efectivas las fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales o contractuales a cargo de terceros;
- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código.

## **De las pruebas**

En términos del artículo 696 del Código Financiero del Distrito Federal, en el recurso de revocación se admitirá todo tipo de pruebas, excepto aquéllas que no tengan relación con los hechos controvertidos, la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones directas.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso.

Harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestación de hechos particulares, los documentos



sólo prueban plenamente que, ante las autoridades que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones pero no prueba la verdad de lo declarado o manifestado.

El valor de las demás pruebas queda al prudente arbitrio de la autoridad;

La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando las que no sean procedentes, dentro del plazo de cinco días, contados a partir de la fecha en que fue presentado o a partir de que el recurrente dio cumplimiento a los requerimientos de la autoridad, según el caso.

### **De la resolución**

La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro meses contados a partir de la admisión del recurso, el cual no correrá cuando se haya formulado requerimiento al promovente, sino hasta que sea debidamente cumplido. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, se considera que se ha configurado la afirmativa ficta, y la consecuencia es que el acto o resolución impugnado quede sin efecto, constituyendo esta afirmativa una resolución de carácter firme.

La resolución se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los argumentos hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los argumentos sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de ese.

Las resoluciones serán claras, precisas y congruentes con las cuestiones planteadas por las partes o las derivadas del expediente del procedimiento administrativo.

La resolución que ponga fin al recurso podrá:

- Sobreseerlo.

- Confirmar el acto impugnado.
- Mandar a reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución, o
- Revocar el acto impugnado, total o parcialmente, según corresponda, en el caso de que la revocación sea parcial, se precisará el monto del crédito fiscal que se deja sin efectos y el que subsiste.

### 3.2. JUICIO DE NULIDAD

Otro de los medios de defensa que establece el Código Financiero del Distrito Federal, es el juicio contencioso administrativo también llamado juicio de nulidad, al que se acude ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Para conocer lo que implica el juicio de nulidad, es necesario hacer referencia a la exposición de motivos del Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos del Senado de 1971, que establece que con la creación del dicho Tribunal se establecía un medio ágil y eficaz para obtener pronta resolución a las controversias que puedan surgir entre sus intereses y los actos administrativo, exceptuando los asuntos que fueren competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, así como las surgidas de las relaciones de trabajo y las provenientes de problemas de propiedad y de posesión.<sup>118</sup>

En términos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dicho Tribunal está dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos y es independiente de las autoridades administrativas. Asimismo, su artículo 82 prevé que de ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al

---

<sup>118</sup> Exposición de Motivos del Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos del Senado del 17 de marzo de 1971.

actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.

### **Partes en el juicio de nulidad**

Son parte en el juicio contencioso administrativo:

- I.- El actor;
- II.- El demandado.

Tienen este carácter:

- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Secretarios del Ramo, los Directores Generales, así como las autoridades administrativas del Distrito Federal que en razón de su esfera de competencia intervengan directamente en la resolución o acto administrativo impugnado;
- Los Delegados, Subdelegados y en general las autoridades de las Delegaciones Políticas a cuya esfera directa de competencia corresponda la resolución o el acto administrativo impugnado;
- Las autoridades administrativas del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de las resoluciones o actos que se impugnen;
- El Gerente General de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal;
- La persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa,; y
- Las autoridades de la administración pública Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada del Distrito Federal.

III.- El tercero perjudicado o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal o que tenga un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante. (Artículo 33)

### **Procedencia del juicio de nulidad**

El artículo 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece que las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

- De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;
- De los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades;
- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;
- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;
- De los juicios en contra de resoluciones negativa ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;

- De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen;
- De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;
- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;
- Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;
- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;
- De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente; y

- De los demás que expresamente señalen ésta u otras leyes.

La excepción a las competencias antes descritas será la Sala que su competencia sea exclusivamente la materia de uso de suelo.

Como se desprende de estas causales de procedencia, el juicio de nulidad procede contra las resoluciones que causen agravio a personas físicas o morales en materia fiscal, por lo que se estima que la emitida en un procedimiento de responsabilidad

resarcitoria contraria a las pretensiones del reclamante, podrá impugnarse ante esta instancia, siempre y cuando no se configure una causal de improcedencia.

### **Término para presentación de la demanda**

El término para interponer la demanda, será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, si el demandante es un particular, y dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando sea la autoridad quien impida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular (artículo 43).

### **Requisitos de la demanda de nulidad**

El artículo 50 señala que la demanda deberá interponerse por escrito dirigido al Tribunal indicando:

- Nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- Las resoluciones o actos administrativos que se impugnan;
- La autoridad, autoridades o partes demandadas;
- El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;
- La pretensión que se deduce;
- La fecha en la que se tuvo conocimiento de la resolución o resoluciones que se impugnan;
- La descripción de los hechos, y de ser posible, los fundamentos de derecho;
- La firma del actor; si éste no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital; y
- Las pruebas que se ofrezcan.

El actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las demás partes.

## **Motivos para que una demanda sea desechada**

El artículo 54 de la Ley en comento indica que el Presidente de la Sala admitirá la demanda, o en los siguientes casos la desechará:

- Si examinada, se encontrare que el acto impugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal;
- Si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y
- Si siendo oscura o irregular y prevenido el actor para subsanarla, en el término de cinco días no lo hiciere, la oscuridad o irregularidad subsanables.

## **De la suspensión**

La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier etapa del juicio y tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada. No se otorgará si es en perjuicio del interés social, si se contravinieren disposiciones de orden público o se dejare sin materia el juicio.

La suspensión podrá ser revocada por el Presidente de la sala en cualquier etapa del juicio, si varían las condiciones por las cuales se otorgó (artículo 59).

De acuerdo con el artículo 60 de la misma Ley, tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, se concederá la suspensión si quien la solicita garantiza su importe ante la Tesorería del Distrito Federal, en alguna de las formas siguientes:

- I.- Depósito en efectivo;
- II.- Billeto de depósito;

III.- Prenda o hipoteca;

IV.- Embargo de bienes; o

V.- Fianza de compañía autorizada o de persona que acredite su solvencia con bienes raíces inscritos en el Registro Público de la Propiedad. Los fiadores deberán renunciar expresamente a los beneficios de orden y exclusión y someterse también expresamente al procedimiento administrativo de ejecución.

Si la suspensión fue concedida, dejará de surtir efectos si la garantía no se otorga dentro de los cinco días siguientes al en que quede notificado el auto que la hubiere concedido.

### **Causales de nulidad**

De conformidad con el artículo 81, se declarará que un acto o resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- Incompetencia de la autoridad;
- Incumplimiento y omisión de las formalidades legales;
- Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida; y
- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

### **De la sentencia**

Las sentencias que emitan las Salas del Tribunal, no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener:

- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos. Así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas e inspección judicial, que siempre harán prueba plena;



- Los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlo a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada;
- Los puntos resolutiveos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; y
- Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello.

### **Improcedencia del juicio de nulidad**

El artículo 72 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, enumera las resoluciones respecto de las cuales es improcedente este juicio, lo que impide que pueda promoverse en los siguientes casos:

- Contra actos o resoluciones de autoridades que no sean del Distrito Federal;
- Contra actos o resoluciones del propio Tribunal;
- Contra actos o resoluciones que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor contra las mismas autoridades y el mismo acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean distintas;
- Contra actos o resoluciones que hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo, en los términos señalados en el punto anterior;
- Contra actos o resoluciones que no afecten los intereses legítimos del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos expresa o tácitamente;

- Contra actos o resoluciones de autoridades administrativas del Distrito Federal, cuya impugnación mediante algún recurso u otro medio de defensa legal se encuentre en trámite;
- Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general, que no hayan sido aplicados concretamente al promovente;
- Cuando de las constancias de autos apareciere fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar;
- Cuando hubieren cesado los efectos de los actos o resoluciones impugnados, o no pudieren producirse por haber desaparecido el objeto del mismo;
- Contra actos o resoluciones que deban ser revisados de oficio por las autoridades administrativas del Distrito Federal, y dentro del plazo legal establecido para tal efecto; y
- En los demás casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de esta Ley.

## **Recursos**

- En caso de incumplimiento de sentencia procede Queja ante la Sala respectiva (artículo 83)
- El Recurso de Reclamación es procedente contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de cualesquiera de las Salas o por los Magistrados (artículo 84).

- El Recurso de Apelación contra las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento (artículo 87).
- El Recurso de Revisión contra las resoluciones de la Sala Superior al resolver el recurso de apelación, las autoridades podrán interponerlo ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

## JUICIO DE AMPARO

El Juicio de Amparo también llamado de garantías, es el medio con que cuentan los particulares para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidas por las autoridades legislativas, administrativas o judiciales, cuya finalidad es mantener el orden constitucional, el principio de legalidad y hacer efectivas las garantías otorgadas por la Constitucional General de la República a todos los habitantes del territorio nacional.<sup>119</sup>

Como ya se mencionó, toda vez que la resolución emitida en un procedimiento de responsabilidad resarcitoria puede ser impugnada mediante recurso de revocación o juicio de nulidad, en contra de la resolución de este último, que se estime violatorio de las garantías individuales podrá interponerse el juicio de amparo directo.

Se promueve ante el Tribunal Colegiado de Circuito por conducto de la autoridad que emitió el acto controvertido, y procede en contra de las resoluciones definitivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que resulten violatorias de las garantías individuales, ya sea que la violación se cometa en las propias sentencias, o que sean cometidas durante el procedimiento que afecten la defensa del quejoso y trascienda en el resultado.

---

<sup>119</sup> KAYE Dionisio J. Derecho Procesal Fiscal. Sexta Edición. Ed. Themis. México. 2000. Pág. 293.

Por otra parte, el amparo indirecto se tramita ante un Juez de Distrito y procede, entre otros, contra los siguientes actos:

- Leyes Federales o locales, tratados internacionales, reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general que por su sola expedición o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicio.
- Actos de autoridad fiscal por violación directa de garantías individuales.
- Actos ejecutados en la tramitación de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal o tribunales administrativos de los estados.

#### **4. PROPUESTA DE REFORMA**

Como se ha señalado, en materia de responsabilidad resarcitoria se pueden advertir dos procedimientos distintos con el mismo propósito, sancionar a quienes por una acción u omisión imputable a ellos causen daños y perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

Dichos procedimientos se encuentran regulados en dos ordenamientos legales distintos:

- La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa y,
- El Código Financiero del Distrito Federal.

En ambos, se considera que la responsabilidad resarcitoria, como sanción de tipo económico, tiene naturaleza jurídica de un crédito fiscal.

Ante esa duplicidad de normas que regulan una misma responsabilidad y una vez que ambos procedimientos han sido analizados, me permito hacer la siguiente propuesta:

Se considera importante que el legislador reflexione sobre la posibilidad de derogar el apartado respondiente del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el cual faculta expresamente a ese órgano fiscalizador para determinar responsabilidades resarcitorias y turnarlas para su ejecución a la Tesorería del Distrito Federal, al señalar que:

“Cuando en cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determinará la falta y promoverá el pliego de las responsabilidades que resulten, e integrará el o los expedientes técnicos correspondientes a efecto de:

a)....

b) Tratándose de faltas que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, promoverá el procedimiento administrativo de ejecución en virtud de que las responsabilidades y sanciones económicas que conforme a esta Ley se determinen e impongan, tendrán la naturaleza jurídica de créditos fiscales.

La autoridad que aplique las sanciones requeridas o efectúe la gestión de cobro deberá informar a la Contaduría sobre su cumplimiento”.

Lo anterior, en virtud de las siguientes consideraciones:

- No se indica procedimiento alguno para determinar esas responsabilidades, ya que la Contaduría Mayor de Hacienda determinará directamente la falta y

promoverá el pliego de las responsabilidades que resulten, así como el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

- La Contaduría imputa no una probable responsabilidad sino que emite una resolución que solo se dirige a la Tesorería del Distrito Federal para su ejecución.
- Es decir, existe un vacío legal donde los señalados como responsables pueden alegar violaciones a sus garantías de seguridad jurídica y de legalidad.
- La Contaduría Mayor de Hacienda promovería no un procedimiento de fincamiento de responsabilidad sino la ejecución del resarcimiento, se le otorga a la Contaduría Mayor una competencia de autoridad fiscal no prevista por la legislación vigente, al permitir que pueda determinar créditos fiscales.
- Sin embargo, no existen antecedentes sobre la determinación de una responsabilidad resarcitoria aplicando el artículo 39 de la Ley Orgánica en comento, aun cuando se encuentra vigente.
- La Contaduría Mayor de Hacienda sólo ha utilizado la vía prevista en el Código Financiero del Distrito Federal, ajustándose a su procedimiento, el cual se promueve ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.

En cuanto a los asuntos remitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, debe tratarse de un pliego de observaciones que no haya sido solventado o subsanado por los probables responsables.

Dichos pliegos son documentos que contienen la descripción de irregularidades detectadas por parte del órgano fiscalizador legislativo en la revisión de la cuenta pública.

Sin embargo, en la práctica se presentan algunos problemas al no existir en la ley un procedimiento para la solventación de dichos pliegos.

Asimismo, puede darse el caso en que los probables responsables desconozcan el contenido de dichos pliegos, o bien, aun presentando pruebas para desvirtuar las irregularidades que se les imputan, no se les notifica legalmente el fallo que resolvía como no solventado el pliego de observaciones.

Lo anterior, debe corregirse para incorporar un verdadero procedimiento de solventación de dichos pliegos de observaciones ya que ni en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ni en su reglamento, se regula lo relativo a dicho procedimiento, ni la manera de notificar a los servidores públicos o particulares de las irregularidades que se les imputan.

## CONCLUSIONES

Con base en la investigación expuesta en el desarrollo de este trabajo se llega a las siguientes conclusiones:

**PRIMERA:** El desempeño de la función pública siempre debe estar dentro del marco legal a través de criterios definidos, para así sujetar a los órganos de autoridad a ciertas normas, definiendo obligaciones y deberes, sujetando además a aquellos servidores públicos que lleven a cabo sus funciones de manera deficiente a que respondan por sus actos.

**SEGUNDA:** A partir del año de 1982 la reforma al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a las responsabilidades de los funcionarios públicos, desaparece la distinción entre funcionarios, empleados y encargados de un servicio público, para dar lugar a un concepto unitario, el de servidor público, haciéndolo extensivo a toda persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, por considerar que la obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

La importancia de la designación de servidores públicos en la legislación nacional, radica en que incluye al total de personas que prestan sus servicios al Estado, para el efecto de delimitar las responsabilidades en que incurran dichos servidores sin hacer distinción de ninguna especie.

**TERCERA:** Los servidores públicos que en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que les impone la ley, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar



características diferentes, dependiendo del régimen legal aplicable, del procedimiento para su aplicación y de los órganos que intervienen.

**CUARTA:** La gestión de la Hacienda Pública se realiza de manera permanente por medio del elemento personal de los órganos administrativos directivos y ejecutivos competentes, razón por la cual es necesario predeterminar los procedimientos y límites para su funcionamiento.

**QUINTA:** La responsabilidad resarcitoria va más allá del simple control disciplinario del Estado hacia sus servidores públicos, al determinar que éstos deban subsanar un daño o un perjuicio sufrido en su patrimonio por actos u omisiones en que incurran por dolo o negligencia.

No obstante, este tipo de responsabilidad se hace extensiva a particulares (personas físicas o morales) que tuvieron relación directa en la conducta del servidor público.

**SEXTA:** La regulación de la responsabilidad resarcitoria, se encuentra en dos ordenamientos distintos: la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa y el Código Financiero del Distrito Federal. En ambos se señala que dicha responsabilidad, como sanción de tipo económico, tiene naturaleza de un crédito fiscal.

**SÉPTIMA:** El procedimiento de responsabilidad resarcitoria previsto en el Código Financiero del Distrito Federal es un procedimiento administrativo materialmente jurisdiccional, al seguirse las formalidades esenciales de todo proceso jurisdiccional como son la notificación, etapa de ofrecimiento y desahogo de pruebas, etapa de alegatos; y culminar en una resolución definitiva, que va a resolver una sanción.

Se está en presencia de un procedimiento administrativo desde el punto de vista formal o del órgano estatal que lo desarrolla, y jurisdiccional, desde el punto de vista de su contenido, trámite y efectos jurídicos.

**OCTAVA:** La potestad sancionadora debe ser cumplida por las autoridades competentes, respetando fielmente las formalidades del procedimiento legal, fundando y motivando sus determinaciones tanto en lo que respecta a la gravedad de la infracción, como en lo concerniente al tipo de sanción aplicable a cada caso particular, para cumplir con lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política Federal.

**NOVENA:** La eficacia de un procedimiento para determinar la sanción resarcitoria, depende en gran medida de que se observen las formalidades esenciales del procedimiento y se respeten las garantías de legalidad y seguridad jurídica para los servidores públicos y/o particulares a los cuales se les impute haber causado daños y perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal

**DÉCIMA:** Existe una duplicidad de normas que regulan una misma sanción: la resarcitoria, ya que tanto la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa como el Código Financiero del Distrito Federal, prevén la posibilidad de que se determinen responsabilidades por daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Local.

**DÉCIMA PRIMERA:** Se debe considerar la posibilidad de derogar el apartado del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el cual faculta expresamente a ese órgano fiscalizador para determinar responsabilidades resarcitorias y turnarlas para su ejecución a la Tesorería del Distrito Federal, ya que se considera violatorio de las garantías de seguridad jurídica y de legalidad consagrados en la Constitución.

**DÉCIMA SEGUNDA:** El procedimiento previsto en el Código Financiero del Distrito Federal ha venido perfeccionándose desde 1995 para, hoy en día, respetar las garantías individuales de los probables responsables. Así como, garantizar la legalidad de los actos que determinan la sanción resarcitoria.

**DÉCIMA TERCERA:** Por lo que hace a los asuntos remitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, debe reglamentarse un procedimiento de solventación de los pliegos de observaciones.

**DÉCIMA CUARTA:** La resolución dictada en un procedimiento que imponga una sanción resarcitoria violatoria de los preceptos constitucionales, da lugar a que los afectados por la misma la impugnen mediante el recurso de revocación, juicio de nulidad, e incluso por la vía del juicio de amparo.

**DÉCIMA QUINTA:** Desde la perspectiva de la afectación causada a la hacienda pública, este tipo de responsabilidades ha resultado eficaz para reparar los daños y perjuicios causados, y se ha convertido en un medio útil para sancionar las conductas irregulares de servidores públicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo II. Porrúa. México. 1999.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Tercera Edición. Porrúa. México. 1981.
- 3.- ANÍBAL ALBERTINI, Atilio. La responsabilidad. Abeledo Perrot. Argentina. 1995.
- 4.- ATCHABAIAN, Adolfo. Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública. De Palma. Argentina. 1996.
- 5.- BARRAGÁN BARRAGÁN, José. La Responsabilidad de los Servidores Públicos. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1984.
- 6.- BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. Harla. México. 1980.
- 7.- BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. De Palma. España. 1966.
- 8.- BORDA, Guillermo A. Tratado de Derecho Civil. Sexta Edición. Editorial Perrot. Argentina.
- 9.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Décima Primera Edición. Porrúa. México. 1996.
- 10.- BURLLICH, Rodolfo. Derecho Administrativo. Ed. Kraff Llanta. Argentina. 1990.
- 11.- BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. Teoría General de la Responsabilidad Civil. Octava Edición. Abeledo Perrot. Argentina. 1993.

- 12.- CAMPILLO SAINZ, José. La Deontología del Servidor Público. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1996.
- 13.- CANCHOLA HERRERA, J. Jesús. Tríptico Constitucional. Editor y Distribuidor Orlando Cárdenas. México. 1985.
- 14.- CÁRDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos: Antecedentes y Leyes Vigentes en México. Porrúa. México. 1980.
- 15.- CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal II. Segunda Edición. Iure Editores. 2002.
- 16.- CARRASCO IRIARTE, Hugo. Glosario de Términos Fiscales, Aduaneros y Presupuestales. Segunda Edición. Iure Editores. 2003.
- 17.- CURIEL VILLASEÑOR, Omar. Principios Tributarios. Calidad en Información. México. 2002.
- 18.- DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Porrúa. México. 1985.
- 19.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Limusa. México. 1991.
- 20.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Tercera Edición. Porrúa. México. 1998.
- 21.- FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción al Estudio del Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX. Instituto de Administración Local. España. 1969.

- 22.- FIX-ZAMUDIO, Héctor. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa. México. 1984.
- 23.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima Quinta Edición. Porrúa. México. 1986.
- 24.- GALINDO CAMACHO, Miguel. Teoría de la Administración Pública. Porrúa. México. 2000.
- 25.- GALINDO GARFÍAS, Ignacio. Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en Materia Federal Comentado. Tomo II. UNAM. México. 1987.
- 26.- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa. México. 1971.
- 27.- GARCÍA OVIEDO, Carlos. Derecho Administrativo. Tomo II. Séptima Edición. España. 1959.
- 28.- GARZA, Servando J. Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano. México. 1969.
- 29.- GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil. Sexta Edición. Oxford. México.
- 30.- GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Octava Edición. Harla. México. 1991.
- 31.- GUAL, María de los Ángeles. Guía Legal sobre los Derechos y Deberes del Funcionario. Ediciones Decálogo. España. 1997.

- 32.- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Personales Teorías del Deber Jurídico y Unitaria de la Responsabilidad Civil. Porrúa. México. 1999.
- 33.- HERRERA PÉREZ, Agustín. Legislación Federal sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Segunda Edición. Porrúa. México. 2001.
- 34.- KAYE Dionisio J. Derecho Procesal Fiscal. Sexta Edición. Ed. Themis. México. 2000.
- 35.- LEÓN DUGUIT. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo II. Porrúa. México. 1985.
- 36.- LOMELÍ CEREZO, Margarita. Derecho Fiscal Represivo. Tercera Edición. Porrúa. México. 1998.
- 37.- LOMELÍ CEREZO, Margarita. El Poder Sancionador de la Administración Fiscal. Porrúa. México.
- 38.- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública. UNAM. México. 2002.
- 39.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Segunda Edición. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México. 1997.
- 40.- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Porrúa. México. 1999.
- 41.- OVILLA MANDUJANO, Manuel. Teoría del Derecho. Ed. Duero. México. 1990.

- 42.- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Segunda Edición. Harla. México. 1986.
- 43.- RUIZ MASSIEU, Francisco et al. Servidores Públicos Nuevas Responsabilidades. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1984.
- 44.- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1998.
- 45.- SAYEG HELÚ, Jorge. Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la Gestión Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado. Porrúa. México. 1998.
- 46.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1996.

## **Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

Código Financiero del Distrito Federal.

Código Penal Federal.

Código Penal para el Distrito Federal.



Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 Y 107 De La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

### **Otras fuentes**

Los Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. Cuadernos INAP. Praxis No. 60.

Revista Mexicana de Justicia. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana. PGR. México. 1980.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. UNAM. México. 1984.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. UNAM. México.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésima Sexta Edición. Porrúa. México. 1998.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Tomo II. Vigésima Primera Edición. Ed. Espalsa Calpe. Madrid. 1970.

Real Academia Española. Diccionario Patria. Tomo VI. Ed. Patria. México. 1983.

Diario de Debates, consultado en [www.asambleadf.gob.mx](http://www.asambleadf.gob.mx).

Gaceta Oficial del Distrito Federal, órgano de difusión oficial del Distrito Federal.

Exposición de motivos de la Iniciativa de Código Financiero del Distrito Federal. Año 1995.

Manual Administrativo de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, denominado: Procedimiento Resarcitorio.